

Una crítica de la lógica populista desde la visión de James M. Buchanan ¹

Alejandra Salinas²

En la medida en que se permita a la acción colectiva quebrar los límites impuestos por los beneficios mutuos del intercambio, tanto directos como indirectos, la comunidad ha dado un gran paso atrás hacia la selva anarquista o no ha podido dar el principal paso para salir de esta selva en primer lugar.

James M. Buchanan, *Los límites a la libertad*

Introducción

La contribución de James M. Buchanan a la economía política moderna ha sido reconocida por los economistas (recibió el Premio Nobel de Economía en 1986), pero su pensamiento es menos conocido entre los filósofos políticos, aunque muchas de sus obras abordan cuestiones cruciales como la base de la legitimidad política, la justificación de la democracia y la lógica del diseño constitucional. En trabajos anteriores abordé los presupuestos éticos que subyacen a sus ideas políticas, su noción de la ley como "capital público", y su visión acerca de las bases psicológicas del socialismo contemporáneo.³ Mi intención aquí es delinear y examinar la filosofía política de Buchanan para luego aplicarla a analizar y criticar la lógica populista. Usaré la expresión "lógica populista", que trata sobre la naturaleza y las características de la teoría política populista, y que se distingue conceptualmente de "populismo" pues éste describe la estructura o el funcionamiento de un tipo de régimen en particular.

El tema del populismo ha recibido una creciente atención académica en la última década, especialmente en lo que respecta a América Latina, donde hubo un resurgimiento y fortalecimiento de regímenes que aplican políticas populistas para paliar los supuestos efectos de las llamadas reformas "neoliberales".⁴ Muchos de estos estudios ofrecen una mirada empírica de los regímenes populistas, sus discursos o sus políticas, mientras que son menos los autores que ofrecen un enfoque desde la

¹ Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en la reuniones de APEE (Las Vegas, 2012) y del IV Congreso Internacional de Economía Austríaca (Rosario, 2012). Agradezco a la Beca Zorraquín/ESEADE la ayuda brindada para poder realizarlo.

² Doctora en Sociología (UCA). Profesora de Teoría Política (UCA/ESEADE). Secretaria de Investigación (ESEADE).

³ Sostuve allí que en Buchanan el concepto de maximización de los intereses individuales se halla limitado por un principio ético general, que inspira aquellos arreglos institucionales específicos que mejor protejan la libertad individual (Salinas, 2005). También analicé su preocupación por el cumplimiento de la ley y sus argumentos sobre la ley como un capital público, que se cimienta en una base cultural y ética (Salinas, 2006). Por último cuestioné su idea de que muchas personas tienen "miedo de ser libres" y demandan una creciente protección del Estado de Bienestar (Salinas, 2008).

⁴ Para una versión que ilustra la crítica al "neoliberalismo" ver Mirowski (2009).

perspectiva de la teoría política.⁵ Entre estos últimos, Ernesto Laclau ha propuesto una defensa de la razón populista, entendida como un discurso anclado en una metodología colectivista, en la idea de antagonismo como constitutivo del orden social, en una crítica radical de los mercados y en la defensa de un régimen político hegemónico (Laclau, 2009).

Claramente, la lógica populista así entendida está en contraposición con la ética y el funcionamiento de un orden cooperativo, institucional y liberal como el defendido por Buchanan, quien ha escrito extensamente en contra de algunos modelos teóricos que promueven directa o indirectamente la sobre-extensión de la esfera política a expensas de la libertad individual, de la democracia limitada y de la prosperidad general. Podría pensarse que la lógica populista no es sino otra versión de la lógica asistencialista del Estado de Bienestar, a la que Buchanan dedicó gran parte de su crítica en las últimas tres décadas.⁶ Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre ambas: mientras las demandas de bienestar se integran a un marco institucional de la democracia liberal, la lógica populista se aparta radicalmente de ese marco.

Más específicamente, las diferencias entre una y otra pueden ser examinadas en base a tres aspectos: el metodológico, el político y el económico. En términos generales, en la visión del bienestar:

- a) el individuo es la unidad de análisis ("individualismo"),
- b) hay ciertos bienes que todos los individuos deberían tener ("igualdad"),
- c) ese objetivo se persigue mediante una transferencia política de la riqueza y los ingresos individuales ("redistribución").
- d) la redistribución se efectúa dentro de un marco institucional democrático y en un sistema económico predominantemente capitalista.

Estas características están ausentes en la visión populista, donde:

- a) el pueblo es la unidad de análisis ("colectivismo"),
- b) la política está dirigida a ser hegemónica y confrontar con el no- pueblo (por lo tanto no tienen por objeto la igualdad sino el "antagonismo"),
- c) hay un uso discrecional de los dineros públicos y privados asignados a alimentar ese antagonismo ("discrecionalidad").
- d) el sistema económico se mueve hacia formas no-capitalistas de organización y uso de los recursos

A la luz de estas diferencias y de la escasez de análisis teóricos sobre la lógica populista, parece oportuno analizar alguna perspectiva que nos ayude a comprender mejor el desafío que la misma presenta para la libertad. Encuentro que la filosofía política de Buchanan cumple con esa misión, y nos ofrece herramientas útiles para abordar las tensiones y los problemas de la lógica populista. Ésta conduciría, para usar palabras del autor, a una "jungla hobbesiana", una situación de anarquía constitucional con efectos negativos sobre la vida social.

Con tal fin, el artículo está armado de la siguiente manera: la sección I presenta el núcleo de la filosofía política de Buchanan, la sección II analiza la lógica populista a la luz de esa filosofía, y la sección III menciona algunos caminos o propuestas buchánianas para salir de la jungla rumbo a una política más cooperativa, próspera y democrática.

