

## **POTIUS CONVINCERE QUAM VINCERE. UNHA APROXIMACIÓN ÁS REGRAS DE VOTACIÓN NA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Fco. Javier Sanjiao Otero\*  
Universidade de Santiago de Compostela

### **1. A análise económica da democracia**

Dende a aparición por vez primeira na Grecia Clásica<sup>1</sup>, a concepción tradicional da democracia como o goberno do pobo, polo pobo e para o pobo, segundo a coñecida definición atribuída a Abraham Lincoln, forma parte do acervo cultural no mundo occidental e pon de manifesto a preferencia por este sistema político fronte ós outros, ate o punto de considerar que cando os resultados acadados non responden a esta máxima nos atopamos ante unha perversión e non ante unha democracia. Resulta doado ponderar as virtudes da democracia fronte ós outros sistemas de goberno, o que inflúe sen dúbida na favorable consideración deste sistema político. Malia os seus defectos, a democracia constitúe o único sistema no que os cidadáns teñen algún control sobre a actuación da administración pública, e en todo caso deberá ser preferido ante outros sistemas nos que as decisións (e os defectos) responden ós intereses de minorías. Dende a democracia orgánica ate a democracia popular, ideólogos da máis variada tendencia pretenden cualificar moitos tipos distintos de goberno como democráticos, co fin de darlles un verniz de sometemento ós intereses do pobo, pero para que un sistema político poida ser considerado democrático compre que as decisións adoptadas na esfera pública sexan realizadas directa ou indirectamente pola xeralidade dos cidadáns que conforman esa sociedade.

A Declaración Universal sobre a Democracia, adoptada polo Consello Interparlamentario da UNESCO na súa 161ª sesión (O Cairo, Exipto, setembro de 1997), incorpora este tópico como o primeiro dos principios da democracia:

---

\* Profesor Titular do Departamento de Economía Aplicada.

<sup>1</sup> Ver Touchard (1969: 30-33).

“A democracia é un ideal universalmente recoñecido e un obxectivo baseado en valores comúns compartidos polos pobos que compoñen a comunidade mundial, calesquera sexan as súas diferencias culturais, políticas, sociais e económicas. Así pois, é un dereito fundamental do cidadán, que debe exercer en condicións de liberdade, igualdade, transparencia e responsabilidade, co debido respecto á pluralidade de opinións e en interese da comunidade”.

Á marxe de valoracións abstractas e idealizadas, compre prestar atención ó artellamento institucional do sistema democrático. As regras deben ser deseñadas coa maior prudencia para que permitan acadar os fins perseguidos, evitando no posible que a interacción dos suxeitos na toma de decisións produza efectos distintos ós desexados. A teoría económica da democracia pretende analizar cal é o comportamento dos axentes que interveñen nas institucións democráticas. Asumindo que os individuos adoptan as súas decisións en función dos seus intereses, e non de presuntos intereses colectivos, haberá que estudar en que medida o deseño da institución permite que as decisións adoptadas respondan ós intereses xerais perseguidos polo conxunto dos individuos que conforman a sociedade, ou polo contrario estudar en que medida os posibles defectos de deseño permiten ós axentes decisores adoptar decisións nas que primen intereses particulares dentro da esfera pública. Schumpeter (1942: 310-312) parte dunha análise institucional na que, á marxe de criterios normativos xeralmente aceptados, considera que a democracia é un método político co que se adoptan decisións políticas sen constituír un fin en si mesma, polo que a caracterización dunha decisión como democrática non depende do resultado acadado senón dos mecanismos institucionais empregados.

Anque distintos estudos argumentan que os sistemas democráticos non sempre están asociados con sistemas socioeconómicos máis prósperos e equitativos que os non democráticos<sup>2</sup>, e malia admitir que a adopción de decisións conforme a criterios democráticos non implica que se adopte a decisión óptima, ou mesmo admitindo a posibilidade de que conduza a unha dictadura da maioría sobre a minoría ou mesmo a unha dictadura da minoría sobre a maioría<sup>3</sup>, a maioría da doutrina considera que “en todo caso, a

<sup>2</sup> Por exemplo Hirschman (1994), ou Bollen e Jackman (1985; 1995). Unha tese contraria é defendida por Mueller (1995; 1995b).

<sup>3</sup> En función do grado de aprobación requerido para adoptar as decisións públicas, xa que de requerir un acordo unánime ou con maiorías moi amplas, a minoría podería adoptar

democracia funciona bastante ben como xeito de adoptar decisións colectivas baseadas na agregación de xuízos individuais,... e como modo de decidir quen debe estar capacitado para detraer recursos e de quen debe obtelos” (Tideman, 1994: 352). A presenza de intereses individuais pode compensarse mediante regras que restrinxan a súa presenza e que vertebran as relacións dos axentes de xeito que se compensen, evitando a corrupción do sistema. En definitiva, o mercado político democrático pode funcionar polo menos tan ben como calquera outro mercado no que os axentes que interveñen responden a intereses distintos e compiten entre si.

Na democracia os individuos participantes teñen intereses distintos que deben ser considerados pois, conforme á análise realizada pola ciencia política, a adopción das decisións colectivas descansa no conxunto (máis ou menos amplo) dos cidadáns. A máxima “unha persoa, un voto” consagra a igualdade no dereito de tódolos cidadáns a intervir na actividade política, e fai necesario o establecemento dun sufraxio universal que permita a agregación de intereses e obxectivos para converter as decisións individuais nunha única decisión colectiva<sup>4</sup>. Nalgúns momentos esta máxima foi vista con inquietude por politólogos que rexeitaban o sufraxio universal e propugnaban a existencia de sufraxios restrinxidos ou censatarios en base a criterios de valoración moral (e polo tanto normativos) máis ou menos reprobables. Nestas valoracións argumentase que a extensión do sufraxio deixaría o poder político en mans de persoas que non debían exercitalo en canto existen deficiencias na formación dos cidadáns, poden votar movidos por criterios egoístas contrarios ó interese xeral, ou mesmo poden verse influenciados por outras persoas. Contrasta así este comportamento egoísta, desinformado e influenciable

---

posturas estratéxicas que impidiran a adopción do acordo o que conduciría de facto a unha explotación da maioría pola minoría.

<sup>4</sup> A Declaración Universal dos Dereitos Humanos aprobada pola ONU no ano 1948, no seu artigo 21.3 establece: “a vontade do pobo é a base da autoridade do poder público; esta vontade exprésase mediante eleccións auténticas, que haberán de celebrarse periódicamente, por sufraxio universal e igual e por voto secreto ou outro procedemento equivalente que garanta a liberdade do voto”. Son innumerables as constatacións deste principio nos sistemas políticos públicos, pero o sufraxio universal puro non existe, en canto sempre existen restriccións ás participacións dalgunha parte dos cidadáns, como por exemplo no caso de menores de idade, que non impiden que falemos convencionalmente da existencia dun sufraxio universal. O grado de restricción no dereito ó voto incluíndo outras condicións para poder exercer este dereito será o que conduza a considerar que o sufraxio non é universal senón restrinxido, cando a participación dos cidadáns é limitada con argumentos discriminatorios, como sexo, renda ou raza.

dos votantes que debe evitarse, co comportamento altruísta, informado e independente do goberno e dos gobernantes, quen malia atenderen a temas extremadamente difíciles e complicados na defensa do interese xeral, sitúanse por riba dos intereses individuais presentes no mercado.

A aplicación da análise económica no estudio da democracia, apártase desta visión ideal e céntrase no estudio do seu funcionamento, do seu artellamento institucional e do comportamento dos distintos axentes que interveñen dentro do mesmo, baixando á vida corrente aspectos da ciencia política que se movían en ámbitos superiores da moral e da ética. Votantes, grupos de presión, políticos e burócratas, actúan conforme ós seus intereses particulares, e no seu caso poderán responder a motivos de cobiza, ciumes ou egoísmo, desaparecendo os condicionantes normativos que asumían que na esfera pública o comportamento dos axentes decisores atendía á satisfacción do interese xeral ou benestar público. A lóxica desta actuación conforme a intereses propios só poderá ser controlada pola necesidade de cumprir o conxunto de regras ou normas establecidas no sistema social, e deberán establecerse mecanismos de fiscalización que eviten que esta actuación individual conduza a resultados perxudiciais para a sociedade no seu conxunto.

