

# Buchanan y el enfoque individualista del proceso político.

Un aporte al desafío sobre la gobernabilidad de la democracia

Andrés Benavente Urbina  
Alejandro Alvarez Aravena

**E**l compromiso con la democracia

no se reduce simplemente a establecer unas reglas de juego mínimas para la búsqueda, ejercicio y organización del poder, sino además a alcanzar una cabal primacía de lo privado sobre lo público. Pero dicha primacía debe trascender el campo de la política práctica y elevarse aun al nivel del análisis científico, invirtiendo el enfoque institucional que ha abundado entre los científicos políticos.

En el ensayo que publicamos a continuación<sup>1</sup> los autores tratan de fundamentar este original punto de vista inspirándose en el pensamiento del Premio Nóbel de economía James Buchanan y su famosa teoría de las decisiones públicas.

\* \* \*

POR LO GENERAL, EL ESTUDIO DE LAS DECISIONES POLÍTICAS se inserta en un análisis del Estado, del Gobierno o de los actores políticos y sociales. Esto viene a ser un criterio tan extendido que incluso quienes nos situamos en una perspectiva crítica respecto del intervencionismo gubernamental nos referimos, de manera preferente, a las cuestiones estatales. Los trabajos que abordan la reforma del Estado son ciertamente más numerosos, en la politología, que aquellos que enfocan la privatización como fenómeno.

Poner énfasis en la esfera individual y su impacto en el ámbito social es un enfoque alternativo para analizar la política y lo político. Se trata de algo incipiente en nuestro medio latinoamericano, que merece los mayores esfuerzos para lograr configurar un nuevo padrón de análisis del proceso político y de la acción política misma, cuestión que vendría a complementar los avances que en función de destacar el rol del individuo —y de su atributo, la libertad— se ha alcanzado en las ciencias económicas.

La libertad política se ha circunscrito a la participación periódica de los individuos en las elecciones de autoridades, así como a las posibilidades que otorga el ejercicio de determinados derechos individuales de reconocimiento constitucional, tales como la libertad de expresión, de reunión, de asociación. Todo ello, por cierto, que es necesario y positivo para consolidar un sistema democrático, pero es insuficiente. Hay que ir más allá para afianzar la libertad política, tal cual se ha hecho con la libertad económica,

II TRIMESTRE 1991

y para ello se debe enfocar la necesaria primacía de las decisiones individuales por sobre las imposiciones colectivas. Por esta vía entramos a la temática de la desconcentración del poder político, postulando que ese es el mejor medio para resguardar efectivamente la libertad personal. Con un poder altamente concentrado, la existencia de mecanismos democráticos no son sino meros procesalismos.

La política —en una perspectiva como la que nos proponemos analizar— deja de ser entendida como la mera lucha ideológica para la conquista y la conservación del poder, para plantearse, en cambio, como su objetivo central la protección de derechos individuales, la primacía de lo privado sobre lo público, la mayor extensión de la sociedad civil respecto del Estado. Esto nos queda más claro si consideramos los componentes más importantes de la acción política: la interacción entre ella y los climas prevalentes en la opinión pública; la competencia democrática que requiere de la más plena libertad como marco; y el control que los individuos pueden ejercer sobre esa acción y que suele expresarse a través de las elecciones donde aprueban o rechazan determinados comportamientos políticos.

Adentrándonos en el fondo del tema del presente trabajo, diremos que hemos tomado como basamento sobre el cual fundamos nuestros juicios y proposiciones, el pensamiento de James Buchanan, economista que ha estudiado en profundidad las relaciones políticas, formulando su conocida Teoría de las Decisiones Públicas que le valió recibir el Premio Nobel de Economía.

El objetivo de este trabajo es presentar, de manera esquemática, el pensamiento político de Buchanan, a fin de proyectarlo sobre la cuestión de la gobernabilidad de la democracia, que es uno de los temas más vigentes —y urgentes— de la ciencia política latinoamericana. Entendemos por gobernabilidad de la democracia, el conjunto de desafíos que ésta debe afrontar para lograr ser un sistema efectivamente estable. La forma de hacerlo es proponiendo un enfoque individualista del proceso político, que sea aplicable a nuestras realidades a modo de matriz de análisis. El fenómeno de las privatizaciones que está siendo adoptado por todos quienes, desde distintas ópticas, quieren reformar el Estado después de la constatación del fracaso del llamado “estado de bienestar keynesiano”, tiene abundantes explicaciones en los estudios económicos, no encuentra, en cambio, mayores análisis desde la perspectiva de la ciencia política<sup>1A</sup>.

### 1. El individualismo en lo social y lo político

LO QUE CENTRALMENTE DISTINGUIRA A UN ENFOQUE INDIVIDUALISTA DEL PROCESO POLÍTICO, de otro tipo institucional, será una mayor atención en el comportamiento individual que en la globalidad del orden social. No se quiere significar que lo concerniente al orden social no interese, sino que se trata

1/ Revista Política No. 22/23, Santiago, junio de 1990.  
1A / Ver al efecto Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: “Bases para una Democracia sólida en América Latina”, en revista “Ciencia Política”, No. 18, Bogotá, I trimestre 1990.

de influir en él desde su componente básico: el individuo, y no al contrario como ocurre en los sistemas estatistas.

Al decir de Buchanan: “Las personas individuales son las que en última instancia toman las decisiones y si deseamos discutir los procesos de decisión gubernamentales, debemos analizar la conducta de los individuos en la medida en que participan en esos procesos”. En verdad, en una democracia nadie discute que las autoridades políticas son elegidas a través del sufragio individual, libre, secreto e informado. Pero, como se ha anticipado, no basta con quedarse allí, sino que es importante en la construcción de un orden social libre, la extensión del ámbito de las decisiones individuales en lo político. El autor que citamos lo plantea como tarea por lograr: “El gobierno, presumiblemente, es para las personas; pero a las personas, muy pocas veces se les permite hacerse presentes en la determinación de lo que les toca”<sup>2</sup>.

Una mirada a los acontecimientos de nuestro tiempo nos muestra una irrupción del individuo en busca de sus espacios propios que estaban limitados por una suerte de acostumbramiento intervencionista o que simplemente eran negados en los esquemas totalitarios que acabaron por derrumbarse en Europa. Desde la aparición de los modelos de gobierno de Reagan y de la señora Thatcher, que fueron los primeros en llevar a cabo el replanteamiento de las relaciones Hombre-Estado, hasta la valoración que del mercado se hace en países de sello socialista clásico, como la Unión Soviética, pasando por las políticas de reforma del Estado aplicadas en América Latina por gobiernos de signos diversos, la constante ha sido este protagonismo que recupera al individuo, que supera los clásicos moldes políticos y que se proyecta como un elemento permanente de aquí en adelante, más allá de los cambios coyunturales que se pueden producir.