⁵ Para el caso de América Latina ver entre otros Panizza y Miorelli (2009), Leis y Viola (2009) y Rodríguez Braun (2011). Entre los tratamientos teóricos del populismo se destacan Canovan (2004) y Khan (2008).

⁶ Ver en especial Buchanan y Wagner (1977).

Sección I. Los tres pilares de la filosofía política de Buchanan

El aporte teórico de Buchanan en el campo de la filosofía política normativa es introducido en el Apéndice I al libro *El cálculo del consenso*, donde escribe que "... El único propósito de la ciencia es su última asistencia en el desarrollo de proposiciones normativas. Buscamos aprender cómo funciona el mundo con el fin de hacer que funcione "mejor", para "mejorar" las cosas: esto es tan cierto para la ciencia física como lo es para las ciencias sociales" (Buchanan, 1962:306). En mi opinión, su enfoque normativo en defensa de un orden social libre se apoya en tres pilares: a) la reflexión del liberalismo clásico sobre la naturaleza humana y las instituciones de la cooperación social, b) el contractualismo, o la elección de las normas colectivas para proteger la libertad, y c) el *public choice* o elección pública, con su análisis de las estrategias de acción colectiva y las fallas de gobierno. En lo que sigue de esta sección presento las ideas principales de cada pilar.

II.1 El liberalismo clásico (la naturaleza humana en política y las instituciones de la cooperación social)

Para el liberalismo clásico la filosofía política se pregunta cómo organizar la sociedad con el fin de lograr la paz, proteger la libertad individual y generar prosperidad. Dicha reflexión requiere plantear algunas consideraciones previas sobre las motivaciones, potencialidades y limitaciones humanas en política. Para abordar estos y otros temas Buchanan se inspira en la contribución de los filósofos ilustrados del siglo XVIII, entre los cuales se destaca Adam Smith, quien enfatizó las ideas a favor de un sistema económico que potencie los beneficios mutuos del intercambio dentro de un marco de leyes e instituciones. Smith también señaló que el factor que posibilita ese intercambio es el trabajo humano, motivado por la persecución del interés propio.

Buchanan remarca el aporte intelectual del siglo XVIII que resaltó los beneficios de la coordinación económica a través de un sistema de mercado protegido por reglas (Brennan y Buchanan, 1985), así como la relevancia de la ética del trabajo que la sustenta:

"El empleo de los recursos en un mercado tiene efectos beneficiosos indirectos en la economía. Así, por ejemplo, al optar por trabajar un día extra, la base efectiva de los impuestos aumenta y permite que otros se beneficien de los bienes públicos. La promoción de limitaciones éticas para reducir el consumo de ocio puede ser beneficioso para cada participante en la industria". En su visión, "hay contenido económico en la ética del trabajo", por ello hay una justificación para promover el trabajo, cultural e inter-generacionalmente (Buchanan, 1991:364). Volveremos sobre este punto más adelante, por ahora baste con señalar que el intercambio de bienes y servicios económicos en sociedad es el producto del esfuerzo o trabajo humano.⁷

Por otro lado, para la tradición del liberalismo clásico la naturaleza cooperativa del proceso de mercado requiere como condición necesaria que los individuos comprendan la importancia de las reglas y acaten las limitaciones que las mismas les imponen a fin de hacer viable ese proceso. Al respecto, en el ya mencionado Apéndice de Buchanan al *El cálculo del consenso*, se cita la idea de Hume de que "el interés

⁷ No estoy diciendo aquí que el trabajo determine el valor de las cosas que se intercambian, sino que el trabajo posibilita que existan cosas para efectuar un intercambio, en base a valoraciones subjetivas.

propio de cada individuo en la comunidad determina el cumplimiento de las normas convencionales de conducta. ... No sólo es el interés inicial de los partidos ponerse de acuerdo sobre las normas convencionales, si tales normas no existen, pero es también el continuo interés de los individuos cumplir con las reglas convencionales de la existencia. ... Cada uno debe reconocer que, si él es libre de violar la convención, los demás deberían ser igualmente libres y, en comparación con este estado caótico de cosas, cada uno racionalmente optará por aceptar restricciones a su propia conducta” (Buchanan, 1962:314-315).

Nótese que el acatamiento a las normas está marcado por un cálculo de costo/beneficio individual. En el capítulo primero de *Los límites a la libertad* el autor advierte que el comportamiento individual frente a la ley está directamente relacionado con el comportamiento de los demás. Ya que cumplir con la ley constituye una restricción de la libertad (o un costo), el individuo racional hará esfuerzos para que los demás respeten la ley y al mismo tiempo para minimizar su propio respeto a la ley. Por lo tanto, el corolario es que la tentación de favorecer el interés personal estará siempre presente.

En la medida en que algunos individuos logren minimizar (o violar) su respeto a la ley y no sean detectados ni reciban castigo, quienes sí cumplen con la ley se darán cuenta de que están pagando un costo sin recibir beneficios, y los imitarán; consecuentemente el orden y la cooperación se quebrarán. Es importante advertir que las personas se comportarán de manera similar, violando la ley, con el único fin de protegerse contra los miembros del subgrupo que comenzaron a hacerlo (Brennan y Buchanan, 1980: Cap.10, par.291).

Este retrato de la naturaleza humana en política, marcada por un individuo que busca maximizar su utilidad y que necesita de restricciones externas para no hacerlo a costa de los otros, nos remite inmediatamente a Hobbes. Parece relevante analizar más a fondo la opinión que tiene Buchanan del autor inglés, ya que es el pensador más citado por él.⁸ La afiliación intelectual del economista de Virginia con el autor de *Leviatán* es compleja al menos en dos frentes: en relación con sus premisas antropológicas, y en lo que respecta a las implicaciones institucionales que se derivan de ellas. Vamos a examinar brevemente ambas.