O funcionamento da democracia está influído polos intereses dos distintos axentes que interveñen, en canto co seu comportamento pretenden perseguilos dentro da estrutura institucional do sistema político no que actúan. A análise positiva da actuación dos distintos axentes constitúe así un elemento necesario para identificarmos os erros que se producen, e para o establecemento das normas que corrixan estas desviacións. A existencia destes erros non deben levarnos a excluír a intervención dos instrumentos presentes nas políticas democráticas nos aspectos económicos, nin a adoptar visións catastróficas sobre o futuro da institución<sup>5</sup>. A democracia constitúe un sistema que permite ós cidadáns o control das decisións colectivas adoptadas polos gobernantes, de feito para Tullock (1976: 23) constitúe “o único método de obter un control popular do goberno electivo”, malia a presenza de interferencias que impidan que o funcionamento sexa o óptimo

---

<sup>5</sup> Igual que a presenza dos erros do mercado non deben levar a defender per se a intervención pública, as visións catastróficas sobre “as formas democráticas amenazadas hoxe de morte polos erros que se detectan no seu real funcionamento” (Aguirre, 1979: XXXII), resultan afortunadamente tan falsas como as que aseguraban a morte do sistema de mercado.

e que nos obriguen a establecer regras que as corrixan. Como mantiña Isocrates (s.a.: 104) hai dous mil anos, “aínda unha democracia mal establecida é causa de menores males; e as ben e sabiamente dispostas son máis acomodadas, máis xustas, de maior igualdade, e moito máis gratas para os que nelas viven”. O reto do sistema político democrático é conseguir que a súa estrutura estea ben e sabiamente disposta, para así acadar o maior benestar dos individuos que integran esa sociedade, e a teoría económica da democracia ó identificar as pautas do comportamento dos individuos, permitirá realizar unha análise positiva do seu deseño para asegurarmos que ó perseguir os seus intereses particulares, votantes, políticos, burócratas e calquera outro axente adopten decisións que respondan ós intereses colectivos.

O carácter democrático dun sistema político ven determinado polo procedemento empregado para adoptar as decisións colectivas. Desde as súas consideracións normativas, cada individuo pode pretender que o sector público adopte unha acción política determinada, polo que pode haber tantas propostas de actuación como individuos, pero a toma de decisións públicas implica converter todas estas propostas de actuación individual nunha única decisión colectiva, que desde o momento da súa aprobación será unha norma que deberán cumprir todos os cidadáns. Os sistemas políticos democráticos son aqueles nos que o proceso de adopción das decisións colectivas require que tódolos cidadáns que constitúen o corpo electoral (en canto titulares do dereito a participar na vida política) interveñan nalgún momento do trámite de adopción do acordo, ou ben se require a súa participación no proceso para fixar ós axentes que van adoptar estes acordos. Polo contrario, cando as decisións políticas sexan adoptada por un suxeito ou conxunto de suxeitos illados sen relación co conxunto dos cidadáns e sen intervención destes estaremos nun sistema político non democrático.

## **2. Análise institucional dos sistemas democráticos**

O estudio da democracia desde unha metodoloxía económica implica realizar unha análise das distintas institucións que poden establecerse para regular o comportamento dos individuos, xa que as diferencias na organización social fan que as interaccións dos individuos produzan efectos distintos. O sistema político pode considerarse que funciona de xeito análogo

a calquera outro mercado, xa que, como afirma Becker (1958: 684), “unha democracia ideal é moi similar a un sistema de libre empresa no terreo do mercado, isto é, as decisións políticas estarían determinadas polos valores do electorado e o sector político estaría dirixido eficientemente”. Moitas veces a análise sobre a eficiencia das institucións políticas é realizada parcialmente, en canto despois de ver que unha institución social concreta produce resultados ineficientes ou ineficaces tende a xustificarse sen máis o establecemento doutra institución que ven corrixir os seus erros. O problema resulta evidente, xa que a institución alternativa pode resolver os problemas que producía a institución inicial pero a costa de producir outros problemas aínda maiores. A existencia de múltiples posibilidades para regular o comportamento social obríganos a realizar unha análise institucional comparada que determine cal resulta máis eficiente para facilitar e potenciar a convivencia pacífica e productiva entre os distintos axentes.

Dentro dos sistemas democráticos, e atendendo á forma de artellamento da participación dos cidadáns na adopción das decisións, debemos distinguir entre:

- 1) Democracias representativas, nas que o conxunto dos cidadáns non teñen a capacidade de intervir en persoa no proceso de adopción de decisións senón que se limitan a participar na elección dun corpo de representantes que serán os encargados a posteriori de adoptalas.
- 2) Democracias directas, nas que os cidadáns teñen a capacidade de intervir en persoa no proceso de adopción de decisións, mediante a aplicación de mecanismos de participación directa como referendos ou a iniciativa lexislativa popular.

O establecemento de institucións democráticas directas, en canto presenta unha manifestación directa da vontade dos cidadáns que potencia a súa involucración e participación nas institucións e a aproximación das decisións adoptadas ós seus intereses, é defendida como criterio de organización social, en especial no referente ó seu emprego como guía da provisión de bens públicos e da redistribución nos sistemas democráticos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Frey e Pommerehne proporcionan un exemplo respecto de decisións de política cultural (1989: 223-236).

Pero existen grandes discusións acerca da súa aptitude para ser utilizada nos grupos sociais polos custos que levan implícitos. Partindo da existencia de sistemas políticos nos que as eleccións se rexen polo principio do sufraxio universal e garanten ó dereito á intervención de tódolos cidadáns nos procesos colectivos, a existencia de grupos sociais formados por gran número de persoas fai que a democracia directa como mecanismo de adopción de decisións resulte moi custosa<sup>7</sup>. A adopción de calquera acordo precisaría da convocatoria de todo o grupo electoral cumprindo unha serie de requisitos en canto ós prazos ou ó emprego de mecanismos que dean fe da convocatoria, pois só así a asemblea tería a lexitimidade necesaria para poder tomar decisións. Ademais tódolos membros presentes na asemblea terían voz e voto no proceso, polo que hai que fixar as regras de votación que agregando as distintas opcións individuais fagan posible a opción entre as distintas propostas presentadas e a adopción dunha decisión colectiva. As dificultades para establecer acordos en base á unanimidade dos electores cumprindo os requisitos da optimalidade paretiana, xustifica a adopción da regra da maioría, en canto resulta sinxela, é acorde ó principio político de igualdade (unha persoa un voto, e polo tanto a opción con máis votos pesa máis en comparación coa que recibe menos votos), e permite a confrontación de distintas opcións cun custo moderado.

A adopción de acordos con maioría simple, é dicir calquera na que para aprobar a decisión colectiva basta con que reciba máis votos positivos que negativos, resulta fráxil. En calquera momento posterior, os que votaron en contra ou os que se abstiveron poderían formar unha nova maioría que superara á maioría simple que fixou o acordo e permitira anular a decisión adoptada.

Coa seguinte táboa, Barton (1973: 175-180) mostraba que cando se aproba unha decisión colectiva cun número de votos inferior ó da maioría absoluta, non basta con que existan eses votos a favor, senón que ademais deberá existir un número de abstencións suficiente como para que non poida formarse un grupo que iguale ou supere ó número de votos afirmativos. Malia que formalmente se aproba con poucos votos, a maioría real necesaria ven determinada pola suma das maiorías explícitas e implícitas necesarias para adoptar o acordo, xa que doutra forma podería producirse o "suposto da

<sup>7</sup> Considerando os custos totais das decisións colectivas que determinan o concepto de maioría óptima elaborado por Buchanan e Tullock (1962: 90-100).

## Análise das distintas regras de votación por maioría

Votos necesarios para adoptar a decisión	Maioría explícita necesaria (A)	Resto do grupo	Maioría implícita necesaria (B)	Maioría real necesaria (A+B)
1	1	10	10	11
2	2	9	8	10
3	3	8	6	9
4	4	7	4	8
5	5	6	2	7
6	6	5	0	6
7	7	4	0	7
8	8	3	0	8
9	9	2	0	9
10	10	1	0	10
11	11	0	0	11

recontratación frecuente dos votantes". A regra de votación que require un número máis reducido de apoios individuais é a que existe para a adopción do acordo o voto favorable da maioría absoluta, é dicir, aquela que teña

$\left\lfloor \frac{N}{2} \right\rfloor + 1$  votos favorables, sendo N o tamaño do corpo electoral, pois unha

vez aprobada non cabe que se forme outro grupo que a cambie.