¿Cómo satisfacer la inquietud que ha quedado planteada precedentemente? Mediante la desconcentración del poder político, que es uno de los desafíos que las democracias emergentes deben abordar con prontitud para hacer efectivamente posible su gobernabilidad. Pero para entender bien lo que se propone, hay que referirse más profundamente al rol del individuo en el proceso político y en la sociedad misma.

El enfoque tradicional de la política, que enfatiza lo institucional —y dentro de ello al Estado—, en donde el individuo no tiene un valor real, prefiere al hombre inserto en la masa. Esta última ha sido objeto de las abiertas manipulaciones políticas de parte de ideologías de los signos más variados. Los ideologismos necesitan de la masa que se deslumbra y que sigue, y no de individuos que pueden razonar y optar. Buchanan, criticando a los ideólogos, dice que está en desacuerdo con “aquellos que conservan una fe platónica en la *verdad política*, verdad que sólo esperaría ser descubierta y que, una vez lo fuera, sería posible explicarla a los hombres”. No hay verdades absolutas y menos en el campo de lo político; el hombre es un perenne buscador de la verdad, pero para que así sea necesita poseer todas sus capacida-

2/ Buchanan, James: “Aproximación de un Economista a la Política como Ciencia”, en Revista “Estudios Públicos” No. 25, verano 1987, p. 6.

des y atributos y poder optar racionalmente. La sociedad, entonces, no se establece ni se orienta por fines trascendentales ajenos al individuo —el interés de la clase según el marxismo, el interés de la raza o de la nación según sea el tipo de nacionalismo de que se trate, el abstracto y peligroso *bien común* que inevitablemente termina siendo definido por quien ocupa la titularidad del gobierno, o sea, por el Estado.

Por el contrario, Buchanan señala que: “Vivimos juntos debido a que la organización social proporciona medios eficientes para alcanzar nuestros objetivos individuales, y no debido a que la sociedad nos ofrezca medios de llegar a algún fin de trascendental felicidad común”<sup>3</sup>. Esto pareciera resultar cierto cuando en la segunda mitad del siglo XX hemos visto derrumbarse tanto el esquema comunista en los países de Europa del Este, como la utopía de la *misión histórica de la nación* sustentada por los nacionalismos corporativos de la España de Franco y de Portugal de Oliveira, que a su turno tenían vinculaciones ideológicas con las expresiones fascistas que Europa conoció. Es el individuo quien, en la base social, va construyendo su propio futuro, en cooperación con los demás y ciertamente sujeto a los condicionamientos que la convivencia social le impone. Esta es una concepción posiblemente menos presuntuosa en el plano discursivo respecto del futuro de la sociedad, pero es la que ha probado ser eficiente en la experiencia comparada. Es una concepción que, contrariamente a los ideologismos, no admite que algunos jueguen a ser Dios, sino que cree más en el hombre y en sus capacidades.

La legitimidad del orden social no hay que buscarla en ese *destino ideal* del que se ha hablado, sino en los individuos que lo componen. Como neocontractualista, al igual que Nozick<sup>4</sup> y Rawls<sup>5</sup>, Buchanan postula que el individuo es quien crea la sociedad para alcanzar objetivos que por sí solo no puede lograr y que por ende su esfera es de mayor importancia que la del Estado, órgano derivado del contrato fundacional.

Será el énfasis en lo individual lo que también dé fundamento a la propiedad privada y al deber del derecho a asegurarla y protegerla. “El fundamento lógico de la propiedad yace precisamente en esta necesidad universal de los límites entre *lo mío* y *lo tuyo*. Para escapar del mundo del conflicto perpetuo de Hobbes, se necesita una definición explícita de los derechos de las personas a hacer cosas”. Así, el derecho de propiedad posibilita a su titular realizar algunas actividades que desea, pero a la vez están otras que le están restringidas por los derechos inherentes a la propiedad del otro. Nuestro autor acota que: “En cualquier orden social que incorpore la libertad individual como valor debe comprenderse claramente la función básica de la propiedad”<sup>6</sup>.

3/ Buchanan, James: “Los Límites de la Libertad”, Premio Editora, México, 1981, p. 13.

4/ Ver al efecto Nozick, Robert: “Anarquía, Estado y Utopía”, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, 333 páginas.

5/ Ver al efecto Rawls, John, “Justicia como Equidad”, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, 217 p. y “Teoría de la Justicia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, 654 páginas.

6/ Buchanan, James: “Los Límites...”, *op. cit.*, p. 23.

Para aclarar más el concepto de propiedad que da Buchanan —y que se entiende en el pensamiento neoliberal— recurrimos al complemento que nos proporciona Popper, para quien “el individuo es esencialmente propietario de su propia persona y de sus capacidades”<sup>7</sup>. La propiedad, entonces, no sólo está referida exclusivamente a lo material, sino que abarca todo cuanto un hombre pueda poseer, tanto sus bienes como su personalidad. No sólo la tiene en razón de una utilidad material, sino como expresión de su propio ser personal. Será este individuo propietario, dueño de sí, quien será el sujeto de decisiones.

Otra forma por la que se hace presente el individualismo en la sociedad, es destacando que “vivimos en una sociedad de individuos, no de iguales”<sup>8</sup>. Es decir, resaltar que los individuos que son sujetos de decisiones no son iguales entre sí. La igualdad no es natural al hombre, lo es la desigualdad. Serán los ideologismos igualitaristas los que pretendan extender la igualdad al mundo de lo naturalmente desigual. Y ese es otro de los atentados contra el ser individual, libre y eficaz.

En efecto, el hombre es naturalmente igual sólo en tres cuestiones básicas: igualdad de origen (todo hombre nace en vientre materno), igualdad de destino (todo hombre es finito), igualdad de naturaleza (todo hombre es persona por el hecho de ser tal y de ello deriva atributos que le son inherentes como la libertad, la dignidad y la igualdad ante la ley). En todo lo demás, el hombre es naturalmente desigual: capacidades, aptitudes, preferencias, vocaciones, imaginación, inteligencia básica, estilos de vida, etc. Serán estos últimos elementos los que estarán más presentes en la competencia diaria del individuo con los demás y con la vida misma. Será en la diferenciación donde el individuo podrá progresar y realizarse más plenamente. El derrumbe reciente de sociedades donde había una férrea regimentación social, dejando al desnudo no sólo la conculcación de la libertad sino el atraso material de ellas, es prueba suficiente para estimar que el igualitarismo, donde las decisiones individuales no cuentan, no es funcional al bienestar que todo individuo busca.

