

## **LAS DECISIONES COLECTIVAS. CARÁCTERÍSTICAS Y MÉTODOS DE ADOPCIÓN EN UN SISTEMA DE DEMOCRACIA DIRECTA**

MANUEL LÓPEZ CACHERO\*

*Académico de Número de la Sección de Ciencias Políticas y de la Economía*

### **RESUMEN**

Se aborda en estas líneas el problema de la decisión colectiva (la elección social) en orden a su necesidad y al criterio determinante para su adopción, la noción de preferencia, todo ello referido al dominio de «lo económico». A estos efectos, se establece como «sujeto» de la actividad económica referida a la sociedad como un «todo» al «grupo público» y se exponen diversos métodos para la adopción de decisiones colectivas, distinguiendo entre los que corresponderían al caso de los «bienes públicos» y al de la elección de «individuos», siempre en el marco de la actividad económica del grupo, en ambos casos en la hipótesis de que la decisión será tomada a través de la acción de la «democracia directa».

### **PALABRAS CLAVE**

Preferencia, Decisión, Grupo, Democracia, Voto.

### **ABSTRACT**

The present paper addresses the problem of collective decision making (social choice) according to its necessity and the main criterion for its adoption, the notion of preference, always inside the domain of «economic». For this purpose, the «subject» of economic activity covering the society as a «whole» will be «public groups» and we outline different methods for collective decision-making, distinguishing between those that would correspond to the case of «public goods» from those where the choice belong to «individuals» always in the context of the economic activity of the group,

---

\* Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Actuario de Seguros. Catedrático de Universidad.

in both cases on the assumption that the decision will be taken through the action of «direct democracy».

## KEY WORDS

Preference, Decision making, Group, Democracy, Vote.

### I. LA NECESIDAD DE DECIDIR

La ciencia económica es una ciencia para la adopción de decisiones. En efecto, si se asume el principio de que su objeto consiste en estudiar lo concerniente a la actividad económica, será preciso referirse a ésta para entender el sentido último de aquélla. De las diferentes formas empleadas a lo largo del tiempo para definir la noción de actividad económica, la que más fortuna ha alcanzado es la propuesta por Sir Lionel Robbins<sup>1</sup>: «actividad humana que expresa una relación entre fines jerarquizados y medios escasos susceptibles de usos alternativos», bien resumida por Oskar Lange cuando se refiere a ella como «la administración de recursos escasos respecto de unos fines». Siendo supuestamente esto así, ¿qué elementos confluyen en tal definición que puedan ser estimados como ineludibles componentes de la misma? Parece claro que pueden distinguirse los siguientes:

1. El conjunto de necesidades, o de fines, que experimenta, o pretende, aquél que desarrolle la actividad mencionada.
2. La posibilidad de su ordenación (en orden a la importancia que, cualquiera sea el factor motivante, otorgue a tales fines o necesidades el sujeto de la actividad).
3. La escasez (al menos la relativa escasez) de los medios precisos para conseguir los fines deseados.
4. La posibilidad de uso alternativo de dichos medios; es decir, la capacidad de los mismos para ser aplicados al logro de más de un fin.

Si admitimos esta manera de entender la idea de actividad económica resultará inevitable concluir que el proceso que genera tal tipo de actividad implica la adopción de decisiones, por cuanto la jerarquización de los fines, o la de satisfacción de necesidades, exigirá optar (no arbitrariamente) entre aquellos, o entre éstas, y, desde luego, la posibilidad de uso alternativo de los medios inexorablemente impone tomar una decisión respecto a los que han de ser empleados en función de los fines perseguidos. No resultará extraño, pues, que se pueda caracterizar a la Economía de la manera que al principio he efectuado, como «ciencia para la adopción de decisiones».