Por outra parte, o establecemento de regras que esixan unha maioría superior á maioría absoluta para a aprobación das normas colectivas non resulta máis eficiente. Unha vez aprobada tódolos suxeitos (votaran a favor ou en contra) están obrigados pola norma, pero cabe esperar que aqueles individuos que participaron no proceso de adopción impoñan menos resistencia que aqueles que non interviñeron no proceso, pois a participación no proceso implica na democracia a aceptación do acordo realizado conforme a tal procedemento. Por este motivo, canto maior sexa o número de individuos que participaron no acordo o custo de impoñer esta norma na sociedade será

menor. Pero esta vantaxa teórica non compensa o incremento dos custos de adopción, e na realidade a utilización de asembleas, referendos ou outros mecanismos de participación directa como a iniciativa lexislativa popular resulta pouco operativa, polo que se restrinxen ós supostos de adopción de normas que, pola súa especial importancia, precisen estar revestidas da especial autoridade que outorga a aprobación directa polo pobo, diminuindo os custos externos de imposición desa norma<sup>8</sup>. Resulta moi estendida a opinión de Mueller (1979: 108) de que “incluso en organismos políticos o bastante pequenos como para que tódolos individuos se reúnan para debater e decidir os temas resulta imposible que cada individuo presente os seus propios puntos de vista, anque sexa de forma breve, con respecto a cada tema”. Este problema se agrava no caso de grupos sociais máis amplos, ate o punto de que a aplicación xeralizada só se produce en países con gran tradición no recurso á expresión directa da opinión dos votantes (como Suíza), ou respecto de subgrupos electorais para a adopción de normas cun ámbito de aplicación máis restrinxido<sup>9</sup>.

Ante a imposibilidade de manter institucións asamblearias nas que o goberno do pobo se manifieste directamente, as sociedades avanzadas democráticas réxense por institucións nas que os cidadáns interveñen indirectamente nas decisións políticas. Schumpeter (1942: 316-324) critica as definicións de democracia como o goberno exercido coa aprobación do pobo, en canto tamén gobernos dictatoriais gozan desta aprobación; o goberno exercido por representación ou delegación, en canto só as persoas poden realizalas e non unha sociedade; ou o goberno da vontade xeral ou do ben común, en canto para cada individuo este concepto ten significados distintos. Define a democracia como “aquele sistema institucional para chegar ás decisións políticas no que os individuos adquiren o poder de decidir por medio dunha loita competitiva polo voto do pobo” (1942: 343). A democracia representativa caracterízase porque o pobo ten a oportunidade de aceptar ou rexeitar nun

---

<sup>8</sup> Así na historia recente da democracia española, só se realizaron referendos na aprobación da Constitución e dos estatutos de autonomía das comunidades históricas e de Andalucía, e na incorporación á OTAN.

<sup>9</sup> Algúns autores manifestan que o desenvolvemento de novos sistemas de comunicación (internet, televisión dixital, telefonía mobil, ...) abre unha porta á futura utilización de mecanismos de democracia directa en grupos máis amplos en canto minora o custo interno de adopción das decisións (ver Mueller, 1979: 78), pero o seu deseño presentaría grandes problemas de control do voto e de garantía da liberdade ou mesmo da veracidade da votación.

proceso electoral ós homes que van gobernalo, e porque os pretendentes a dirixilo compiten libremente polo voto do electorado<sup>10</sup>.

Dentro dos múltiples sistemas de goberno que poden existir, Downs (1957: 25) define como gobernos democráticos aqueles que cumpran as seguintes características:

“1) Designase mediante elección popular un só partido (ou coalición de partidos) que manexe o aparato do goberno.

2) A elección repítese a intervalos regulares, nos que a súa duración non pode ser alterada por conta do partido no poder.

3) Tódolos residentes permanentes adultos da sociedade que gozan de plenas facultades psíquicas dacordo cós leis do país, poden votar en todas e cada unha das eleccións.

4) Cada votante pode emitir un voto, e só un, en cada elección.

5) O partido (ou coalición) que conte co apoio da maioría dos votantes ten dereito a asumir o poder até as seguintes eleccións.

6) Os partidos que perden nunhas eleccións nunca tratan de impedir pola forza ou por medios ilegais que o partido (ou partidos) que gana se faga cargo do poder.

7) O partido no poder nunca trata de restrinxir as actividades políticas dos cidadáns ou dos demais partidos mentras estes non tenten derrubar o goberno pola forza.

8) En cada elección son dous ou máis os partidos que compiten polo control do aparato de goberno.”

A aposta polo emprego de sistemas de democracia representativa tampouco está exenta de perigos. A necesidade de implantar algún mecanismo electoral competitivo no que, coa intervención do conxunto dos cidadáns, se proceda ó nomeamento dos representantes que ocupan os cargos de

---

<sup>10</sup> Como indica Frey (1981: 126-127) esta definición recolle os rasgos principais da democracia dende un punto de vista económico: 1) a democracia constitúe un mecanismo de chegar a resultados sociais e non se define en termos de resultados; 2) os acordos institucionais están estreitamente relacionados coa competencia económica; e 3) o resultado favorable da loita competitiva polo voto da xente considérase só en función do produto, exactamente igual que no caso da loita competitiva por cartos.

responsabilidade política, unido á actuación estratéxica de partidos políticos e votantes, conducirá á aparición dunha perversión no funcionamento democrático cando os intereses electoralistas a curto prazo despracen ós intereses de xestión eficiente que deberían ser perseguidos polos responsables políticos dentro da esfera pública. A aparición de ciclos político económicos causados polo emprego dos instrumentos macroeconómicos para garantir que o partido no goberno venza nos procesos electorais, constitúe un exemplo destas disfuncións. Dado que os votantes pretenden maximizar o seu benestar, cando teñan que elixir ós gobernantes votarán a aquel partido que mellor recolla o seu interese, en función da utilidade que lles reportan as accións do goberno e as que lles reportarían as estratexias da oposición. Os políticos no goberno, pola súa parte, poden impulsar activamente a existencia de ciclos político económicos co fin de mellorar as súas posibilidades de reelección, co que o goberno non só non actúa como estabilizador, senón que intencionadamente pode causar fluctuacións económicas. Cando non teña a reelección asegurada, o seu interese en que o votante valore positivamente a súa actuación á hora de votar, fai que o goberno concentre antes das eleccións aquelas políticas que sexan valoradas positivamente polos votantes, mentres adía a un momento postelectoral aquelas políticas que sexan valoradas negativamente.

O sistema institucional elixido resulta determinante na discusión política, en canto fixa as canles polas que se adoptan os acordos e establece os procedementos que garanten a participación dos individuos que forman parte da sociedade.

No ámbito privado a adopción de decisións en sociedades nas que interveñen unha multiplicidade de individuos con igualdade de dereitos se produce habitualmente mediante a súa participación en procesos asemblearios. A limitación no número de membros, a homoxeneidade nos seus intereses, e a posibilidade de saír da sociedade en caso de discrepancia, fomentan a adopción de acordos coa intervención directa de tódolos membros. Polo contrario no ámbito público, caracterizado pola existencia dun corpo electoral moi numeroso con dereito a participar na toma de decisións, o emprego de sistemas de democracia directa resulta especialmente oneroso e pouco operativo. O aumento do tamaño do grupo de referencia, a progresiva ampliación das funcións das institucións políticas, e a crecente intervención das mesmas nos ámbitos de actuación privados, requiren a adopción continua de medidas e acordos, e esixe un grado de adicación que non poderían manter os cidadáns que precisan desempeñar actividades profesionais para sobrevivir.