Por un lado, en lo que respecta al comportamiento humano, ambos comparten su fe en una fuerte racionalidad individual, pero a diferencia del sujeto hobbesiano que busca apropiarse de lo que desean otros y que desea evitar la muerte violenta,⁹ el sujeto buchaniense no se reduce a perseguir sólo estos fines, sino que también reconoce la necesidad de actuar respetando a los otros (Buchanan, 1975). De hecho, el economista de Virginia llega a defender una visión kantiana de la conducta como contrapeso del interés egoísta, llamándola el "principio fundamental ético" de la sociedad liberal occidental, e incluso menciona que ese principio puede ir más allá de Kant, acercándose a las consideraciones cristianas (Buchanan, 1962).¹⁰ En el plano social, su visión se

⁸ Entre las referencias bibliográficas encontradas en aquellos volúmenes de sus obras completas disponibles en la *Online Library of Liberty*, Buchanan hace 31 menciones de Hobbes; 26 de Rawls; 25 de Adam Smith; 15 de David Hume; 7 de Spinoza; 6 de Mill y Locke; 4 de Nozick, Rousseau, Madison y Jefferson; 3 de Althusius y 2 de Kant. Ninguna de Bentham. (Se tomaron sólo las referencias donde el autor agrega algún comentario sobre la contribución de estos autores).

⁹ Sigo aquí a Hilb y Sirczuk (2007:28-30). Ver en la misma línea Oakeshott (1960).

¹⁰ Para un análisis de los presupuestos éticos en Buchanan ver Salinas (2005), y McCloskey (2007), quien lo plantea así: “without what James Buchanan calls an “ethic of constitutional citizenship,” a constitution that originates from merely the selected virtues of

traduce en la “ética constitucional” donde los participantes en la deliberación están guiados por preceptos que trascienden el interés racional de cada uno (Buchanan, 1989:372).

Si bien se aparta del reduccionismo que encuentra en Hobbes, el hecho de que éste sea el autor más citado por Buchanan puede hablar de la preeminencia o el mayor peligro (o ambos) que un interés propio desenfrenado representa para el orden social. Aquí es donde se plantea la segunda consideración en nuestro análisis: ¿qué tipo de institución política es necesaria para reducir al mínimo los peligros que plantea el interés propio desenfrenado? En la visión de Buchanan, Hobbes figura - junto con Hume y Smith- enfatizando la necesidad de restringir el interés propio por medio de instituciones. Sin embargo, Buchanan señala una diferencia fundamental con Hobbes, y se alinea con Hume y Smith al defender la necesidad de la limitación del gobierno: "Para Hobbes, el gobierno ilimitado es la única alternativa al caos anarquista. Sostuvo que todas las personas estarían dispuestas a someterse a la voluntad sin controles del soberano, a cambio de la seguridad personal que este último se compromete a garantizar, y que, de hecho, está en consonancia con el propio interés del soberano. El déspota hobbesiano es preferido por todos a la jungla hobbesiana, donde la vida, para todo el mundo, tiende a ser pobre, desagradable, brutal y corta" (Brennan y Buchanan, 1980:Cap.1, par.6) "El liberal clásico se encuentra en oposición a Hobbes, quien modela a las personas como buscadores universales de poder y autoridad (y) no pudo ver que el orden es posible sin ejercer un poder sobre otros" (Buchanan, 2008:58).

Por el contrario, en el modelo de Buchanan el gobierno ilimitado es contemplado como un posible camino de regreso a la jungla y por ello insiste en limitarlo. Nótese que lo que lleva al gobierno a extra limitarse es un comportamiento egoísta como el retratado en los párrafos anteriores, que puede resultar más esperable en el caso de los funcionarios del gobierno, pues éstos administran recursos ajenos y utilizan la fuerza y la coerción sobre otros. Frente a este peligro, las sociedades deben adoptar instituciones que frenen o sancionan tales comportamientos. Buchanan señala la necesidad de imponer restricciones sobre ellos remitiendo a Hume: "Al restringir cualquier sistema de gobierno y fijar diversos frenos y controles de la Constitución, debe suponerse que todo hombre es un bribón y que sus acciones no tienen otro objetivo que el interés privado" (Brennan y Buchanan, 1985: Cap.4, par. 40).

Podemos entonces resumir lo dicho hasta aquí en el siguiente argumento: para Buchanan las sociedades se benefician de la motivación individual para perseguir su propio interés, siempre y cuando esta búsqueda se guíe por preceptos éticos y legales, y por restricciones a la esfera política. Como se verá en el próximo apartado, el camino institucional para promover ese beneficio general es lograr un acuerdo o contrato por el cual los individuos eligen las normas colectivas para proteger su libertad. En este sentido el individualismo metodológico, el gobierno limitado y el acuerdo democrático convergen en la defensa buchaniense de una sociedad liberal.

Por el contrario, aquellas sociedades que no permiten a los individuos perseguir sus objetivos en libertad, como es el caso del socialismo, no pueden tener éxito, ya que los individuos no se sienten motivados a recibir beneficios personales de su trabajo, ni a asumir la responsabilidad de los errores que surgen de sus decisiones. En ausencia de tal motivación, no es posible la creación de riqueza y por lo tanto el socialismo no puede alcanzar su objetivo:

prudence and justice, even if cleverly axiomatized, will not survive. This pessimistic conclusion has been the theme of much of Buchanan's work, especially since the 1960s."