Otro de los desafíos que las democracias emergentes deben abordar para su gobernabilidad es resolver el viejo dilema entre libertad e igualdad. Se deberá vencer la tentación populista de establecer comportamientos paternalistas de parte del Estado, donde con miras al logro de un igualitarismo social, se aplican políticas redistributivistas que, siendo confiscatorias para algunos individuos, terminan provocando agudos conflictos sociales, y que es aún peor, no sólo no resuelven los problemas que creen extirpar, sino que los acrecientan y multiplican. Una mirada a la situación económica de nuestro continente, heredero de décadas de intervencionismo estatal, es un argumento que resulta contundente. El énfasis, al decir de la teoría de las decisiones públicas, debe ser puesto más en lograr un acertado diagnóstico de lo real para formular pautas de salida a la crisis, que partir de los sueños de la utopía.

7/ Vergara, Jorge: “Popper y la Teoría Política Neoliberal”, en Revista “Crítica y Utopía” No. 12, Buenos Aires, 1984.

8/ Buchanan, James: “Límites...”, *op. cit.*, p. 25.

## 2. El Estado y sus límites

SE HA VENIDO HABIENDO DURANTE BASTANTE TIEMPO de la crisis del Estado. Que la cuestión de la gobernabilidad de la democracia y de la reforma del Estado se la planteen intelectuales del área socialista<sup>9</sup> resultan particularmente ilustrativo para convenir, de manera genérica, que el Estado atraviesa hoy por una crisis de legitimidad.

Fernando Vallespin, comentando este problema, dirá: "El progreso social ha venido a definirse en función de la cantidad de legislación emanada de los cuerpos del Estado, llegándose en consecuencia a... una auténtica falta de eficiencia administrativa y, lo que es peor, una continua intromisión en el marco de las libertades individuales. Las personas entrarían a una red cada vez más intrincada de relaciones de dependencia respecto al Estado que, en última instancia, se erigirá en un auténtico soberano hobbesiano"<sup>10</sup>. El Estado ha crecido más allá de sus límites legítimos y como el intervencionismo ha terminado siendo inútil, la crisis respecto de las funciones y roles de aquél ha quedado planteada.

Buchanan reflexiona sobre el Estado a partir de los intereses del individuo. Desde luego que el Estado es uno sólo, pero dentro de él distingue entre *Estado protector* y *Estado productor*, con lo cual está demostrando separadamente sus más importantes roles. En efecto, la distinción del economista americano es de tipo académico y está referida a lo que bien se puede globalizar como las funciones centrales del Estado, que en la concepción de Montesquieu derivan en la existencia de tres poderes independientes. El primero está caracterizado por ejercer la función de que sean protegidos los derechos de los individuos y por dirimir los conflictos que del ejercicio de tales derechos se deriven. Es un Estado que tiene competencias jurisdiccionales y policiales, donde la participación política no se da, aun cuando si —en caso de ser necesario—, el control sobre el adecuado cumplimiento de su función. El segundo es más extenso y es aquí donde reside el problema. El Estado productor está referido a los llamados "bienes públicos", los que al decir de Vallespin son "definidos generalmente por su consumo abierto a amplios sectores de la población o a toda ella, bienes y servicios que no serían suministrados o lo serían subóptimamente en ausencia de una actuación estatal dirigida a tal efecto"<sup>11</sup>.

El Estado productor de Buchanan, que corresponde en nuestro juicio al concepto de Estado Subsidiario, es la instancia encargada de definir las reglas a través de las cuales la comunidad ha de dotarse de esos bienes y ser-

vicios públicos, delimitar su financiación, y aquí quedan comprendidas las funciones ejecutivas y legislativas del Estado. Es el campo donde debe darse la participación política propiamente tal. Es el campo de la democracia, pero también el de la primacía de las decisiones individuales. La vinculación central entre ambos Estados de Buchanan es el individuo. También hay una subordinación del Estado Productor al Estado Protector en cuanto es en esta función donde radica la disponibilidad del monopolio de la fuerza y del poder coactivo para hacer cumplir las normas que se establecen.

Lo anterior no dejaría de ser una discusión inserta en la más plena filosofía política, si no sugiriera el propio autor su actualización, propiciando lo que él llama *revolución constitucional*, que no es otra cosa que el replantearse y reordenar consensualmente los derechos y deberes del Estado y los de las personas en la sociedad moderna. Sin duda que lo que nos está ofreciendo es una salida —mostrando un camino que apunta a una solución— a la actual y aceptada crisis del Estado; replantearnos su funcionamiento, revisar sus intervenciones para dejar sólo aquellas que sean consideradas legítimas. Dicho de otra forma, se parte del principio de la revalorización del rol de individuo en la sociedad y frente al Estado. Se diagnostica que la causa central de la crisis que sufre hoy el Estado parte de la carencia, distintos grados y magnitudes, de ese protagonismo individual. Y, por ende, se ofrece como salida, el método de la reforma, de la "revolución constitucional", para lograr la consecución de aquellos principios fundacionales.

Esta concepción dinámica que se deriva del pensamiento de Buchanan es la que también puede posibilitar una revisión de los llamados regímenes políticos. Y más concretamente aún, evaluar si el régimen presidencialista —tan propio de América Latina— ha sido o no eficiente, o bien ha sido un factor de crisis, al fomentar en lo político la aparición de caudillismos, al favorecer conductas paternalistas y contribuir decisivamente a la expansión desmedida del Estado.

No se debe adherir a un régimen político (presidencial, parlamentario o mixto) por sus bondades teóricas, a partir de lo que hemos definido antes como "los sueños de la utopía" o a partir de la inercia de una costumbre histórica. Un enfoque individualista del proceso político aconseja una evaluación del funcionamiento de los regímenes en función de los intereses del individuo y, basado en ello, del comportamiento del orden social. Y esa evaluación que puede llevar al cambio, al mantenimiento o la modificación de la estructura del Estado y del Gobierno tiene como sujetos centrales a los individuos, los que después de un debate de fondo —para que su decisión sea informada— podrán expresar su opción.