A imposibilidade de convocar a todo o pobo para adoptar as decisións públicas, fixo necesario o establecemento de procedementos reguladores que reduciran o custo de adopción dos acordos e resultaran máis operativos. Mentres na democracia directa a lexitimidade do acordo adoptado descansa na participación de tódolos cidadáns, na democracia representativa a lexitimidade do acordo descansa no cumprimento dos procedementos fixados para a súa adopción, dende a elección dos representantes ate o momento mesmo da adopción do acordo. Malia que formalmente segue vixente o principio de que a soberanía reside no pobo, en canto último detentador da mesma, a súa participación no proceso realizase a través de corpos e axentes intermedios, e as súas posibilidades para actuar directamente están moi restrinxidas. Aínda máis, o pobo carece de poder efectivo para adoptar decisións vencellantes no ámbito público sen intervención dos representantes, e en caso de conflito entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes prevalece esta última, en canto o seu proceder está lexitimado polo cumprimento das regras establecidas, mentres se discute acerca da lexitimidade do pobo para actuar á marxe destas institucións fixadas constitucionalmente.

No ámbito privado calquera delegación de poder realizada polo seu depositario inicial pode ser revogada, ou ben ordinariamente no cumprimento dun proceso de renovación temporal do mandato, ou ben extraordinariamente en base a un procedemento de revogación preestablecido que pode ser iniciado polos representantes ou polos representados. No ámbito público o pobo só pode cambiar ós seus representantes no marco dun proceso electoral fixado ordinariamente polo transcurso do prazo e a necesidade de realizar novas eleccións, ou extraordinariamente en base a un procedemento que só pode ser iniciado polos propios representantes, e os mecanismos establecidos para que exprese directamente a súa opinión nos asuntos públicos só poden ser instados polos representantes ou só pode realizarse coa participación e aprobación dos mesmos, o que limita a capacidade dos cidadáns para adoptar as decisións directamente.

A democracia representativa descansa no respecto ós procedementos, e a lexitimidade para adoptar decisións colectivas radica na existencia dun iter formal onde se recolle quen ten a capacidade de facelo en base a criterios de competencia vertical ou horizontal. Un destes procedementos establece como realizar a elección dos representantes políticos por parte dos cidadáns,

e con este requisito se produce o traspaso de soberanía efectiva (aunque a soberanía se mantéña formalmente no corpo electoral), pero, apoiándose nos criterios de operatividade xa apuntados, non existe ningún procedemento que permita a súa participación directa e sen intermediarios na toma de decisións. Máis ben ó contrario, naqueles sistemas onde se adopta a opción representativa como sistema político, a participación directa dos cidadáns na elección pública é vista con desconfianza ou mesmo prohibida, en canto se considera unha intromisión na labor dos representantes e un incumprimento das regras de xogo fixadas previamente.

As decisións públicas adoptadas polo conxunto dos representantes son lexítimas dende o momento en que responden ó procedemento fixado pola lexislación electoral e polas normas referentes á organización do estado, pero a aplicación da regra da maioría como criterio de elección pública nunha democracia representativa non debe nin pode equipararse á aplicación desta regra na democracia directa, nin na orixe da súa lexitimidade nin na aprobación por parte dos cidadáns.

### **3. As regras de elección pública na Constitución de 1978**

A Constitución Española de 1978, en canto norma artelladora do sistema político español, recolle nas súas disposicións os mecanismos e institucións que serán empregados no proceso de fixación das decisións públicas. No seu Preámbulo afirmase que “a Nación española, desexando que se estableza a xustiza, a liberdade e a seguridade e que se promova o ben de cantos a integran, no uso da súa soberanía, proclama a súa vontade de ...establecer unha sociedade democrática avanzada”. Neste sistema democrático “a soberanía nacional reside no pobo español, do que emanan os poderes do Estado” (Art. 1.2), e “os cidadáns teñen dereito a participar nos asuntos públicos directamente ou por medio de representantes, libremente elixidos en eleccións periódicas por sufraxio universal” (art. 23.1). Pero no deseño do poder político e no artellamento das institucións que o exercen optouse claramente por establecer un sistema de democracia representativa no que “as Cortes Xerais representan ó pobo español” (art. 66.1).

A atribución da potestade lexislativa en exclusiva ás Cortes Xerais comporta o transvase do poder real de tomar as decisións públicas dende o conxunto de cidadáns ate o conxunto de representantes e implica cambiar

o grupo de votantes de referencia. Na democracia representativa a adopción efectiva de decisións colectivas é realizada á marxe dos cidadáns e presenta dous problemas importantes:

1. As regras de votación son establecidas en base ó grupo de representantes.

2. A adopción das normas pode facerse á marxe da vontade dos cidadáns.

En canto ó primeiro punto, as consideracións sobre a lexitimidade das decisións adoptadas xa non son as mesmas que presentabamos na democracia directa. Serán lexítimas as decisións adoptadas polo conxunto de representantes de acordo co procedemento establecido previamente. Outra vez temos a necesidade de converter un conxunto de decisións individuais nunha única decisión colectiva, pero cunha importante diferenza: as decisións consideradas non son as do conxunto de cidadáns senón as do conxunto de representantes elixidos no proceso anterior. Na tónica democrática non representa un problema, xa que parte do presuposto de que a decisión dos representantes responde á vontade dos cidadáns que os votaron, en base ó principio de representación, pero dende unha análise positiva esta argumentación non está tan clara. O nomeamento dos votantes realízase conforme a un proceso electoral que, salvo no caso dun puro sistema de elección proporcional<sup>11</sup>, provoca unha diferenza entre o grado de representatividade que teñen os distintos representantes en función dos votos acadados respecto do total de votantes e o grado de poder que acadan no conxunto da cámara de representantes. A existencia de abstencións, votos en branco, a división en circunscricións electorais, a concentración do voto ou a aplicación de sistemas de asignación de representantes como a lei D'Ont, fan que a porcentaxe de votos acadada polos distintos partidos nas eleccións ás Cortes non se corresponda co seu peso na cámara de representantes.

Non debemos esquecer que tras adoptar a norma conforme ós procedementos fixados na democracia representativa, é de obrigado

---

<sup>11</sup> Facendo o cociente  $\frac{N}{R}$ , onde N é o número de cidadáns con dereito a voto, e R o número

de representantes a designar, de tal xeito que aqueles cidadáns que reuniran o número de votos requerido puideran nomear a un representante, e aínda neste caso teríamos o problema da asignación de representantes entre os restos.

cumprimento para todos, en canto un principio básico da democracia é que o gañador no proceso electoral ten o monopolio do poder. O goberno, en canto órgano executivo, e a maioría parlamentaria, en canto órgano lexislativo, constitúe unha "organización que ten un monopolio suficiente do control como para impoñer unha solución ordenada das disputas que ocorren con outras organizacións dentro do seu sector... (de xeito que)... calquera que controle o goberno ten habitualmente a derradeira palabra sobre unha cuestión e pode impoñer decisións a outras organizacións dentro do seu sector" (Dahl e Lindblom, 1953: 67-68). Este problema resulta determinante porque as decisións serán tomadas conforme á regra de votación fixada (maioría simple, maioría absoluta ou calquera outra maioría reforzada) a partir do grupo de representantes e non a partir dos cidadáns. Por este motivo, unha decisión adoptada pola maioría dos representantes podería descansar nunha minoría dos votantes, xa que as porcentaxes de referencia no grupo de votantes e no grupo de representantes non se corresponde cun criterio de representación proporcional. O interese en buscar un goberno operativo (forte) debilita a capacidade de actuación dos cidadáns, así como a súa representatividade na toma de decisións, primando ós partidos máis votados respecto ós partidos menos votados. As decisións colectivas adoptadas son lexítimas respecto do democracia representativa (adoptadas pola maioría dos representantes), pero non son lexítimas respecto da democracia directa (referendadas pola minoría dos votantes).