"Sólo si esos hombres pueden ser motivados a comportarse, a tomar decisiones de acuerdo con criterios de costo que son diferentes de los suyos, puede esta estructura de decisión funcionar. Esto equivale a decir que incluso si los problemas de cálculo son totalmente ignorados, el sistema socialista va a generar eficiencia en los resultados sólo si los hombres pueden ser entrenados para tomar decisiones que no incorporan los costos de oportunidad que enfrentan, individual y personalmente" (Buchanan, 1999: 87-88).

En la sección II volveremos sobre este punto al explorar si los problemas que nuestro autor encuentra asociados con el socialismo se aplican también al populismo.

I. 2 El contractualismo (adopción de una Constitución/ elección de normas colectivas)

El paradigma contractualista se basa en el ideal de un hipotético contrato entre hombres libres que tratan de evitar los efectos negativos del conflicto social, y para ello asumen el compromiso mutuo de darse y obedecer un gobierno. El contractualismo liberal moderno postula un modelo político cuya legitimidad se asienta en un ideal, que es el acuerdo o consentimiento de los individuos; un proceso, que es el constitucional; y un objetivo, que es asegurar la paz y la protección de los derechos.

El pensamiento de Buchanan se inscribe en la tradición contractualista y se inspira inicialmente en Hobbes, al ver el contrato como el paso inicial tomado por las personas para salir de la jungla de la anarquía y dar un primer paso elemental y necesario para resolver el dilema social que enfrenta el hombre en el mundo hobbesiano (Buchanan, 1975: Cap. 10, par.109).¹¹ El edificio intelectual de Hobbes le sirve no sólo para ilustrar la anarquía mediante la metáfora de la jungla, pero también para distinguir diferentes etapas políticas una vez que sale de esa situación.¹² En este sentido, para él es esencial que la etapa fundacional de la asignación inicial de derechos y reglas para la acción política se distinga de la etapa posterior de ejecución en la protección de esos derechos.

Así, en su modelo encontramos entonces tres instancias analíticas sucesivas:

a) Pre-constitucional (entendida como la vida social sin reglas / anarquía / estado de naturaleza / jungla): Esta etapa está signada por el conflicto, ya que en ausencia de las reglas que definen los espacios privados, los individuos colisionan y se encuentran en un estado de guerra continua, porque lo que desea un individuo puede ser reclamado por otro (Buchanan, 1975). La metáfora de la jungla, la ley del más fuerte y el miedo general a la muerte anticipada y violenta están asociadas con esta etapa.

¹¹ Otro interlocutor contractualista de Buchanan es John Rawls. Sin embargo, a pesar de las inquietudes e inclinaciones compartidas, Buchanan marca bien las diferencias entre ellos: mientras el filósofo de Harvard exige a las personas adoptar una postura moral y conocer los principios de la justicia, el economista de Virginia dice modelar a las personas como son, y sólo les exige tener intereses propios en función de los cuales buscarán limitar las acciones distributivas en la elección constitucional (Brennan y Buchanan, 1985: Cap. VII). Además, Buchanan no considera a las personas como iguales en la etapa de deliberación y reconoce que esto es lo que lleva al concepto del contrato surgido de la anarquía hobbesiana (Buchanan, 1975:Cap.10). No hay espacio aquí para efectuar una comparación más exhaustiva entre los dos autores.

¹² "Resulta fundamental para las ideas de Hobbes y Rousseau el acuerdo inicial que distingue el contrato social de otros contratos que se hacen en el marco de un orden jurídico" (Buchanan, 1975: Cap. 4, n. 15).

b) Constitucional (acuerdo o contrato para adoptar reglas que permitan organizar una vida pacífica en sociedad): El momento constitucional emerge cuando las personas reconocen que mediante la adopción de reglas comunes incorporadas en un contrato posibilitarán los beneficios generales del intercambio. El contrato toma la forma de un reconocimiento mutuo en la asignación de derechos iguales, y permite que las personas puedan asegurar sus ganancias a partir de las reducciones en el esfuerzo de defensa contra la depredación propia de la jungla, y el subsecuente aumento del intercambio y los contratos (Buchanan, 1975).¹³

c) Post-constitucional (cumplimiento y ejecución del contrato). En la etapa que sigue al establecimiento del acuerdo fundacional, hay dos aspectos a considerar: ¿Qué decisiones colectivas adoptar? ¿Mediante cuáles reglas de decisión? ¿Cómo hacer respetar esas decisiones? Hay aquí dos elementos de análisis, las decisiones de los individuos en tanto ciudadanos, y las de los individuos en tanto funcionarios de gobierno.

Buchanan examina el surgimiento y la estructura de la toma de decisiones colectivas a partir de un cálculo individual sobre cuál estructura sería menos costosa (más eficiente) en una posición futura incierta. En otras palabras, en la etapa post-constitucional es esperable que el individuo elija la provisión política de ciertos bienes y servicios (y no el mercado) sólo por su eficiencia relativamente mayor en la organización de la toma de decisiones.

Específicamente, a la hora de tomar decisiones colectivas, los intentos individuales por maximizar la propia utilidad buscarán reducir los costos esperados como resultado de la acción de otros (costos externos), así como reducir los costos esperados en relación con su propia participación en la decisión colectiva (Buchanan Tullock, 1962:29;45). En este sentido y como ya señalamos, la aparición de los *free riders* (aquellos que no están dispuestos a asumir el costo de participar) exigirá a la comunidad pensar formas de excluirlos, so pena de que esa actitud se generalice. Sin embargo, si los costos de la exclusión son muy altos, los individuos no tendrán voluntad de enfrentar esos costos, y la dinámica de interacción social se desplazará hacia la no cooperación.