Este enfoque de la cuestión puede abrir paso a distintos tipos de discusión. Prescindiré aquí de análisis y debates sobre la amplia gama de problemas que el concepto de decisión entraña (es ésta una cuestión que he abordado en otro lugar), dado que el objetivo que persigo se circunscribe al planteamiento de la llamada «elección social» (interpretada en el sentido de ser adoptada por un agregado social —constituido por un conjunto de individuos— en cuanto tal, esto es, de ser una «decisión colectiva»), asumiendo como hipótesis que es posible hablar con rigor de procesos decisionales, que

---

<sup>1</sup> L. Robbins, *Essay on the Nature and Significance of the Economic Science*.

se cumplen los requisitos que deben darse para que, *strictu sensu*, exista posibilidad de hablar de «decisión» y que se satisfacen las reglas de la lógica y de la coherencia.

¿Y porqué referirnos a la «elección social»? Atravesamos una época en la que con frecuencia se cuestiona ya la forma de adoptarse esas decisiones, ya éstas en sí mismas. Pudiere parecer que ha entrado definitivamente en crisis el modelo de organización de la sociedad (sobre todo si aceptamos definir a ésta como «vida en convivencia») que ha venido desarrollándose particularmente desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días en Europa y los Estados Unidos de América, primero, el resto de América, después, y, al menos en el terreno de las formulaciones sociopolíticas, en la mayor parte (por no decir la totalidad) del Universo a continuación. La crisis económica desatada, especialmente en Europa, desde 2007, da, sin duda, lugar a revisiones críticas del modelo de organización social, revisiones que, con alguna frecuencia, llegan a proponerse para cuestiones tan básicas como el papel de la democracia, la aportación de los individuos a la financiación del Estado, la razón de ser de éste, la manera de ejercer derechos y establecer obligaciones para los ciudadanos, etc. Es bien cierto que son estos temas que requieren análisis pormenorizados, muchos de ellos ligados a la praxis de la actividad política; no es éste el propósito que subyace en este trabajo, sino el mucho más modesto de tratar de sistematizar (no de resolver) alguno de los aspectos que la organización de la sociedad plantea.

## II. LA POSIBILIDAD DE UNA DECISIÓN COLECTIVA

¿Es posible establecer algún principio para la elaboración de decisiones colectivas que se base en planteamientos racionales, carentes de arbitrariedad y por ello susceptibles de ser no ya sólo justificados sino admitidos por los individuos integrantes del colectivo? Intuitivamente parece posible proponer uno, tomado del derecho romano: «*todo hecho cualquiera del hombre que origina a otro un daño obliga a aquél por la falta que debe reparar (Código Napoleón, artículo 1382)*». Aceptado este principio, cuya obvia finalidad es la de propiciar la convivencia entre los seres humanos, es decir, la vida en sociedad, en la actividad económica pueden encontrarse criterios básicamente objetivables para producir compensaciones que permitan que las ventajas que algunos de los miembros de la colectividad pudieran obtener como consecuencia de una decisión colectiva, probablemente obtenidas mediante desventajas de otros, sean equilibradas en otro momento, o por algún otro camino, para los en cada caso presumiblemente perjudicados en su interés individual. Es factible probar (Abraham-Thomas<sup>2</sup>, López Cachero<sup>3</sup>), que este «principio de compensación», defendible en cuanto noción intuitiva y sustentado en un juicio de valor prácticamente explícito, suscita en la realidad tantos problemas (conceptuales y empíricos) como los que trata de resolver (en este sentido, K. J. Arrow ha podido demostrar que todo procedimiento de decisión colectiva es, al menos en cierto sentido, irracional).

Dicho lo que antecede, la experiencia histórica, pese a lo expuesto, pone de manifiesto que la idea de «decisión colectiva» ha ido abriéndose camino a lo largo del tiempo, y de manera particular en las dos últimas centurias, adquiriendo en el tiempo presente, tiempo de amplio debate social y de puesta en entredicho del funcionamiento de los órganos de adopción de ese tipo de decisiones —cuando no de los propios órganos— una relevancia especial (al menos en el ámbito de lo político y de lo económico).

---

<sup>2</sup> Abraham-Thomas, *Microéconomie: décisions optimales dans l'entreprise et dans la Nation*.

<sup>3</sup> López Cachero, *Análisis y adopción de decisiones*.