Peró, volviendo a la cuestión de la presencia del Estado en la sociedad, una de las características que debe tener en su función de *productor* o de *subsidiario* es que los individuos deben sentirse gobernados por instituciones y no por personas, y en esas instituciones el individuo debe tener una participación tanto en la generación, como en el control de sus actuaciones. Los individuos no pueden delegar completamente la función de gobernar la sociedad, pues, por esa vía están entronizando una primacía de la burocracia

9 / Sobre el particular hay una abundante literatura. Pero, de manera preferente queremos mencionar los seis libros que contienen ponencias sobre el tema de la reforma del Estado en América Latina que han presentado intelectuales de izquierda en Seminarios del convenio UNESCO-CLACSO y que llevan por título genérico: "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?". Los temas que abordan son: los tomos 1 y 2, "Democratización, modernización y actores sociopolíticos", Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 1988; los tomos 3 y 4, "Los actores socioeconómicos del ajuste estructural", Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 1989; y los tomos 5 y 6, "Centralización, descentralización del Estado y actores territoriales", Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 1989.

10 / Vallespin, Fernando: "Nuevas Teorías del Contrato Social; John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan", Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 175.

11 / *Ibidem*, p. 185.

cia. En distintos niveles, y de diversas maneras el individuo debe tener la posibilidad de tomar decisiones (lo es, por ejemplo, que ante una Reforma Constitucional aprobada por el Ejecutivo y el Legislativo, se requiera obligatoriamente la realización de un plebiscito). Esta participación es el mejor resguardo ante la amenaza del Leviatán.

Buchanan se interroga acerca del tipo de orden social que el individuo puede crear para superar a este *Estado de bienestar* que ha demostrado ser poco eficiente. Apunta a que la respuesta puede encontrarse en dos tipos de variantes. Una es la de pensar que hay una "sociedad buena", que opera como paradigma ideológico, la que "es independiente tanto de la que existe como de los medios con los que podría conseguirse". Es el camino que muestra la utopía ideologizadora. La otra alternativa es analizar, en función de hacer un diagnóstico, las instituciones existentes, para que a partir de ese análisis, de manera consensual —a modo de reiteración del contrato—, se procure un perfeccionamiento. Es el camino que, estando cimentado en concepciones valorativas sobre el rol del individuo y la sociedad, se muestra más pragmático.

El autor rechaza cualquier tentación de describir él mismo un tipo de sociedad ideal —más allá por cierto de la vigencia perenne de la primacía del individuo— y ésta es una característica común de diversos pensadores neoliberales, por la cual no podríamos encontrar en este pensamiento ninguna suerte de ideología. Lo dice de manera muy clara: "No ofrezco una descripción de la sociedad buena, ni siquiera en mis propios términos... Todo intento por describir en detalle el bien social parece conllevar un deseo implícito de imponerlo, independientemente del acuerdo observado o esperado entre las personas"<sup>12</sup>. Los voluntarismos políticos que cruzaron Occidente, y en particular América Latina, en los años 60, son un ejemplo muy claro del mal que Buchanan apunta.

Para avanzar hacia un rediseño de los roles del Estado, para recomponerlo en función de la primacía del individuo, se hace necesario primero la existencia de una generalizada discusión sobre los problemas básicos del orden social. No se trata de dejar de lado al Estado, por el contrario, es importante readecuarlo para que pueda servir más eficazmente para lo que ha sido creado. Se dice que "el hombre ha perdido su fe en el gobierno tal como funciona, pero permanece poco dispuesto a echar por la borda la muleta gubernamental. Busca silenciosamente una filosofía que pueda ofrecerle alguna reconciliación y restaurarle parcialmente su fe social"<sup>13</sup>.

En lo último podemos encontrar una buena explicación del auge de las ideas neoliberales en el mundo actual. No se debe sólo a razones coyunturales, pues ello podría permitir justificar parcialmente el triunfo de algunas coaliciones políticas, sino que en el fondo hay una razón de tipo cultural y antropológico: el hombre buscando más espacios de libertad, luchando por volver a surgir por sobre la masa y ser él mismo. Y es por ello que las ideas de la filosofía neoliberal van mucho más allá de los cauces partidistas y las

podemos encontrar reflejadas en no pocas medidas de gobiernos socialdemócratas como el español y el francés. Ello nos permite entender también el por qué hoy en Bolivia un presidente de izquierda como lo es Jaime Paz Zamora, ha proseguido con el modelo de economía social de mercado que heredara de su antecesor —Paz Estenssoro—, que a su vez, tampoco puede identificarse con partidos de derecha; o bien por qué el presidente Menem, miembro de un partido populista y estatista por esencia, está aplicando recetas neoliberales a la hora de solucionar una aguda crisis económica.

Concluyendo esta acción del trabajo, debemos hacer una reivindicación del término *individualismo* que se ha reclamado en párrafos anteriores. Lo que ocurre es que la gente común suele identificarlo con *egoísmo*, lo cual constituye ciertamente una falacia, tal como lo es la creencia de que el colectivismo es *altruista*. Individualismo y egoísmo son dos géneros distintos de palabras, apunta Mariano Grondona: "Cuando digo individualismo, exalto la vocación única e intransferible de una persona por ser ella misma. Cuando hablo de colectivismo, estoy diciendo que la persona no es protagonista sino el grupo. Tanto el individuo como el grupo pueden ser egoístas o altruistas. El nacionalismo, el racismo, el clasismo son egoísmos colectivos donde una unidad grupal se reserva la primacía. Un individuo, en cambio, si está en camino de la perfección moral, en algún momento tiene que acceder al altruismo"<sup>14</sup>.

### 3. La democracia limitada

UNA DE LAS RAZONES QUE NOS LLEVO A REALIZAR ESTE TRABAJO fue el aportar ideas respecto de la estabilidad de la democracia. Debe tenerse presente que en América Latina las democracias emergentes y las otras —de más antigua data— atraviesan por una etapa difícil, donde la gobernabilidad del sistema significa hacer frente a una serie de desafíos.

Sin detenernos en los diversos factores que forman los indicadores de gobernabilidad de una sociedad, queremos entrar de lleno al orden conceptual. Es, en definitiva, lo que resulta más práctico. En efecto, un error en el plano de la abstracción puede precipitar múltiples efectos sobre la realidad misma. Pese a que lo que sostengan los empiristas, en última instancia nos gobiernan ideas y principios, a veces sin conexión inmediata con los asuntos cotidianos.

De suerte que una de las primeras cosas que hay que diferenciar es el concepto de doctrina del de ideología. Lo primero está relacionado con la concepción de mundo que se tiene, con los principios fundantes de una determinada visión que servirán de orientación para la acción. Ideología, en cambio, dice relación con un conocimiento práctico y no científico. Al decir del politólogo argentino Luis Antonio Melo, en cuanto su función es determinar conductas en lo operativo, "tiende a sacralizar las ideas en postulados presentados como consignas dogmáticas y en hipótesis intangibles que se corresponden con su carácter de sistema cerrado de ideas y creencias"<sup>15</sup>.