Por otro lado, el segundo elemento de análisis se relaciona con la protección del contrato: el Estado está llamado a servir como una institución de ejecución del contrato (*enforcement*) protegiendo los derechos reconocidos en el mismo, lo que exige que el Estado tenga la voluntad para sancionar a los infractores del contrato (Buchanan, 1975:54). Esta tarea representa un costo para los funcionarios a cargo; en la medida en ese costo sea afrontado, y en consecuencia los derechos se vean protegidos, una sociedad poseerá un “bien público”. A la inversa, cuando las infracciones no sean sancionadas, podemos hablar de un “mal público”, que consiste en el progresivo debilitamiento del orden social (y un retorno a la jungla).

De lo expuesto hasta aquí podemos concluir que para Buchanan el orden postconstitucional dependerá de que las acciones individuales presenten una combinación adecuada de elementos éticos (auto-restricción), culturales (voluntad de cumplir la ley) y políticos (voluntad de sancionar las infracciones), a partir de la cual se crean las condiciones necesarias para asegurar el orden. Como he señalado en otro escrito, para Buchanan: “Las actitudes de los individuos frente al cumplimiento de la ley

¹³ Para un análisis del rol de la ley en las distintas estrategias de acción en el mundo hobbesiano ver Kavka (1983): “... law enforcement has at least a double function: to discourage evil and aggressive persons from violence and fraud by threatening them with sanctions, and to provide all with enough security that they will know that they need not engage in preventive violence and fraud to protect themselves”.

están condicionadas por las pautas valorativas individuales insertas en un determinado contexto sociocultural, las estructuras institucionales y otros incentivos para el cálculo individual de costos y beneficios. La interacción de estos elementos en la visión de Buchanan es la siguiente: los incentivos están dados por el cálculo de probabilidad de los infractores de ser hallados y castigados, y por la severidad del castigo; a su vez, ello está condicionado por la voluntad de compromiso con su tarea por parte del que hace cumplir la ley, que se ve afectada por el grado de cumplimiento voluntario, lo que finalmente depende de la fuerza de las restricciones éticas a la conducta individual” (Salinas, 2006).

En la medida en que esa combinación de elementos se debilita y desorganiza la vida social, se hace necesario entender y explicar cuáles son las causas y consecuencias de esa situación. En particular, cuando el Estado no cumple con su tarea de protección de los derechos, o lo hace de modo ineficiente, cabe preguntarse porqué suceden esas fallas y cómo revertirlas. De esta tarea intelectual se ha ocupado con particular interés la escuela de la elección pública o *Public Choice* (uno de cuyos fundadores fue Buchanan).

1.3 Public Choice (estrategias de decisión; perspectiva sobre las fallas de gobierno).

La teoría de la elección pública según el autor bajo análisis puede ser definida como "un punto de vista sobre la política que se desprende de una extensión de la aplicación de las herramientas y los métodos del economista a la toma de decisiones colectivas" (Buchanan, 1983:15). A continuación señalaremos de qué modo Buchanan aplica esta perspectiva a las estrategias de decisión colectiva y a las fallas de gobierno, en ese orden.

Ya señalamos que las decisiones colectivas tienen que tomarse a fin de lograr el bien público - tal como éste es definido por las personas que tomen esa decisión- y que las instituciones deben ser diseñadas con el fin de organizar el proceso de las decisiones colectivas. Como se indicó en la sección anterior, se distingue entre un momento constitucional y uno postconstitucional al momento de adoptar instituciones y tomar decisiones, respectivamente. Cada momento se rige por reglas de decisión: desde el punto de vista del conjunto de individuos, dos principios orientan la toma de decisiones en cada etapa: para los cambios en la constitución o en las leyes básicas, rige el principio "de común acuerdo" o de unanimidad; y para la toma de decisiones en las asambleas legislativas, la regla de la mayoría simple (Buchanan, 1962). La justificación del principio de unanimidad reside en el valor del individuo como soberano; es sólo por razones de eficacia institucional que se hace necesaria la salida de la unanimidad hacia una regla de mayoría para las decisiones colectivas (Buchanan, 1975:Cap.3).

Desde el punto de vista del individuo, el criterio para la toma de decisiones en el momento constitucional se basa en el "costo de interdependencia", que mide los potenciales efectos o externalidades de esa decisión en los derechos individuales, junto a los gastos asociados con el proceso de votación. Este costo puede interpretarse así: a mayor cantidad de individuos partícipes en la toma de una decisión, mayor será el gasto exigido para organizar el proceso, pero menores serán las oportunidades de lesionar derechos individuales (ya que cada individuo custodiará sus intereses al momento de decidir).

A su vez, las decisiones post constitucionales se relacionan con la selección de una estrategia de acción dentro de los límites marcados por las reglas constitucionales, así como con la evaluación de los resultados que surgen de esas estrategias. Con respecto a éstas últimas, y puesto en términos simples puede plantearse que, a menos

que todos los miembros del grupo se comprometían a hacer un cambio propuesto, algunos de los miembros empeorarán después del cambio, lo cual induciría a adoptar cambios que sean aprobados por unanimidad (Buchanan y Tullock, 1962: Cap 8).

Con respecto a los resultados previstos que emergen de estas estrategias podemos enunciar su premisa básica de la siguiente forma: a menos que el gobierno sea efectivamente controlado por una votación mayoritaria (en la práctica) o unánime (idealmente), es predecible que los resultados no sean legítimos (en términos de procesos y principios constitucionales de respeto a los derechos individuales) ni eficientes (en términos de costos y recursos asignados). Consecuentemente, si el gobierno viola los términos básicos en los que opera la estructura social, y capta poderes para cambiar la estructura legal, los individuos se ven privados de derechos y su existencia se torna equivalente a la descrita en la anarquía hobbesiana (Buchanan, 1975).