Siendo así, parece razonable tratar de encontrar alguna respuesta al problema, radicado más que en un cierto tipo de debate ontológico (¿que sea la decisión colectiva?) en otro metodológico y pragmático (¿cómo hallar una decisión colectiva?, o, si se prefiere, ¿cómo justificar una decisión colectiva?). Para ello podríamos proceder de varias formas; una, la que aquí seguiremos, consiste en examinar:

- a) La posibilidad de elaborar tal tipo de decisión a partir de lo que entendemos por decisión individual y, en caso afirmativo, los requisitos para su correcta adopción.
- b) Alternativamente, la de aceptar que esa decisión no ha de ser necesariamente la resultante de un procedimiento acumulativo de decisiones individuales de carácter económico, sino más bien la de un «sujeto» específico de la actividad económica diferente del mero censo de los individuos que constituyen el colectivo.

### III. DE LA DECISIÓN INDIVIDUAL A LA COLECTIVA: LA AGREGACIÓN DE DECISIONES INDIVIDUALES

La decisión individual se apoya en el concepto de «preferencia» (que puede ser formulado matemáticamente; por ejemplo, López Cachero, *obra citada*). Cabría, por analogía, tratar de razonar sobre la decisión colectiva siguiendo similar camino, es decir, proponiendo una noción de preferencia colectiva; desde la perspectiva de quienes estimasen que la noción de sociedad responde a la idea de que ésta carece de existencia propia, pues es la de los individuos personales en los que se realiza y la constituyen y «hacen» la que le da carta de naturaleza, este enfoque conduciría a considerar a la preferencia colectiva como la agregación de las preferencias individuales de los componentes del conjunto. Para llevar a cabo tal agregación (susceptible de formularse también matemáticamente)<sup>4</sup> deberán cumplirse dos reglas fundamentales, que respondan al principio democrático (que se da por supuesto y no se pone en entredicho):

- a) Soberanía de la colectividad: equivale a asumir que el «todo» prima sobre «la parte».
- b) Lealtad entre sí de los individuos: supone que si una agrupación de los componentes de la colectividad puede imponer su opinión sobre una preferencia entre dos alternativas, supuesto que a tal agrupación se incorporasen nuevos miembros tal opinión habrá, con mayor motivo, de imponerse a la colectividad.

Ahora bien, si pretendiésemos generar la preferencia colectiva como tal agregación de las preferencias individuales deberíamos asumir que los principios científicos fundamentales de la una y las otras habrían de ser los mismos. Entre esos principios en la decisión individual se halla el de «transitividad», que abreviadamente podemos formular así: si una opción «a» se prefiere a otra «b» y a su vez «b» se prefiere a otra «c», «a» se prefiere a «c». ¿Puede asegurarse que esta propiedad de transitividad será también satisfecha por la preferencia colectiva?

Veamos como puede plantearse la cuestión.

---

<sup>4</sup> Desplas, *Mathématique de la décision économique*.

Supongamos una colectividad constituida por «N» individuos, en la que las decisiones que afecten al colectivo en cuanto tal sean acordadas por un órgano elegido libremente mediante votación por los «N» individuos mencionados (para simplificar supondremos que todos ellos reúnen las condiciones legales precisas). El conjunto de candidatos para formar parte de ese órgano está constituido por los individuos (a, b, c,.....), de manera que cada miembro del conjunto de los «N» individuos, cada «votante», puede definir su propia preferencia ordenando conforme a ella a los candidatos; no será difícil admitir (ni excluyente ni exhaustivamente, desde luego) la posibilidad de afirmaciones tales como las siguientes:

1. Al menos existe un votante que prefiere al candidato «a» respecto al «b».
2. Para todos los votantes el candidato «a» es preferible respecto al «b».