14 / Grondona, Mariano: "Los Pensadores de la Libertad. De John Locke a Robert Nozick". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 125.

15 / Melo, Luis Artemio: "Compendio de Ciencia Política". Tomo 1. Depalma Editores, Buenos Aires, p. 28.

12 / Buchanan, James: "Los Límites...". *op. cit.* p. 203.  
13 / *Ibidem.* p. 214.

Una concepción doctrinal de la democracia apuntará a que ella es una forma de gobierno, es decir, sólo un medio. Y gobierno, de acuerdo con su deber ser, no es sino gestión eficaz de la cosa pública. Una concepción ideológica de la democracia la considera como un fin en sí, que se agota en el simple juego de sus mecanismos procesales. En tal marco, las elecciones son una condición necesaria para la democracia, pero insuficiente. Si el gobierno surgido de elecciones no respeta el ámbito privado de los ciudadanos, si su poder no está limitado, entonces la democracia no es sino un mero formalismo, con el cual los ideólogos deberían quedar satisfechos. Y así se tendría la paradoja de que la Nicaragua de Somoza y el Paraguay de Stroessner serían regímenes democráticos por el solo hecho de haber celebrado periódicamente elecciones presidenciales y de cuerpos legislativos.

Conviene entonces precisar bien el significado de la democracia, para evaluar después sus resultados.

Al decir de Buchanan: "En su sentido más fundamental, democracia significa que las decisiones de gobierno, que afectan a todos los miembros de una sociedad, se generan por medio de procesos de discusión y toma de decisiones, donde participan todos los miembros —efectiva o potencialmente— en igualdad de condiciones"<sup>16</sup>. Está apuntando a la igualdad ante la ley, lo que origina un igual derecho a la participación, por un lado, y a la preservación del ámbito privado fuera del espacio público, por otro.

La democracia limitada apunta —en cuanto a la función del gobierno específicamente— a que exista una contención del poder. No sólo a que ese poder sea derivado de una efectiva participación política del electorado, sino a que ese poder no sea un instrumento de una primacía absoluta de las mayorías. Hayek, al respecto, señala: "Tendremos que reconciliarnos con el hecho aún extraño de que en una sociedad de hombres libres la autoridad más alta no debe tener, en tiempos normales, el poder de dar órdenes positivas, sean éstas cuales fueren. Su único poder debiera ser el prohibir de acuerdo con reglas, en tal forma que deba su suprema posición a un compromiso en que todo acto está sujeto a principios generales"<sup>17</sup>.

Dentro de este contexto se inserta una llamada de atención de Buchanan en su concepción de democracia limitada: su llamada *Falacia electoral* que consiste en "el error de pensar que mientras los partidos y los políticos compitan en elecciones libres y periódicas, sujetas a votaciones de mayoría o plurales, bajo el sistema de sufragio universal, no es necesario aplicar abiertamente limitaciones al radio de acción de la actividad gubernamental. De este error nace el enfoque que considera indeseables, en cualquiera de sus formas, las restricciones constitucionales impuestas al ejercicio de la autoridad gubernamental"<sup>18</sup>.

La Falacia electoral está en percibir a la democracia por sus aspectos procesales y a partir de ahí transformarla en un fetiche. Aquí radica tam-

bién el fundamento "teórico" de los defensores del estatismo, aquellos que vemos, por ejemplo en Argentina, oponiéndose a los planes de reforma del Estado que lleva a cabo el gobierno de Menem. La Falacia electoral, también, es la que considera, por ejemplo, legítima una legislación que permita abortar a la mujer, si tal ley ha contado con el respaldo de la mayoría, sin considerar que se está atentando contra el derecho más fundamental del individuo, como lo es el derecho a vivir, cuya primera expresión es la posibilidad de nacer. La Falacia electoral podría llevar incluso a considerar legítimas las acciones totalitarias del régimen nazi, por cuanto éste —en su momento— contó con la aprobación electoral de la mayoría de los alemanes.

El resguardo de la libertad personal requiere de la contención del poder, hace indispensable que la sociedad civil tenga un espacio mayor que aquel que posee el Estado, y, en definitiva, que el individuo pueda realizarse plenamente. En un estudio reciente —efectuado en el Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile— Jorge Jaraquemada concluye: "La democracia ilimitada es riesgosa para la libertad y para la estabilidad de la convivencia pacífica. Permite la expansión desmedida del Estado y una clara sujeción de la sociedad a él. En fin, una democracia de este tipo es como si ella fuese un fin en sí. En cambio, una democracia limitada evita que el poder se concentre, que se ejerza de manera arbitraria; concibe el Estado en un rol subsidiario y destaca la importancia de la autonomía de la sociedad en su múltiple y compleja conformación"<sup>19</sup>.

Los individuos tienen derechos que son anteriores y superiores respecto del Estado. Ellos se derivan del hecho mismo de ser personas y se encuentran regulados por el Orden Espontáneo, concepto propio del neoliberalismo, y que es semejante a la concepción de Orden Natural del pensamiento cristiano, el que a su vez antes de ser formulado por los escolásticos había sido enunciado por Cicerón y los estoicos en Roma. Esto nos lleva, haciendo un paréntesis en la hilación de nuestro análisis, a sostener que es falsa la pretendida oposición entre neoliberalismo y cristianismo, como se sugiere incluso en algunos documentos eclesiales. A veces tal oposición ha partido de la premisa no verdadera de identificar al neoliberalismo con el liberalismo tradicional y racionalista, tributario de las postulaciones de Rousseau y su *Voluntad General*, a quienes los neoliberales los consideran más bien un precursor de los totalitarismos. Sin embargo, volviendo al tema central, tanto en el Orden Espontáneo como en el Derecho Natural el centro es el hombre, y como tal —Locke, que era escolástico y liberal, lo afirma muy bien— ha de ser respetado en su vida, en su seguridad, en su propiedad y en su libertad. Estos cuatro derechos fundamentales el Estado debe reconocerlos y garantizarlos. En ellos encuentra el Poder y el ejercicio de la democracia un claro límite.

Buchanan plantea la democracia como un medio, recomendando que más allá de las particularidades de cada realidad nacional, la constante sea la premisa de que los hombres sean celosos defensores de la retención de

16 / Buchanan, James: "Democracia Ilimitada", en Revista "Estudios Públicos" No. 6, segundo trimestre, 1982.