Al contemplar la posibilidad de que las estrategias y resultados no sean los deseados y estipulados por los individuos en el contrato constitucional, Buchanan aborda el problema político - fundamental para el liberalismo- de cómo prevenir la explotación de algunas personas por parte de otras que cuentan con poder o influencias políticas. En su visión, la explotación suele provenir de las burocracias y de los buscadores de rentas (*rent-seekers*). Las primeras “ejercen un poder discrecional en la selección e implementación de las propuestas políticas”, ya que “su posición como oferentes monopólicos de bienes y servicios públicos y su rol como “agenda setters” en la arena política reside fuera del ámbito de las restricciones electorales”. Por ello, sugiere que “para mejorar los resultados de acuerdo con las expectativas del típico ciudadano-pagador de impuestos, el potencial de las restricciones no-electorales a nivel constitucional es deseable” (Brennan, y Buchanan, 1980: Cap.2, par.2).

Por su parte, los buscadores de rentas utilizan la política como un juego de distribución en el que hay una lucha competitiva por la captura de beneficios especiales, con un despilfarro social global de los recursos. Mientras el proceso de búsqueda de beneficios en el mercado es creador de valor, facilitando el flujo de recursos, por el contrario la búsqueda de rentas es ineficiente, ya que no genera ningún valor y produce una escasez artificial. Exploraremos a continuación de qué manera este es el camino que se desprende de la teoría populista.

Sección II. La jungla populista: retrato y crítica¹⁴

Tal como queda esbozada en la obra de Ernesto Laclau, *La razón populista* (2009), puede decirse que la lógica populista descansa en cuatro ideas principales: 1. Su metodología para abordar el estudio de la vida social es colectivista (gira en torno a los actores “pueblo” y “no-pueblo”), conflictiva (la política esencialmente implica conflicto), y no racionalista (utilización del mito, el discurso y el psicoanálisis como herramientas de análisis).

2. La política no buscaría proteger los derechos o asegurar la cooperación social, sino que apunta a la creación de un antagonismo entre el pueblo y el no-pueblo. Por ello, no se reconoce la necesidad de adoptar leyes mediante procesos establecidos, sino de construir una hegemonía política de modo de alimentar el antagonismo.

¹⁴ En este apartado retomo el análisis de algunos de los argumentos de Laclau, expuestos en Salinas (2011).

3. Los proyectos hegemónicos se construyen por medio de liderazgos que surgen de movimientos sociales o políticos - no necesariamente de una lucha de clases económicas- cuyo poder desconoce límites institucionales o éticos.

4. El antagonista principal del pueblo es el capitalismo, entendido como un fenómeno global que causa opresión y genera resistencia social y política, por lo cual el populismo apunta a combatir contra él.

Así retratado, el planteo populista deja de lado el tratamiento de preguntas cruciales que han inspirado a la teoría política democrática liberal tradicionalmente, Buchanan incluido: ¿Cómo organizar y mantener un orden social a partir del reconocimiento de los derechos? ¿Cómo incentivar la paz y la prosperidad respetando las libertades? ¿Cómo prevenir el abuso de poder por parte del gobierno? En contraste, la preocupación populista se centra en la crítica a esta tradición y en la propuesta de promover un orden político distinto, sin el reconocimiento de instituciones, derechos o límites.

A continuación esbozo algunas críticas a la lógica populista aplicando la teoría de Buchanan. En primer lugar, desde un punto de vista buchaniiano, la lógica populista no es una lógica democrática o liberal, basada en el ideal del consentimiento unánime de las personas y en un gobierno limitado, ya que la construcción de hegemonía implica, por definición, un gobierno ilimitado que busca permanecer en el poder el mayor tiempo posible y a cualquier costo. Sin embargo, no debe entenderse que ésta sea una postura revolucionaria para acceder al poder: para Laclau la apología de la revolución es una visión ingenua que supone que luego de ese hecho sobrevendrá la sociedad “perfecta”, cuando en realidad el problema político del conflicto está siempre presente en toda sociedad.¹⁵

En segundo lugar, la lógica populista supone que se pueden afrontar indefinidamente los costos asociados con el mantenimiento de la hegemonía. Estos costos son los que surgen de la reasignación discrecional de los recursos públicos y privados en beneficio principal del líder y de sus grupos de apoyo, y en perjuicio del bien público. La búsqueda de rentas se potenciaría considerando que no hay límite ni sanciones para las mismas. En este sentido, la existencia de un gobierno hegemónico crea mayores incentivos para ocupar la sede del poder y para aumentar las presiones de los intereses especiales, que son una función directa de los beneficios otorgados por el gobierno (Buchanan y Tullock, 1962:286).

En tercer lugar, la lógica populista es incompatible con la defensa de una teoría normativa que reconozca y proteja los derechos individuales, y esto porque a) no hay individuos con derechos iguales frente a la ley, y b) el proyecto hegemónico está supeditado a diferentes contextos y demandas sociales que le exigen un discurso anclado en las diferencias y no en la igualdad frente a la ley. La implicancia de estas dos premisas es que la naturaleza de un gobierno populista lo llevará a buscar la modificación arbitraria de leyes y derechos básicos (principalmente, los derechos de propiedad) y el uso discrecional de los recursos a fin de construir su proyecto hegemónico.