Pues bien, parece aceptable admitir que al llevar a cabo la elección el comportamiento del conjunto de votantes suceda que la primera afirmación sea insuficiente para decidir y la segunda no se confirme empíricamente, por lo que resultará necesario encontrar un cuantificador intermedio entre los dos mencionados («al menos existe uno», «para todos») que permita construir una selección lógica. Si decidiésemos interrogar a cada votante de forma individual sobre sus preferencias, una forma de proceder podría consistir en efectuar comparaciones binarias, formulando preguntas de este tenor a cada uno de los votantes: ¿prefiere el candidato «a» al «b»? y así sucesivamente para cada par de candidatos, de manera que la respuesta a esa pregunta hubiese de ser «sí» o «no» (prescindiendo de situaciones de indiferencia). Es claro que excepto para pequeños valores de «N», este procedimiento resultaría en exceso laborioso, por lo que verosímilmente podría sustituirse por otro consistente en que cada votante, vistos los candidatos, debiera pronunciarse por la ordenación conjunta de todos ellos conforme a su preferencia; es decir, que si fuesen «n» los candidatos (1, 2, 3, 4,.....n), cada votante pudiera realizar clasificaciones de este tipo (situando en primer lugar la combinación de candidatos más preferida y así sucesivamente):

(5, 4, 7,.....1, 3,....«n-1»); (5, 4, 7,....1, 9,.....25); .....(5, 4, 7,...., 1, 8,.....n), etc.

Con la finalidad de concretar más la cuestión, veamos una aplicación del llamado «*procedimiento mayoritario de comparación por pares*». Imaginemos que los votantes fuesen en total  $N = 100$  y los candidatos  $n = 3$ , respectivamente «a», «b» y «c». Considerada la terna formada por estos tres candidatos y situados en la misma según la respectiva preferencia de cada votante, supongamos que se obtuviesen los siguientes resultados:

<i>Ternas ordenadas</i>	<i>Número de votantes</i>
N.º 1: c, b, a	35
N.º 2: a, b, c	34
N.º 3: b, a, c	19
N.º 4: b, c, a	10
N.º 5: a, c, b	2
N.º 6: c, a, b	0

Efectuando ahora comparaciones entre cada dos candidatos, es inmediato concluir que:

- 1.º Comparados «a» y «b», 36 votantes (los que se inclinaron por las ternas N.º 2 y N.º 5) prefieren «a» a «b» (o 64 prefieren «b» a «a», vistas las ternas N.º 1, 3 y 4).
- 2.º Comparados «a» y «c», 55 votantes (los que se inclinaron ya por la terna N.º 2, ya por la N.º 3, ya por la N.º 5) prefieren «a» a «c» (o 45 prefieren «c» a «a», conforme a los votos recibidos por las ternas N.º 1 y N.º 4).
- 3.º Comparados «b» y «c», 65 votantes (los que se inclinaron por las ternas N.º 2, N.º 3 y N.º 4) prefieren «b» a «c» (o 35 prefieren «c» a «b», conforme a los votos recibidos por la terna N.º 1).

Así pues, de aquí se desprende que:

- I. «b» se prefiere a «a» (64 de los 100 votantes).
- II. «a» se prefiere a «c» (55 de los 100 votantes).
- III. «b» se prefiere a «c» (65 de los 100 votantes).

Este resultado significa que cumpliéndose (I) y (II), esto es, cumpliéndose las proposiciones  $P_1 = [«b» \text{ se prefiere a } «a»]$  y  $P_2 = [«a» \text{ se prefiere a } «c»]$ , ello implica que «b» se prefiere a «c», lo que es tanto como decir que verifica la propiedad transitiva. Además, de acuerdo con lo que nos muestran las comparaciones por pares («b» con «a», «a» con «c») la terna preferida será la N.º 3 (b, a, c), que no es la más votada. Esta conclusión evidencia que la mecánica, por así decir, de la decisión colectiva no siempre coincide con la de la individual (advértase que la terna más votada es la N.º 1, en la que «c» se prefiere a «b» y a «a», en contra de lo que acaece en la N.º 3, en la que tanto «b» como «a» se prefieren a «c»).