Cos datos das eleccións xerais de 2004, só o 73,31% dos cidadáns estarán representados nas Cortes, en canto a súa opción política ten algunha representación para poder participar na toma de decisións, o que exclúe non só ós cidadáns que se abstiveron, senón tamén ós que votaron en branco, emitiron votos nulos ou votaron por un partido que non acadou ningún escano. Esta táboa mostra os efectos da sobrerrepresentación en escanos para os partidos maioritarios con respecto da porcentaxe que representan os votos que percibiron do electorado, o que aumenta a súa capacidade de adoptar decisións colectivas. En consecuencia, os cidadáns que voten polo partido maioritario terá unha maior representación na cámara, mentres que os partidarios das opcións minoritarias verán diminuír a súa capacidade de actuar anque sexa indirectamente na adopción das decisións públicas, polo que para votantes con poucos condicionantes ideolóxicos resulta máis efectivo emitir o seu voto a prol dos partidos maioritarios, ou cando menos daquel

## Distribución de votos e escaños no Congreso 2004

	Votos recibidos	% censo (A)	% votos (B)	Escaños acadaados	% escaños (C)	C-A	C-B
PSOE	11.026.163	32,94	43,27	164	46,86	13,92	3,59
PP	9.635.491	28,79	37,81	146	41,71	12,93	3,90
C i U	835.471	2,50	3,28	10	2,86	0,36	-0,42
ERC	652.196	1,95	2,56	8	2,29	0,34	-0,27
EAJ-PNV	420.980	1,26	1,65	7	2,00	0,74	0,35
CC	235.221	0,70	0,92	3	0,86	0,15	-0,07
IU	801.821	2,40	3,15	2	0,57	-1,82	-2,58
ICV-EUIA	234.790	0,70	0,92	2	0,57	-0,13	-0,35
BNG	208.688	0,62	0,82	2	0,57	-0,05	-0,25
UPN-PP	127.653	0,38	0,50	2	0,57	0,19	0,07
ENTESA	123.611	0,37	0,49	1	0,29	-0,08	-0,20
CHA	94.252	0,28	0,37	1	0,29	0,01	-0,08
EA	80.905	0,24	0,32	1	0,29	0,05	-0,03
NA-BAI	61.045	0,18	0,24	1	0,29	0,11	0,05
Total	24.538.287	73,31	96,29	350	100,00	26,69	3,71
Outros	945.217	2,82	3,71	0	0,00	-2,82	-3,71
Total votos a candidaturas	25.483.504	76,13	100,00				
Censo	33.473.081	100,00					

partido que poida concentrar máis os votos da súa opción ideolóxica, fomentando a emisión dun voto útil para evitar formar parte dos votos que ó remate non serán tomados en conta no reparto dos escaños. Desta forma conséguese reforzar ó goberno e a formación de maiorías, pero a costa de limitar o pluralismo político, malia constituír un dos valores superiores do ordenamento xurídico español recollidos no art. 1.1<sup>12</sup>. A redacción do texto constitucional recolle formalmente a importancia do pluralismo en canto asegura a participación da cidadanía no proceso de toma de decisións e limita

<sup>12</sup> O que implica que está nun alto lugar da escala de valores, en canto recollido no artigo 1.

a explotación da maioría sobre a minoría, pero co deseño institucional establecido posteriormente primou o reforzo do goberno (e polo tanto do poder en mans da maioría) a costa de reducir en gran medida a capacidade efectiva de que se produza esta participación plural.

Formalmente o lexislativo “representa ó pobo español” (art. 66.1) e polas súas funcións (“exercen a potestade lexislativa do Estado, aproban os seus orzamentos, controlan a acción do Goberno e teñen as demais competencias que lles atribúa a Constitución” art. 66.2) podería pensarse que en canto órgano de representación prima sobre a labor executiva, pois como a soberanía reside no pobo resultaría máis eficiente en termos de lexitimidade que as Cortes, órgano representativo elixido directamente polo soberano, prime sobre o goberno, órgano representativo elixido indirectamente polo soberano. Pero na realidade o establecemento dun sistema centrado no papel dos partidos (recoñecidos constitucionalmente no art. 6) potencia o papel do goberno. O elixido polo partido que acade a maioría absoluta do Congreso (el só ou en coalición) será investido como Presidente do Goberno (art.99.3), de tal forma que o presidente do goberno está apoiado polo partido maioritario nas Cortes, e aínda máis, de acadar esta maioría absoluta tódalas súas propostas serán aprobadas polo lexislativo, o papel impulsor deste órgano pasará a mans do executivo, e a función de control do executivo polo lexislativo será eludida polo apoio do partido do goberno. A busca dun poder forte e estable levou ó reforzamento do papel do goberno que conduciu á crise do principio clásico da división e o equilibrio de poderes, en especial no referente á labor do lexislativo<sup>13</sup>.

No momento da redacción constitucional o interese en promover o consenso para a elaboración lexislativa nas materias consideradas máis importantes plasmouse na Lei Orgánica que require a maioría absoluta dos deputados para a súa aprobación (art. 81). Pero esta busca do consenso racha cando os resultados electorais asignan a maioría absoluta dos escanos a un único partido. Se atendemos ás maiorías absolutas acadadas nas eleccións xerais, a capacidade do goberno para aprobar leis orgánicas ou leis ordinarias descansaba na obtención dunha porcentaxe de votos recibidos inferior ó 50

<sup>13</sup> Esta reforzamento do papel do executivo manifestase especialmente respecto dos orzamentos públicos coa chamada crise dos principios clásicos, que fixo posible a variación das partidas aprobadas polo parlamento na execución orzamentaria, e minorou a capacidade do lexislativo de controlar a actividade do goberno.

% dos votos emitidos, aínda menor respecto do censo electoral, e que incluso podía ser unha porcentaxe de votos menor á dos partidos que non apoiaban ó goberno.

Eleccións xerais con maioría absoluta

		1982	1986	2000
Partido no goberno	% escaños	57,71	52,57	52,29
	% votos emitidos	48,34	44,33	45,22
	% sobre censo	37,74	30,57	30,38
Resto partidos	% escaños	42,29	47,43	47,71
	% votos emitidos	47,54	49,34	51,53
	% sobre censo	37,12	34,03	34,61

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do INE. Os datos do partido no goberno inclúen ó PSOE e PSC nas eleccións do 1982 e 1986, e ó PP nas eleccións do 2002.

Nos supostos nos que non houbo un partido gañador das eleccións xerais con maioría absoluta, a formación de coalicións establece non só un aumento dos escaños que apoiaban ó goberno, senón tamén un aumento do respaldo en votos, pero aínda así en ningún caso se acadou o respaldo do 50 % dos votantes, nin moito menos o da maioría dos membros do censo electoral, polo que ningunha das coalicións que se puideron formar gozaron do respaldo da maioría dos votantes.

Eleccións xerais con coalicións a prol do goberno

		1993	1996
Partidos que apoian ó goberno no Congreso	% escaños	51,71	51,14
	% votos emitidos	45,32	45,51
	% sobre censo	34,18	34,69
Resto partidos 1982	% escaños	48,29	49,13
	% votos emitidos	48,58	49,13
	% sobre censo	36,64	37,46

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do INE. Os datos do partido no goberno inclúen ó PSOE, CiU e PNV nas eleccións de 1993, e ó PP, CiU, PNV, UPN e CC nas eleccións do 1996.

Hai que ter claro que a aprobación dunha lei no parlamento (mesmo con maioría absoluta) non leva aparelado un respaldo da maioría dos cidadáns (nin absoluta nin simple). Este respaldo podería acadarse de precisar un apoio reforzado superior á maioría absoluta dos deputados, pero para acadar tal consenso debería afrontar uns custos de negociación ineficientes, xa que faría un gasto maior sen acadar ningún beneficio efectivo, pois coas normas actuais abonda coa maioría absoluta. Só no caso das reformas constitucionais previstas no art. 167. sería preciso acadar un maior consenso, noutro caso abonda con ter asegurada a maioría absoluta. Desta forma, e polo mecanismo do monopolio do poder, o partido (ou coalición) con maioría absoluta teñen a potestade de nomear ó presidente do goberno á marxe dos outros partidos. O goberno do estado, que debería atender ós intereses dos cidadáns (de todos), pode transformarse nun goberno do partido (ou coalición) no poder pechado a calquera disposición que non veña das súas filas. A maioría absoluta dos escanos fai posible unha explotación da maioría dos votantes pola minoría que votou ó goberno. O goberno pode impulsar a súa visión particular e impoñer as súas ideas normativas, baseadas nos seus valores morais ou éticos particulares, ó conxunto dos cidadáns, ignorando totalmente cales son os intereses destes. A oposición e os votantes que non sustentaron ó partido no goberno, quedan fora da oferta de políticas públicas malia seren a maioría absoluta dos cidadáns e dos votantes. Se a base do sistema político democrático é o principio de unha persoa un voto, e o que queren máis persoas é preferible ó que queren menos, ¿como é posible que tras aplicar o procedemento electoral o que quere a minoría é adoptado fronte ó que quere a maioría?