De ello se sigue también que un sistema sin reconocimiento de derechos, y por lo tanto sin ética, conduce a un deterioro progresivo del orden social, afín al que Buchanan caracteriza como “violaciones constantes del contrato implícito por parte del gobierno y de las personas por igual; disminución acelerada de la legitimidad de toda la estructura constitucional, y la reducción en la estabilidad y la previsibilidad inherente al funcionamiento del marco jurídico-político” (Buchanan, 1975: cap 5, par.31).

¹⁵ Entrevista a E. Laclau en el Diario *La Jornada Morelos*, 21-6-2009.

Por último, se sabe que las consecuencias económicas y sociales de la implementación del populismo conllevan despilfarro fiscal, inflación, crisis generalizada y desempleo estructural (Dornbusch y Edwards, 1989). A la luz de las reflexiones de Buchanan, también preocupante - debido a sus efectos sociales- pudiera ser la desaparición de la ética del trabajo como consecuencia de la lógica populista de crear y mantener la hegemonía a expensas de la destrucción de la riqueza, que sólo puede resultar del trabajo. Además, toda vez que la construcción del proyecto populista se asienta en una creciente redistribución (frecuentemente financiada con deuda y expropiaciones), aumentan los incentivos para la creciente dependencia mayoritaria de los subsidios estatales, cuyas cláusulas producen efectos perversos de retroalimentación, ya que inducen a no trabajar para poder recibir el subsidio.

En resumen: en el modelo populista debido a la ausencia de instituciones el conflicto prevalece y los costos de la vida en sociedad son muy altos. Hay una pregunta que surge inevitablemente una vez que esto sucede: ¿Es posible salir de esta situación?

Sección III. Hacia una política más cooperativa, próspera y democrática

Después de haber presentado las bases conceptuales para un orden social libre y las características de la lógica populista, enunciaré algunos argumentos esgrimidos por Buchanan que contribuirían a construir un camino para abandonar o revertir el proceso que conduce a ella. Desde luego que la voluntad de adoptar estas medidas dependerá de la gravedad de la crisis desatada por cada régimen populista, y de la posibilidad efectiva de reemplazarlo con un gobierno democrático, entre otras variables relevantes (que incluyen un liderazgo democrático, condiciones internacionales favorables, y hasta el accidente u oportunidad histórico).

De la obra de Buchanan podemos tomar entonces las siguientes propuestas:

1. En el plano económico: Para incentivar la responsabilidad fiscal es necesario introducir restricciones a la manipulación monetaria por parte del gobierno. Algunas medidas en esta dirección serían la constitucionalización de dinero, un encaje bancario del 100%, un equilibrio presupuestario, un régimen de disciplina fiscal y la no financiación del déficit con deuda (Buchanan y Wagner, 1977: Cap.8 y 10).¹⁶
2. En cuanto al diseño institucional, Buchanan se ha acercado a la idea de adoptar mecanismos de democracia directa introducidos por la ciudadanía como forma de control de la discrecionalidad y extensión de los gobiernos ilimitados (Buchanan, 2000).¹⁷

¹⁶ Ver también: Jorge Avila, "Economic Denationalization as an Antidote against Populism", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 55 | Octubre 2011, pp.151-162.

¹⁷ También Richard Epstein, otro liberal, escribe: "I now consider the referendum and the initiative in two ways. The first way considers these devices as a way of putting more laws into place. Given the number of laws already in force, that is the last thing that we want from the federal government. The second way sees these devices as alternatives to the present structure of our national government. In this regard, the judicial protection of individual rights of "the people" is a concerted effort to slow down the overall pace of government, by ensuring that the median voter cannot impose his will, through referenda and initiatives, on those dissidents inside this society who have different views about how to run their own lives" (Epstein, 2011:823).

3. En el plano cultural, es menester promover una educación al servicio del respeto a la ley, de la conducta la ética y del conocimiento de los principios de la economía política. Independientemente del nivel de generalidad de esta propuesta, y de sus efectos visibles sólo en el largo plazo, resulta evidente que para Buchanan es este aspecto el más crucial de todas las propuestas de reforma, ya que el liberalismo no es posible donde la mayoría de las personas sean "dependientes, oportunistas, poco inteligentes y supertolerantes" (Buchanan, 2008: 16,19).
4. En el plano político, cuantas menos instituciones y procedimientos estén en manos del monopolio de gobierno, menores serán los incentivos para la discrecionalidad, la búsqueda de rentas, la corrupción y las oportunidades para ampliar el presupuesto público a expensas de la propiedad individual.
5. En el plano legal, es fundamental restaurar la función del Estado protector para impedir que las violaciones a los derechos queden en la impunidad, y se debiliten los incentivos a la conducta ética.

Según lo expuesto hasta aquí, la contribución de Buchanan al estudio de la política enfatiza el hecho de que la gente intercambia bienes y servicios para obtener beneficios mutuos, y que la ley y las instituciones surgen para asegurar el orden de modo de facilitar ese intercambio y protegerlo de los depredadores. En contraste, el teórico populista está convencido de que el conflicto social prevalece, que la política es el reino del antagonismo, y que no hay derechos sino necesidades hegemónicas.

Desde un punto de vista buchananiano, la lógica populista así entendida subvierte la naturaleza y la finalidad de la organización política, y representa un retrato moderno de la jungla hobbesiana, desde donde no hay manera de salir a menos que se recupere la mentalidad constitucional de un gobierno limitado como requisito fundacional de todo orden social libre.