A mayor abundamiento, en este tipo de comparaciones (fundadas en el propósito de inferir reglas de decisión colectiva inspiradas en la lógica de lo individual) pueden presentarse lo que se conoce con el nombre de «preferencias cíclicas», que dan origen al denominado *efecto Condorcet*. Si se considera coherente dicho tipo de preferencias, consistente en que puedan coexistir las situaciones [ $x$ ] se prefiere a [ $y$ ], [ $y$ ] se prefiere a [ $z$ ], [ $z$ ] se prefiere a [ $x$ ], la coherencia de las preferencias individuales no entraña la lógica de la preferencia colectiva que se sigue del procedimiento mayoritario de agregación de las preferencias binarias al que acabamos de referirnos. Veamos, a título de ejemplo, el siguiente supuesto.

Sea un colectivo formado por  $N = 60$  miembros, que manifiestan sus preferencias respecto a tres candidatos «x», «y», «z», respectivamente, así:

<i>Terna ordenada</i>	<i>Número de votantes</i>
1) x, y, z	23
2) x, z, y	0
3) y, x, z	2
4) y, z, x	17
5) z, x, y	10
6) z, y, x	8

Si realizamos la comparación por pares tendremos:

- 1.º «x» es preferido a «y» por 33 votantes (ternas «1» y «5»).
- 2.º «y» es preferido a «z» por 42 votantes (ternas «1», «3» y «4»).
- 3.º «z» es preferido a «x» por 35 votantes (ternas «4», «5» y «6»).

Adviértase que la terna más votada (en este sentido, pues, la preferida) es la «1», que incumple la propiedad o principio de transitividad; ello viene a corroborar la afirmación anteriormente realizada en el sentido de que la decisión colectiva no se apoya en el mismo esquema racional que la individual.

Apoyándose en las conclusiones que del anterior planteamiento se derivan, el conocido «Teorema de Arrow» pretende ofrecer una respuesta a la pregunta ¿cómo pueden adoptarse decisiones colectivas? Dicho Teorema, en una primera versión, puede enunciarse en la forma que sigue: *«Si se pretende agregar las opiniones de un número de votantes no inferior a dos respecto a un número de candidatos no menor que tres basándose en una regla que verifique las exigencias de soberanía de la colectividad y de lealtad entre sí de los individuos, las únicas reglas posibles son las dictatoriales; éstas son, pues, reglas que asumen como opinión de la colectividad la de uno de sus votantes, que así desempeña la función de dictador».*

La evidente ruptura con el ordenamiento democrático de la sociedad que las conclusiones de este Teorema representan pone de manifiesto la enorme dificultad que presenta el intento de elaborar una decisión colectiva a partir de la agregación de las preferencias individuales. Profundizando en la cuestión, el propio Arrow<sup>5</sup> enuncia los supuestos que, a su parecer, debieran presidir la elaboración de la decisión colectiva<sup>6</sup>:

- 1.º Las alternativas sometidas a consideración han de ser tales que la comparación entre ellas debe alcanzar a su totalidad. La ordenación que se produzca debe cumplir en todo caso la condición de transitividad (principio de constitución del «dominio completo de las alternativas»).
- 2.º Entre las ordenaciones individuales y las colectivas ha de darse una asociación del mismo sentido; es decir, si el colectivo inicial prefiriese una alternativa «A» frente a otra «B», de producirse un cambio cualquiera que favoreciese la opción «A» el colectivo habría de mantener la preferencia de ésta frente a la segunda (principio de «asociación positiva»).
- 3.º La ordenación ha de ser independiente de las alternativas irrelevantes, entendiéndose por tales a aquellas de las que pudiera prescindirse por cualquier razón (principio de «independencia frente a las alternativas irrelevantes»).
- 4.º Dadas dos alternativas respectivamente «A» y «B», admitiremos que existe algún conjunto de ordenaciones individuales que implique que el colectivo preferirá una de ellas respecto de la otra (principio del «mantenimiento de la soberanía individual»).
- 5.º En el colectivo no ha de existir individuo alguno tal que si para él se verificase su preferencia por una opción «A» respecto de otra «B» el colectivo también preferiría «A» respecto de «B», prescindiendo de otras preferencias (principio de «inexistencia de una posición dictatorial»).