No caso dos abstencionistas, pode argumentarse que forman parte da maioría implícita que, ó non emitir o seu voto, permitiu o acceso ó poder do partido que o detente. A abstención non resulta efectiva no sistema político español pois, á marxe de valoracións normativas sobre a falta de lexitimidade ou sobre a erosión que sufriría o sistema cando exista unha abstención elevada (como ocorre en *Ensaio sobre a lucidez* de Saramago, 2004), os únicos votos considerados para repartir os escanos son os votos válidos emitidos a favor de algunha candidatura, e hipoteticamente bastaría coa emisión dun ínfimo número de votos para asignar os escanos en disputa. Máis discutible é que os cidadáns que votaron a opcións distintas ás do goberno, e mesmo os representantes fora do partido (ou coalición) do goberno non teñan ningunha capacidade efectiva para influír nos orzamentos públicos, nas

políticas de gasto e ingreso, ou nas decisións colectivas adoptadas dende o lexislativo e dende o executivo. Como o goberno é consciente de que ó remate da lexislatura producirase un novo enfrontamento electoral, non ten interese en que sexan aprobadas iniciativas da oposición, pois poderían ser empregadas como publicidade na súa contra, máxime se con esa actuación se lograra un éxito. Dende intereses electorais, para o goberno resulta mellor rexeitar toda proposta da oposición, co que estes só poderán presentar como capital nas seguintes eleccións o número de propostas ou emendas que realizaron, e que non acadaron ningún resultado efectivo.

A carta branca que ten o goberno apoiado por maioría absoluta respecto da elaboración ou execución das normas, comporta unha redución considerable dos custos de adopción (ou custos de negociación) das mesmas, pero esta maioría absoluta non debe confundirse coa existencia dun poder absoluto para fixar as normas que lles interesen. Xunto co custo de negociación, temos que incluír o necesario custo de imposición, causado pola necesidade de aplicar a norma ós seus destinatarios finais. En principio o goberno goza do respaldo dos seus votantes, en canto estes participaron indirectamente na adopción das normas, pero xa vimos que este número está lonxe de representar á maioría dos cidadáns.

Deixemos claro que o goberno ten lexitimidade para dictar estas normas, en canto cumpridor dos requisitos esixidos polo iter procedimental. Partindo do modelo legal-racional de lexitimación da autoridade política, Offe (1988: 122) considera que " a autoridade faise lexítima con independencia de quen ocupa a administración política e cales son as súas intencións. A única cousa que decide a lexitimidade da autoridade política é se foi acadada de acordo con principios formais xerais, como por exemplo regras electivas. Estes principios legais dotan ó poder político da lexitimidade, sexa cal fora o uso que se faga dela. Comparado coas formas previas de lexitimación, o mecanismo lexitimador desprázase dende a substancia da autoridade da persoa ou o gobernante ó modo mediante o que se recrutan os titulares de cargos".

Outra cousa é que os cidadáns sexan favorables á adopción desa norma e a súa postura respecto da aplicación da mesma na súa actividade cotiá. Se os cidadáns están descontentos coa norma adoptada no proceso de decisión colectiva, aumentarán os custos de imposición para os axentes públicos ou privados interesados na súa aplicación efectiva, e canto menor sexa o

respaldo electoral do goberno maior pode ser o número de persoas contrarias á imposición da norma e maior o custo electoral. Dado que a oposición e a reacción dos votantes (ou dos cidadáns no seu conxunto) dependerá da importancia que lle asignen á norma aprobada, resulta obvio que nos asuntos con maior relevancia social será máis eficiente a busca dun consenso ou pacto no lexislativo máis inclusivo, xa que o aumento dos custos internos na negociación verase compensado pola redución dos custos na imposición da norma, e que polo contrario a adopción de decisións públicas co único respaldo da maioría absoluta que apoia ó goberno pode conducir a unha forte protesta social fora das institucións formais<sup>14</sup>. Malia que o goberno con maioría absoluta tende a pensar, e incluso a afirmar, que cos resultados electorais están apoiados pola maioría dos cidadáns, na realidade a maioría dos cidadáns non os apoiou expresamente, e incluso en casos a maioría dos cidadáns apoiaron expresamente á oposición.

Aplicando ó contexto público a teoría sobre expresión do descontento nas organizacións (Hirschman: 1970), os cidadáns que non concorden coa decisión adoptada polo goberno poden adoptar tres opcións básicas:

- 1) Comportarse con lealdade.
- 2) Expresar o seu descontento.
- 3) Abandonar a sociedade de referencia.

A lealdade pode ser a opción inicial dos votantes do goberno, pola confianza e mesmo o seu sometemento ás decisións do partido ó que apoiaron no proceso electoral<sup>15</sup>, pero hai que considerar que o resto dos cidadáns poden manifestar a súa protesta mediante os outros mecanismos. Nunha democracia o custo da protesta é máis reducido, en canto pode exercitar mecanismos

---

<sup>14</sup> Así aconteceu nos últimos tempos coa protesta ante decisións do goberno co único apoio da súa maioría absoluta en asuntos relevantes para os cidadáns como o Prestíxio, a reforma educativa ou o papel de España na guerra de Irak.

<sup>15</sup> O que podería relacionarse co soporte ideolóxico dun partido en concreto por parte do votante que o leva a apoialo sen entrar en valoracións do seu comportamento en concreto. A decisión do partido convírtese en dogma indiscutible como ocorre coas decisións do papa na igrexa católica según o disposto no canon 331 do Código de Dereito Canónico: "O Obispo da Igrexa Romana, en quen permanece a función que o Señor encomendou singularmente a Pedro, primeiro entre os Apóstoles, e que había de transmitirse ós seus sucesores, é cabeza do Colegio dos Obispos, Vicario de Cristo e Pastor da Igrexa universal na terra; o que, por tanto, ten, en virtude da súa función, potestade ordinaria, que é suprema, plena, inmediata e universal na Igrexa, e que pode sempre exercer libremente".

previstos pola propia Constitución e están protexidos no seu exercicio polos dereitos e liberdades constitucionais. O instrumento básico e máis relevante de expresión do descontento é a emisión do voto nos procesos electorais para os que son convocados (art. 23, 68, 69, 92), pero existen outros constitucionalmente recoñecidos para expresar este descontento como as manifestacións (Art. 21.2), a defensa xudicial (art. 24), a folga (art. 28.2), a petición individual e colectiva por escrito (art. 29), o recurso de amparo constitucional (art. 53.2) e a iniciativa lexislativa popular (art. 87.3). Excepto no caso de protesta diante dun órgano xudicial que recoñeza os seus dereitos, nos outros supostos a protesta dos cidadáns non pasa de ser unha toma de postura, xa que a efectividade da presión exercida depende de que o goberno (e o parlamento que o sostén) responda ou non a tal presión. De igual forma, poden adoptarse mecanismos de protesta metaconstitucionais como a participación en enquisas de opinión, a formación ou o apoio a grupos de presión, ou mesmo mediante mecanismos ilegais (revoltas e motíns, folgas ilegais, terrorismo, guerrillas,...). Tamén pode optar por saír da sociedade, tanto co seu desprazamento físico (emigración, exilio,..) como coa non participación nas institucións formais (abstencionismo, economía somerxada,...).

En definitiva, a adopción das decisións colectivas conforme ós procedementos formais establecidos será máis eficiente en canto sexa establecida tendo en conta os intereses reais dos cidadáns, e debería ser realizada por lexislativo e executivo incorporando no proceso de negociación ós cidadáns destinatarios da norma, e incentivando a súa participación coa creación dos vieiros necesarios para que expresen a súa opinión. Desta forma, a lexitimidade legal-racional verase potenciada coa lexitimidade do seu acordo cos intereses dos cidadáns, que en definitiva son os últimos detentadores da soberanía. A adopción de decisións colectivas tendo en conta só os requisitos legais podería realizarse á marxe ou mesmo en contra da vontade dos seus destinatarios, o que produciría un incremento dos custos de imposición que redundaría na eficacia e na eficiencia da decisión adoptada.