17 / Hayek, Friedrich: "El Ideal Democrático y la Contención del Poder", en Revista "Estudios Públicos", p. 49.

18 / Buchanan, James: "Democracia Limitada...", op. cit. p. 48.

19 / Jaraquemada, Jorge: "Los límites a la democracia en el neoliberalismo los pensamientos de Hayek y de Popper". Ver revista Ciencia Política No. 22.

sus libertades individuales al interior del orden social, agregando un mensaje directo; hay que ir más allá de los resultados electorales, que son esencialmente coyunturales, a fin de que ellos, siendo importantes, no distraigan la acción política de lo que es fundamental, como es el establecimiento de nuevas reglas para limitar la acción del gobierno, "reglas que sean operativas al margen de quienes sean los partidos o políticos que ejerzan el poder".

Como conclusión de esta parte, podemos afirmar que se hace daño a la democracia cuando se la transforma en objeto de una ideología, cuando se pretende absolutizarla. La historia está plagada de ejemplos de absolutizaciones de buenos principios y postulados y que, en virtud de ello, atravesaron por etapas en que aparecieron totalmente desdibujados. Así, el cristianismo, en algún momento, creyó que los griegos y romanos eran despreciables *paganos* y quiso construir un mundo en el cual la Iglesia fuera a la vez poder temporal y espiritual; un mundo clerical. Esta fue su absolutización. Alguna vez también el liberalismo tradicional, que vino a proclamar la libertad de conciencia y de comportamiento, se extremó en jacobinismo e irreligiosidad, en militancia iconoclasta que lo condujo a generar terror en la Revolución Francesa. La democracia también puede volverse un drama cuando se la absolutiza y se le asignan propósitos para los que no fue creada, y al no poder cumplirlos —obviamente— genera frustraciones colectivas que desembocan, paradójicamente, en la pérdida de fe en el sistema y en agudos climas de enfrentamiento.

La democracia limitada es entonces el concepto más funcional a la gobernabilidad del sistema democrático y, por ende, a su estabilidad. No cae en la tentación de absolutizar el medio, sino que por el contrario, siempre apunta a la protección de los derechos del individuo.

#### 4. La teoría de las decisiones públicas

EL APORTE MAS SIGNIFICATIVO DE BUCHANAN es la elaboración de la Teoría de las Decisiones Públicas, factor importante en la consecución de la gobernabilidad de la democracia.

En un sentido neutro, la teoría de la decisión se ocupa de la elección de un curso de acción óptimo entre una serie de cursos alternativos especificados sobre la base de un criterio de preferencia.

Un viejo estilo de gobernar —y también de hacer política— era aquel que sólo se dedicaba a determinar qué problemas de decisión debían ser resueltos. Y frente a tal determinación aplicaban la respuesta que provenía de la receta programático-ideológica. Así, por ejemplo en los años 60, frente al diagnóstico de que los países del área estaban en una situación de subdesarrollo, los gobiernos aplicaban políticas redistributivistas, tales como las reformas agrarias y los impuestos patrimoniales. No había preocupación alguna por proyectar anticipadamente escenarios futuros a partir de las medidas que se querían adoptar para poder así evaluar prospectivamente sus resultados, lo que a su vez hubiese permitido la comparación con cursos alternativos de acción.

El mundo se ha vuelto más complejo cada vez. La sociedad política se compone de seres humanos con una creciente capacidad de racionalizar, de manera que las decisiones se comienzan a dar entrecruzadas; de un lado, las demandas de los individuos frente a lo que estiman son sus problemas sociales o públicos, y de otro, las determinaciones de problemas que hace el gobierno para establecer prioridad en su acción. En ella la evaluación prospectiva es una etapa que los gobiernos tienden a considerar cada vez más.

En este artículo no nos vamos a referir al tema de la función prospectiva del proceso de toma de decisiones gubernamental o estatal, dado nuestro interés, ya explicitado, por plantear aquí un enfoque individualista del proceso político. Veamos entonces la elaboración de esta teoría a partir del individuo mismo.

La sociedad como tal carece de objetivos y propósitos. Estos son propios del individuo. Desde luego hay aquí una clara diferenciación entre el pensamiento corporativo y el pensamiento marxista, de un lado, y el pensamiento neoliberal, por otro. Para los primeros la colectividad opera como si fuera un individuo, tiene su propia escala de valores, sus propias preferencias y esto motiva una acción independiente de parte del Estado, la que se impone al individuo. En otras palabras, aunque sea una reiteración decirlo, el Estado tiene existencia y motivaciones independientes de los seres individuales y éstos, para ser considerados en su particularidad, tienen que destacar su pertenencia a un organismo más extendido, como es la sociedad corporativamente estructurada, o el Estado colectivista que se desprende de la praxis marxista.

La concepción neoliberal parte de la primacía de las acciones individuales y, así, el fundamento de la acción colectiva que adoptan los organismos sociales, entre ellos el Estado, será que los individuos optan por conseguir determinados objetivos de manera conjunta al interior del orden social. En este sentido, para Buchanan: "El Estado se ve nada más que como el conjunto de los procesos, la máquina que permite que la acción colectiva tenga lugar"<sup>20</sup>. La definición otorga al Estado un carácter instrumental, al servicio del individuo.

El punto de partida del enfoque institucional o tradicional que privilegia al Estado consiste en que los hombres que optan son más o menos idénticos, más allá de la igualdad ante la ley, y por eso es que se considera a los procesos políticos como medios para lograr decisiones *correctas*, lo que hace que las decisiones políticas sean consideradas *juicios de verdad*. Esto, a la postre, resulta extraordinariamente peligroso, porque cuando se admite que hay *juicios de verdad* en las decisiones políticas, se está desconociendo el valor de la competitividad y se entra a jerarquizar entre las diversas opciones. Por esa vía se llega a concebir a la política como un juego suma cero, donde se gana o se pierde en términos definitivos o excluyentes. Al final, para el país, el resultado es de suma negativa, por la polarización que se produce.

20 / Buchanan, James: "El Cálculo del Consenso", Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1980, p. 39.

En cambio, el enfoque individualista parte de la premisa que cada individuo tiene sus propios objetivos y que busca alcanzarlos mediante los mecanismos que le ofrece el sistema. Como debe admitir que otros, igual que él, también desean que el sistema les proporcione los medios para alcanzar sus propósitos, emerge necesariamente la conciliación de sus diferencias, la transacción o el sometimiento a reglas de votaciones. Aquí es posible que todos ganen algo, o que en general quedan conformes con los procedimientos que el sistema les brinda al no sentirse excluidos. La política se transforma así en un juego de suma positiva.