Referencias

Nota: Las fuentes consultadas fueron *The Collected Works of James M. Buchanan* (en adelante CW), una serie de veinte volúmenes aparecidos entre 1999 y 2002 publicados por Liberty Fund, Inc., Indianapolis, de los cuales están disponibles sin cargo los Vol. 2 al 10 en: <http://oll.libertyfund.org>. Las traducciones de las referencias a estos textos son mías. Algunos de los textos utilizados fueron consultados en línea, y otros en el libro de papel.

- Brennan, Geoffrey y James M. Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, CW Vol. 9, 2000.
- Brennan, Geoffrey y James M. Buchanan, 1985, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, CW Vol. 10, 2000.
- Buchanan, James M. Buchanan, 2008, *Why I too am not a conservative. The Normative Vision of Classical Liberalism*, Cheltenham: Edward Elgar. Primera edición de 2005.
- Buchanan, James M., 1975, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, CW Vol. 7, 1999.
- Buchanan, James M. y Gordon Tullock, 1962, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, CW Vol. 3, 1999.
- Buchanan, James M. y R. Wagner, 1977, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, CW Vol. 8, 2000.
- Buchanan, James M., 1962, "Marginal Notes on Reading Political Philosophy", en Buchanan y Tullock, 1962.
- Buchanan, James M., 1980, "Reform in the Rent-Seeking Society", en *Politics as Public Choice*, CW Vol. 13, 2000, pp. 346-354.
- Buchanan, James M., 1983, "The Public Choice Perspective ", en *Politics as Public Choice*, CW Vol.13, 2000.
- Buchanan, James M., 1989, "The Ethics of Constitutional Order," en *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, CW Vol. 1.
- Buchanan, James M., 1991, "Economic Interdependence and the Work Ethic", en *Economic Inquiry and Its Logic*, CW Vol. 12, pp. 343-365.
- Buchanan, James M., 1994, "Economics and the Ethics of Leisure", en *Economic Inquiry and Its Logic*, CW Vol. 12, pp. 366-376.
- Buchanan, James M., 2000, "Direct Democracy, Classical Liberalism and Constitutional Strategy", Presentado a la Reunión de la Sociedad Mont Pelerin en Santiago de Chile, Noviembre.
- Buchanan, James M., 1999, *Cost and Choice: An inquiry in Economic Theory*, CW Vol.6.
- Canovan, Margaret, 2004, "Populism for political theorists?", *Journal of Political Ideologies*, 9:3, 241–252.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards, 1989, "Macroeconomic populism in Latin America", National Bureau of Economic Development, Working Paper No. 2986, en <http://www.nber.org/papers/w2986.pdf>
- Epstein, Richard, 2011, "Direct Democracy: Government of the People, by the People, and for the People?", 34 *Harvard Journal of Law & Public Policy*, pp. 819-826.
- Hilb, Claudia y Matías Sirczuk, 2007, *Gloria, miedo y vanidad. El rostro plural del hombre hobbesiano*, Buenos Aires: Prometeo.

- Kavka, Gregory S., 1983, "Hobbes's War of All Against All", *Ethics*, Vol. 93, No. 2, pp. 291-310.
- Khan, G.A., 2008, "Pluralisation: An Alternative to Hegemony", *British Journal of Politics & International Relations*, 10: 2, 194 – 209.
- Laclau, Ernesto, 2009, *La razón populista*, Buenos Aires: FCE.
- Leis, Héctor R. y Eduardo Viola, 2009, "El dilema de América del Sur en el siglo XXI: democracia de mercado con Estado de Derecho o populismo", Documentos de CADAL, Año VII, N° 97, 5 de mayo.
- McCloskey, Deirdre, 2007, "Hobbes, Rawls, Nussbaum, Buchanan, and All Seven of the Virtues".
- Mirowski, Philip, 2009, "The neo-liberal thought collective" *The Free Library*, (December, 22), [http://www.thefreelibrary.com/The neo-liberal thought collective.-a0237057729](http://www.thefreelibrary.com/The+neo-liberal+thought+collective.-a0237057729).
- Oakeshott, Michael, 1960, "The Moral Life in the Writings of Thomas Hobbes", en *Hobbes on Civil Association*, Indianapolis: Liberty Fund, 2000.
- Panizza, Francisco y Romina Miorelli, 2009, "Populism and Democracy in Latin America", *Ethics and International Affairs*, Carnegie Council.
- Rodríguez Braun, Carlos, 2011, "Valores liberales y un nuevo populismo latinoamericano", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 55 | Octubre, pp. 133-149.
- Salinas, Alejandra, 2005, "Ethical Presuppositions and Institutional Arrangements of the Social Order in James M. Buchanan", traducido y publicado como "Los presupuestos éticos del orden social en Buchanan", *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 49, Buenos Aires: ESEADE, 2008, pp. 175-185, en http://www.esade.edu.ar/files/riim/RIIM_49/49_6_salinas.pdf
- Salinas, Alejandra, 2006, "Buchanan y el orden legal como bien público de capital", *Revista Apuntes de Economía y Política*, CADEP, Guatemala, Año 6, N° 26, Julio-Septiembre, at <http://www.cadep.ufm.edu.gt/revapuntes/apuntes026.pdf>
- Salinas, Alejandra, 2008, "Democracy and the Economy: An Analysis of Buchanan's views on Political Psychology", George Mason University, Mercatus Center Working Paper N° 08-35, en <http://www.mercatus.org/Publications>
- Salinas, Alejandra, 2011, "Populismo, democracia, capitalismo: la teoría política de Ernesto Laclau", *Crítica. Revista de Teoría Política Contemporánea*, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, FCS-U de la República, Uruguay, N° 1 Año 1, nov. 2011, pp. 168-188, disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Salinas.pdf>
- Weyland, Kurt, 2001, "Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics", *Comparative Politics*, 34: 1, 1-22.