#### **4. Algunhas propostas de reforma constitucional**

25 anos despois da súa aprobación, é un bo momento para facer balance do papel xogado pola Constitución de 1978, e da súa contribución á regulación da convivencia entre os cidadáns, e mesmo para analizar se pode

ser obxecto de melloras que incrementen a súa eficacia e a súa eficiencia. Dun tempo a esta parte, xorden voces que solicitan o inicio dun proceso de reforma da mesma que permita incorporar nela determinados elementos que non foron recollidos na súa redacción inicial, e parece que o proceso de reforma ten moitas fronteas abertas<sup>16</sup>. E neste proceso de reforma poderían incluírse distintas medidas que corruxiran as imperfeccións que, desde a nosa visión normativa, presenta o sistema de adopción de decisións colectivas recollido na Constitución de 1978.

O estudo realizado sobre a efectividade das regras de adopción das decisións colectivas na Constitución, mostra claramente que o interese en potenciar un goberno forte conduciu ó recorte do pluralismo político, e en certos momentos a primacía do goberno unida ó establecemento dunha maioría absoluta de respaldo ó mesmo no lexislativo, deron como resultado o asoballamento das minorías. Os detentadores da maioría actuaban en base ós seus propios intereses e valores normativos, e en canto cumprían os requisitos legais esixidos para actuar convertían as súas decisións particulares nas decisións colectivas, polo que non precisaban realizar ningún achegamento ós intereses do resto dos grupos ou cidadáns. Se ben nalgún caso se manifestou o rexeitamento do conxunto dos cidadáns nun cambio do goberno no seguinte proceso electoral, elementos como o propio calendario electoral, a miopía electoral, a atención ós intereses de acción momentáneos sen considerar os custos a medio ou longo prazo, a primacía da valoración individual egoísta sobre os custos sociais derivados de externalidades, a

---

<sup>16</sup> Fronte ás visións que fomentan a visceral oposición á reforma constitucional en aras da defensa ou do mantemento do consenso existente na súa elaboración, podemos opoñer a viabilidade e mesmo a necesidade de proceder á reforma do texto constitucional cando exista unha demanda social que o reclame. Como apunta Puy (1996: 344) "no suposto de que idealmente fora consensuado de forma unánime polos membros do grupo considerado, poden determinarse varias causas que impliquen un paulatino deterioro das súas institucións políticas básicas. Tal deterioro pode deberse, fundamentalmente, a dous conxuntos de motivos: o primeiro está relacionado co cambio das circunstancias sociais, económicas, políticas e tecnolóxicas, que poden requirir solucións colectivas novas; o segundo está relacionado coa propia lóxica interna de todo sistema de dereito, e os incentivos para a súa non aplicación estricte, unha vez que foi voluntariamente aceptado. En calquera caso o resultado é que os individuos demandarán un cambio constitucional". As propostas de reforma poden e deben discutirse pois, como apunta Puy (1996: 377) "as causas de oposición á actitude constitucional-reformista derivan de dous tipos de fontes conceptuais: as motivacións egoístas que tratan de preservar os propios intereses e rendas a curto prazo; e as fundamentadas en visións normativas e conceptuais de orde constitucional distintas da xenuína posición constitucionalista".

apropiación individual polos beneficiarios do gasto público a costa do reparto do custo (imposto) entre tódolos cidadáns (beneficiarios ou non), o monopolio do poder e a capacidade de acceder ós recursos públicos, a falta de control efectivo das actuacións realizadas, a presentación de valores normativos como se foran argumentos incuestionables, a discusión de opinión sobre datos obxectivos, ou a exclusión da oposición do reparto dos fondos e da adopción das decisións colectivas, favorecen a actuación partidista do goberno. Os beneficios serán inmediatos e os posibles custos só se producirán posteriormente, co que pode dispoñer dun prazo para adoptar outras medidas que reduzan a oposición dos cidadáns ás súas políticas, ou para realizar políticas discriminatorias que lle permitan acadar o nivel de apoio político necesario para vencer no seguinte proceso electoral.

A busca do consenso pode considerarse como un custo innecesario para adoptar as súas políticas, o que produce un retroceso do nivel democrático e a primacía da postura governamental, ate o punto de elevala ó rango de postura da comunidade. A postura minoritaria non é considerada no momento de adoptar acordos, senón que se considera un ataque á postura social e como tal e combatido e illado, pois o peso da maioría permite e lexítima a adopción de acordos e decisións á marxe da vontade do resto. E conforme resulta da análise dos datos electorais, a maioría que impón as súas decisións colectivas nin sequera se refire ós votantes ou ós cidadáns que conforman o censo electoral, senón que as normas son adoptadas pola maioría da cámara lexislativa, maioría que polo procedemento electoral aplicado pode contar con menor respaldo electoral do que ten a oposición.

Chegados a este punto debemos lembrar que as decisións públicas adoptadas nas sociedades democráticas responden á vontade expresada polos cidadáns nos procesos establecidos con tal finalidade. As decisións colectivas pretenden converter as múltiples decisións individuais nunha única decisión, e ademais deben atender simultaneamente ó deseño de normas que abarquen unha multiplicidade de fins e obxectivos non sempre compatibles. Fixar unha norma implica optar entre as distintas posibilidades, e moitas veces implican definir a súa posición respecto de intereses contrapostos. Unha destas relacións inversas dáse entre a fortaleza do goberno e o respecto das minorías. Canto máis relevante sexa o papel asignado ás minorías, máis feble será o goberno e viceversa, e gran parte das sociedades optan por un reforzamento do goberno ante o medo á parálise pública pola súa incapacidade para adoptar

un consenso máis amplo, aínda que o prezo a pagar sexa a posible dictadura da maioría.

Pero quen defendemos que a base da democracia está no respecto ás minorías e na capacidade de adoptar acordos cun amplo consenso, en canto a lexitimidade social descansa no grado de participación e de aprobación dos cidadáns e non debe confundirse coa lexitimidade legal, constatamos que o sistema de elección pública adoptado na Constitución de 1978 introduce algunhas perversión que poderían ser corrixidas mediante a reforma de distintos aspectos.

En primeiro lugar, poderían potenciarse os mecanismos de participación dos cidadáns na vida pública. En canto á súa participación directa podería ampliarse o ámbito de decisións que deberían ser aprobadas necesariamente por referendo, e mesmo podería regularse un mecanismo para que puidera convocarse un referendo por iniciativa popular. Tamén poderían establecerse mecanismos de intervención directa dos cidadáns no reparto dos recursos públicos discrecionais, mediante a súa participación no proceso de asignación de gastos<sup>17</sup>. Máis factible é o establecemento de canles de retroalimentación entre representantes e representados que fagan posible ós electores contactar cos deputados para manifestarlle ás súas propostas, as súas queixas ou as súas opinións. A xeralización do correo electrónico resulta moi recomendable para fixar unha canle activa de comunicación, en canto o seu custo de mantemento é reducido e permite unha gran proximidade ó electorado. O impulso das tecnoloxías da información posibilitan que calquera elector estea a un clic do seu deputado, pero se visitamos a páxina web do Congreso dos Deputados<sup>18</sup>, só dous grupos parlamentarios<sup>19</sup> e dous deputados teñen unha páxina web persoal a disposición dos cidadáns<sup>20</sup>, se ben dos 350 deputados só 68 carecen de correo electrónico ó que dirixirse<sup>21</sup>. Esta carencia resulta significativa pois tódolos deputados poden activar unha conta de correo electrónico dentro do servidor do Congreso dos Deputados. Por este

<sup>17</sup> Na liña dos orzamentos participativos iniciados na Prefectura Municipal de Porto Alegre (1998, 1999) e que hoxe son aplicados parcialmente nalgún concello do noso país.

<sup>18</sup> Visita realizada na páxina do Congreso dos Diputados (<http://www.congreso.es>) o 11 de Xuño do 2004.

<sup>19</sup> Grupo Socialista e o Grupo Parlamentari Catalá.

<sup>20</sup> Rafael Estrella Pedrola (PSOE), e Joan Herrera Torres (IU-ICV).

<sup>21</sup> O PP é o partido con máis deputados sen correo electrónico (47), ós que se suman 15 do PSOE, 5 do PNV e 1 de IU. Nos grupos restantes tódos os deputados teñen correo electrónico.

motivo, non dispoñer del é unha mostra de nula receptividade a este avance tecnolóxico, ou ben mostra o desinterese dalgúns deputados en manter unha canle de comunicación directa, áxil e eficaz cos cidadáns ós que representa.