Una proyección de la individualidad son las asociaciones voluntarias de mediación, donde el hombre libremente decide asociarse con otros para el logro de determinados objetivos que por sí solos no pueden alcanzar plenamente. El concepto "Asociaciones Voluntarias de Mediación" lo hemos tomado de Jorge Jaraquemada, quien lo define como "instancias que se forman por voluntad del hombre, quien decide establecerlas y mantenerlas a fin de que actúen como grupos intermedios entre el hombre y la sociedad global, sea con vista a la obtención del poder político —caso de los partidos—, sea con vista a influenciar sobre quienes toman decisiones o sobre la opinión pública en relación con sus intereses sectoriales, como el caso de los grupos de interés"<sup>21</sup>. Hemos optado por esta denominación y no por la clásica de *cuerpos intermedios*, por cuanto ésta presenta la dificultad de que su uso práctico y político en diversas experiencias, es usada restrictivamente para nombrar a grupos naturales de asociación con la exclusión deliberada de los partidos políticos. Además tiene un sesgo corporativista que en caso alguno compartimos.

Buchanan, comentando lo anterior, sostiene en su clásica obra *El Cálculo del Consenso*: "En su sentido auténtico, la acción política es vista esencialmente como un instrumento a través del cual el poder de todos los participantes puede incrementarse, si definimos poder como la capacidad de imponer cosas que son deseadas por los hombres... la acción colectiva debe ser ventajosa para todas las partes"<sup>22</sup>.

Nuestro autor profundiza en las formas en que los individuos pueden adoptar decisiones colectivas. Para ello hace una distinción, en cuanto al contenido de ellas, entre las decisiones políticas de tipo rutinario —generación de autoridades a través del sufragio, por ejemplo—; las decisiones políticas y legislativas que implican algún cambio importante, pero no sustantivo, en los marcos legales y que alteren lo que las partes esperan ganar —una reforma a los mecanismos tributarios o una reforma constitucional, por ejemplo—; y las decisiones políticas que importan un cambio radical de los principios fundantes de la estructura constitucional de la sociedad. Según sea el tipo de decisiones de que se trate dirá que el mecanismo por usar será la expres-

sión de las mayorías en una elección, el consenso y la unanimidad, de manera respectiva.

Es particularmente cuidadoso de dejar sólo en el ámbito gubernamental la adopción de decisiones importantes que alteren el sistema, recomendando, según sea el caso, el consenso a la unanimidad (en este caso, entre los actores políticos representativos de todos los sectores), por cuanto "todos y cada uno de los que observamos la estructura política existente preferimos que el mundo fuera distinto de lo que es ahora, pero a menos que se llegue a un acuerdo general sobre la implantación de cambios (y hasta que se llegue a él), cualquier modificación entraña coerción de algunas personas sobre otras"<sup>23</sup>.

Reconoce que el criterio de la unanimidad es difícil de aplicar. Por eso lo reserva para decisiones de gran trascendencia, para cambios muy radicales —de un sistema a otro—, y opera más bien como resguardo del orden social. Aquí cada actor "es una parte necesaria para cualquier acuerdo". La negociación que se puede dar para alcanzar la unanimidad es que cada actor acepte conscientemente el cambio del escenario fundamental, por lo que es altamente probable que el acuerdo sería normalmente casi imposible. Concluirá que: "Los únicos medios por los que el individuo puede asegurarse que las acciones de otros nunca impondrán costos sobre él es a través de la aplicación de la regla de la unanimidad"<sup>24</sup>.

El nivel del consenso, que es en la práctica el que se aplica para decisiones políticas importantes en que determinados sectores pueden perder algo, conduce directamente a la implementación de la negociación y de la transacción como mecanismo. El resultado de los cambios, o sea, la decisión a adoptar en definitiva "dependerá de las fuerzas de negociación relativas".

Pero, gran parte de las decisiones políticas en que el individuo participa directamente y donde se da la competencia de los partidos, dice relación con la aplicación del mecanismo del logro de la mayoría. En el plano legislativo ella opera al votarse las proposiciones de ley. Aquí las reglas deben apuntar a establecer un mecanismo transparente, a fin de que se encuentre profundamente legitimado, única forma de obligar a todos a acatar sus resultados, y debe cuidarse —como se ha expresado en otras partes de este trabajo— que este expediente procesal no se extienda a materias que son de una envergadura mayor a aquellas que normalmente se someten al juego de las votaciones. El tipo de mayoría de que se trate (mayoría absoluta en una elección presidencial, mayoría simple en elecciones de parlamentarios, quórum calificados para algunas materias sometidas al proceso legislativo, etc.) dependerá de cada realidad social y de la jerarquización que constitucionalmente se establezca entre las decisiones que se dejan entregadas a este tipo de mecanismo de decisión.

Debemos considerar también que en varias materias —muchas de ellas de aplicación cotidiana— el individuo delegó, al crear el Estado o al apro-

21 / Jaraquemada, Jorge: "De la generación, Participación y Responsabilidad en las Asociaciones Voluntarias de Mediación", Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1988. p. 10.

22 / Buchanan, James: "El Cálculo...", *op. cit.* pp. 49, 50.

23 / Buchanan, James: "Una Teoría Individualista del Proceso Político" en David Easton, compilador, "Enfoques sobre Teoría Política", Amorrortu Editores, Buenos Aires. 1982. p. 57.

24 / Buchanan, James: "El Cálculo...", *op. cit.* p. 100.

bar la Constitución, decisiones de tipo rutinario en la burocracia, como el establecimiento de las reglas de tránsito o el establecimiento de procedimientos para acceder a algún tipo de subsidio habitacional. Aquí, a diferencia del plan legislativo, donde el individuo puede ejercer un control de tipo político en la siguiente elección, los límites están en la contención misma del poder —que limita a la burocracia a roles necesarios, pero mínimos— y en la fiscalización que los órganos contralores y judiciales (del Estado protector) puedan hacer.

Lo que Buchanan deja plenamente establecido en su teoría de las decisiones públicas es que el voto mayoritario "es sólo una de las instituciones posibles mediante las cuales se toman decisiones políticas en una estructura democrática racionalmente organizada"<sup>25</sup>.