En segundo lugar, e polo menos respecto das materias máis relevantes, parece recomendable esixir unha maioría reforzada, superior á maioría absoluta, para garantir un maior consenso na súa aprobación, xa que na práctica acadar a maioría absoluta non resulta tan difícil con niveis de apoio electoral sempre inferiores ó 50%. Na liña recollida no proxecto de Constitución Europea, que para a aprobación dos acordos na comisión propón o respaldo da maioría dos votos dos países e que comprendan o 65 % da poboación total, podería fixarse como requisito para aprobar Leis Orgánicas un dobre requisito: que os votos afirmativos na cámara sobrepasen a maioría absoluta e que ademais os votos que os sosteñan sexan superiores a un límite fixado, como por exemplo o 50 % dos votos emitidos. Outra posibilidade sería dar representación ós votos emitidos en branco ou mesmo ás abstencións, de xeito que se asignaran escanos que quedarían baleiros, pero que deberían contabilizarse para determinar a maioría absoluta; ou o establecemento dun sistema electoral máis proporcional.

En terceiro lugar, e para evitar o monopolio do poder por parte do goberno, podería establecerse o acceso das minorías ós recursos e ás decisións públicas, de xeito que cando fora posible a decisión pública non fora adoptada en exclusiva polo goberno senón que sería adoptada en parte polo goberno e en parte pola oposición. Dentro das decisións colectivas existen decisións indivisibles que ou son adoptadas ou non, respecto das que o goberno e o partido no goberno serían responsables como ate agora en forma exclusiva, pero xunto a elas existen moitas decisións que poderían ser compartidas, de xeito que as políticas adoptadas e os recursos asignados non serían xestionados en exclusiva polo goberno, senón que en parte serían asignados e adoptados polos partidos na oposición conforme a criterios de reparto preestablecidos. Desta forma a maioría ten os seus dereitos recoñecidos, incluso cun maior peso na decisión, pero se reconece o dereito a participar das minorías nas tarefas de goberno, polo menos nestas decisións colectivas divisibles discrecionais. Fronte ó monopolio do poder en mans do goberno, propoñemos un monopolio do poder en mans do estado no seu conxunto que privaría ó goberno da súa postura privilexiada e posibilitaría unha competencia entre os distintos partidos representados no lexislativo en beneficio dos

electores, desde o momento en que os partidos minoritarios tamén mostrarían ós cidadáns os resultados producidos pola súa administración dos recursos que lles corresponderan nas decisións divisibles, evitando que o goberno se apropie como fondos propios do que non deixan de ser fondos de tódolos cidadáns, tamén dos cidadáns que non votaron a súa opción de goberno. Estas disposicións farían que as decisións colectivas responderan en maior medida ós intereses do conxunto da sociedade e non só ós intereses da maioría absoluta.

A adopción das medidas aquí propostas conduciría ó establecemento dun novo concepto de democracia máis participativa e na que necesariamente as decisións serían adoptadas cun maior respaldo. Somos conscientes de que os custos de adoptar estas decisións poderían ser algo maiores, pero pensamos que se ven compensados polo beneficio derivado do fin da dictadura da maioría e da apropiación da administración polo partido no poder. Fronte á imposición da maioría absoluta fomentárase un maior consenso, o que desde a nosa visión (normativa e polo tanto supeditada ós nosos valores) melloraría a convivencia social. O goberno, malia ter maioría absoluta despois de vencer nas eleccións ó lexislativo, non podería limitarse a impoñer as súas decisións e os seus valores, senón que tería que convencer ós cidadáns dos beneficios da decisión que pretenden adoptar. Mellor convencer que vencer, mellor razoar que asoballar. Na *Antígona* de Sófocles, cando Creonte pretende xustificar o castigo de Antígona por ter desobedecido o seu mandato afirma: "a quen a cidade designa debe obedecérselle no pequeno, no xusto e no contrario", esquecéndose que a cidade non é de quen a goberna senón dos cidadáns que a forman, polo que a súa actuación, rexeitada polos cidadáns e polos deuses será obxecto de castigo. Se na Grecia Clásica o castigo do mal gobernante procedía da ira dos deuses, na sociedade actual será a Constitución quen deberá fixar os mecanismos que nos protexan fronte á arbitrariedade de quen detente o poder, e que garantan que as decisións colectivas sexan adoptadas en conformidade cos intereses dos seus cidadáns e non cos intereses dos seus gobernantes.

## **Bibliografía**

Aguirre Rodríguez, José Antonio (1979): "Prólogo", en Tullock (1976), p. XIII-XXXII.

- Barton, David M. (1973): "Un comentario sobre la elección constitucional y la regla de la mayoría simple", traducción ó castelán en Casahuga Vinardell, Antonio (ed.) (1980): *Democracia y Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 169-192.
- Becker, Gary S. (1958): "Competencia y democracia", traducción ó castelán de 1984, en Casahuga e Bacaría (coord.) (1984): *Teoría de la política económica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid., p. 683-691.
- Bollen, Kenneth A.; e Jackman, Robert W. (1985): "Political Democracy and the Size distribution of Income", *American Sociological Review*, v. 50, p. 651-659.
- Bollen, Kenneth A.; e Jackman, Robert W. (1995): "Income Inequalization and Democratization Revisited: Comment on Mueller", *American Sociological Review*, v. 60, p. 983-989.
- Buchanan, James M.; e Tullock, Gordon (1962): *El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, traducción ó castelán de 1980, Espasa Calpe, Madrid.
- Dahl, Robert A.; e Lindblom, Charles E. (1953): *Política, economía y bienestar*, traducción ó castelán de 1971, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Downs, Anthony (1957): *Teoría económica de la democracia*, traducción ó castelán de 1973, Aguilar S.A. de ediciones, Madrid.
- Frey, Bruno S. (1981): "Schumpeter, Political Economist", en Frisch, Helmut (ed) (1981): *Schumpeterian economics*, Praeger Publishers, East Sussex, p. 126-142.
- Frey, Bruno S.; e Pommerehne, W. (1989): *Musas e mercados*, traducción ó galego de 1995, Edicións Laiovento, Santiago de Compostela.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge.
- Hirschman, Albert O. (1994): "The On-and-Off Connection Between Political and Economic Progress", *American Economic Review*, vol. 84, n. 2, p. 343-348.
- Isócrates (s.a.) (436-357 a.C.): *Discursos histórico-políticos*, traducción ó castelán de 1948 (2ª ed.), Espasa Calpe Argentina., Buenos Aires.

- Mueller, Dennis C. (1979): *Elección Pública*, traducción ó castelán de 1984, Alianza Editorial, Madrid.
- Mueller, Edward N. (1988): "Democracy, Economic Development and Income Inequality", *American Sociological Review*, v. 53, 50-68.
- Mueller, Edward N. (1995): "Economic Determinants of Democracy", *American Sociological Review*, v. 60, p. 966-982.
- Mueller, Edward N. (1995b): "Income Inequality and Democratization: Reply to Bollen and Jackman", *American Sociological Review*, v. 60, p. 990-996.
- Offe, Claus (1988): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, traducción ó castelán de 1990, Alianza Universidad, Madrid.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1998): *Regimen Interno do Orçamento Participativo*, Porto Alegre.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1999): *Regioes do Orcamento Participativo de Porto Alegre - Alguns Indicadores Sociais.*, Fundacao de Educacao Social e Comunitaria, Porto Alegre.
- Puy Fraga, Pedro (1996): *Economía Política del Estado Constitucional*, Cedecs Editorial S.L., Barcelona.
- Saramago, Jose (2004): *Ensaio sobre a lucidez*, ed. Caminho, Lisboa.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, traducción ó castelán de 1996 (da 2ª ed. de 1946 que engade un novo capítulo), Ediciones Folio, Barcelona.
- Tideman, Nicolaus (1994): "Capacities and Limits of Democracy", *American Economic Review*, v. 84, 2, 349-352.
- Touchard, Jean (1969): *Historia de las ideas políticas*, traducción ó castelán de 1974 (3ª reimpr. da 3ª ed.), Editorial Tecnos, Madrid.
- Tullock, Gordon (1976): *Los motivos del voto*, traducción ó castelán de 1979, Espasa Calpe, Madrid.