Hacia el fin del artículo, concluido el muestreo de los diversos mecanismos relativos a la toma de decisiones, volvamos a lo medular. Qué cosas el individuo deja para una decisión individual, qué para decisiones individuales-grupales voluntarias o formas de cooperación y cuáles inserta directamente en las acciones colectivas o decisiones públicas. En un nivel meramente normativo, la cuestión podría ser más o menos clara; serán de decisión individual aquellas cuestiones que el hombre debe o desea y puede efectivamente resolver por sí solo; la motivación y la acción serán exclusivamente personales. Serán de decisión individual de cooperación, aquellas cuestiones que el hombre debe o desea, pero que no puede procurarse eficientemente solo y para lo cual estima que requiere la cooperación voluntaria de otros individuos. Serán de decisión pública, por último, las cuestiones que digan relación con la armonización de la convivencia social (Estado protector) o con la administración de los negocios públicos en términos de que el individuo encuentre en el contexto social un marco apropiado, así como las posibilidades para realizarse plenamente.

Lo que importa, en todo caso, es que los límites dentro de los cuales se da cada tipo de decisión sean impuestos al individuo, sino que éste mismo los determine, sea en su actuar, sea de manera implícita al encontrar legítima la esfera de las decisiones públicas.

Esto Buchanan lo traslada a un esquema de opciones, donde está presente una relación costo-beneficio. Habrá una decisión puramente individual cuando el beneficio de ésta sea absolutamente mayor que su costo y la mencionaremos como campo de decisiones A. Habrá una opción individual de preferir canalizar las decisiones a través de las asociaciones voluntarias de mediación, en una cooperación de preferencias individuales, cuando el beneficio para el sujeto sea mayor que el costo —o bien se optimizará— cuando se recurre al ámbito de la cooperación. Esto lo mencionaremos como campo de decisiones B. Por último, habrá una opción individual directa o regulada, cuando el sujeto sólo logra beneficios a través de decisiones públicas, pues de lo contrario los costos que tendría que soportar serían enormes. En este caso estamos en el campo de decisiones C.

De acuerdo a como se combinen los diferentes campos de decisión, se pueden dar seis posibles permutaciones en cuanto a prioridades:

1. A. B. C.
2. A. C. B.
3. B. A. C.
4. B. C. A.
5. C. A. B.
6. C. B. A.

En el primer caso hay una clara primacía de la opción puramente individual y en segundo lugar viene la posibilidad de adoptar decisiones de cooperación. En este caso, las decisiones son enteramente privadas, que el individuo puede llevar a cabo sin afectar el bienestar de otro individuo del cuerpo social. La adquisición de bienes es un buen ejemplo de este comportamiento.

En el segundo ordenamiento el individuo debe esperar algunos efectos externos de su comportamiento y, por ende, decisión individual. Por lo tanto, aquí hay una primacía consciente de la decisión individual sobre la colectiva o pública. Es decir, considerando los efectos que su decisión individual tiene en la esfera social, el hombre la adopta. Un ejemplo de esto puede ser la decisión de inscribirse en un partido político para tener una participación mayor a la del simple espectador en el proceso político.

El tercer comportamiento apunta a una primacía del sector privado de cooperación por sobre el individuo y por sobre la colectividad. Aquí el hombre requiere de la inserción en una esfera de cooperación y la prefiere antes que trasladar la cuestión a la esfera pública. La incorporación a grupos de interés a fin de poder realizar presiones sobre otros particulares, o sobre el Estado, o bien para poder defender contra los mismos determinados intereses corporativos, caen en esta órbita de conducta.

El cuarto comportamiento señala que el individuo encuentra preferible para enmarcar sus decisiones la cooperación del sector privado a la acción pública propia de la esfera estatal; sin embargo, está consciente de que si la organización privada de cooperación no resulta eficiente puede trasladarse ese nivel de decisiones a la esfera pública. Dicho en palabras de Buchanan: "El individuo espera que la acción voluntaria cooperativa será el medio más eficiente de organización, y también que los acuerdos tenderán a surgir. Además, esta catalogación sugiere que el individuo prefiere una desviación de las actividades al sector público si los acuerdos voluntarios requeridos no son posibles por alguna razón"<sup>26</sup>. Estamos en una zona fronteriza. Un ejemplo claro es la opción que el individuo hizo en un momento dado en función de que fuese el Estado en América Latina quien tuviese a su cargo la mayor parte del proceso de industrialización, porque en ese entonces ello era más eficaz; cuestión que en nuestros días se ha venido revirtiendo mediante una transferencia de decisiones desde la esfera estatal a la privada, mediante los procesos de privatizaciones.

25 / Easton, David, *Compilador, op. cit.*, p. 63.

26 / Buchanan, James: "El Cálculo...", *op. cit.*, p. 81.

El quinto comportamiento importa entrar de lleno a la decisión pública. Es un área donde la acción puramente individual es absolutamente ineficiente y por ello el propio individuo no la prefiere. Los acuerdos voluntarios entre individuos, teniendo una mayor posibilidad de competencia sobre el tema por decidir, se desechan también por no ser eficaces. Aquí caben todos los ejemplos que se puedan dar de acción política gubernamental, como la administración de justicia, la creación del derecho a través del órgano legislativo, la coordinación de las diversas tareas generales del quehacer social.

El sexto comportamiento tiene igual característica que el anterior, sólo que es un área donde el Estado puede llegar a ser ineficiente, y el individuo para remediar ese mal, puede optar, como segunda preferencia, por encarar la resolución del problema a una organización voluntaria. Sin duda que no es un comportamiento deseable, porque a diferencia de los procesos de transferencia por medio de la privatización, aquí se está en un área donde el individuo desea que el Estado actúe y sólo cuando éste no puede, y por ende se cae en la ingobernabilidad, el individuo adopta cursos de acción alternativos. Es el caso de un Estado donde la policía no puede hacer frente a la criminalidad o al terrorismo, lo cual induce a que los individuos formen entidades privadas de defensa.

En conclusión, el pensamiento de Buchanan nos ha posibilitado trazar las bases primarias para realizar un análisis de los procesos políticos desde el enfoque del individuo. Desde esta perspectiva hemos ido desde una reflexión sobre el concepto mismo de democracia, hasta la simplificación de las relaciones de jerarquización por preferencia de las diversas decisiones, con el propósito de configurar una matriz para el análisis de procesos políticos cercanos.

Tanto en el nivel conceptual como en el práctico, no hemos partido —como se planteó en la introducción— desde las instituciones y del poder de éstas, para proponer una matriz de análisis. Por el contrario, nuestro énfasis ha estado en el hombre. Creado por Dios como señor de las cosas y dotado de libre albedrío, ha sido quien ha permanecido vigente a lo largo de los siglos con parecidas angustias, con similares interrogantes y con idénticas esperanzas, entre ellas la de ser efectivamente sujeto de la Historia y de su propia historia.