---

<sup>5</sup> K. J. Arrow, *Social choices and individual sciences*.

<sup>6</sup> López Cachero, *obra citada*.

Partiendo de tales supuestos, el autor establece el conocido «Teorema de imposibilidad», comúnmente considerado como soporte central de la Teoría de la Elección Social: «*Conocida una información de carácter ordinal sobre las preferencias individuales concernientes a un conjunto de alternativas, no existe una única ordenación colectiva de éstas excepto que se contradiga al menos uno de los supuestos enunciados*». Este teorema, generalizado después por Sen<sup>7</sup> y llevado en sus consecuencias aún más lejos por Gibbard, Green y Lafont, da pie a sostener la primera afirmación sobre la dificultad de construir una decisión colectiva de análoga naturaleza a la individual, salvo que se asuma la existencia de un «núcleo dictatorial», lo que evidentemente vulnera el principio democrático.

La consecuencia de todo esto parece obvia: si la disyuntiva fuese «decisión colectiva» *versus* «principio democrático», ¿no nos hallaríamos ante un dilema que sólo podría dilucidarse recurriendo a un juicio de valor? Debemos recordar aquí la afirmación de Max Weber: «*la economía, si quiere ser científica, tiene que mantenerse libre de valores*»; pero, como Gunnar Myrdal afirma: «*la proposición de que un estado de sociedad... es políticamente preferible a otro, nunca podrá ser inferida de los resultados de la labor científica*»<sup>8</sup>. Es decir: para la «decisión colectiva», cuando haya de producirse, no se encontrará su fundamento tanto en el rigor científico (si lo interpretamos en el mismo sentido que corresponde a la decisión individual) como en la necesidad de proponer procedimientos que, como la evidencia social e histórica ponen de manifiesto, la sociedad contemporánea requiere para asegurar las bases de la convivencia. Así pues, la producción de ese tipo de decisiones se justificará por su necesidad, trasladándose el centro del problema al método que deba emplearse para su adopción.

#### IV. EL SUJETO DE LA DECISIÓN COLECTIVA

La actividad económica, en el sentido que le hemos atribuido, está presente a lo largo de toda la historia de la humanidad. Pero el sujeto de la misma durante un largo período de ésta ha sido el individuo en cuanto tal. La Historia Económica lo corrobora: sólo tras la organización de los primitivos modelos de participación de los pueblos en alguna modalidad de la administración y gobierno de los países (la reunión de Asambleas, Cortes, Parlamentos, etc.), con el fin primordial de allegar los recursos exigidos por el respectivo Soberano (es decir, de aceptar la satisfacción de los tributos solicitados —con frecuencia impuestos por estos— a los súbditos) puede encontrarse un primer vestigio de algo que, remotamente siquiera, podría servir de preludio a la noción de «decisión colectiva». Ha sido el individuo, el súbdito propietario o arrendatario de la tierra, quien debió decidir cómo cultivarla, como fue el Soberano quien, por su propia decisión, requería los tributos, frecuentemente para financiar la guerra. Sin despreciar el precedente de la «democracia ateniense» (la adopción de decisiones por el pleno de la comunidad reunida), la paulatina introducción del concepto de Estado, más allá de la afirmación de Luis XIV de Francia («l'État c'est moi»), permite seguir la traza del proceso de adopción de decisiones, evolucionando a partir del embrionario papel desempeñado por los aludidos órganos no individuales, primero mediante el reconocimiento de derechos vinculados a los principios democráticos (esencialmente el de la soberanía popular, ejercido a través de la elección de cuerpos legislativos representativos de la

<sup>7</sup> Sen, *Collective Choice and Social Welfare*.

<sup>8</sup> G. Myrdal, *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*.

sociedad), extendidos después, siquiera como mera fórmula organizativa, a los regímenes no democráticos que, sin embargo, apelaban a órganos colectivos para «sancionar» decisiones destinadas a la colectividad en la que se asentaban. Por extensión, diversas fórmulas adoptadas en el ámbito de la sociedad civil para agrupar a algunas partes de sus componentes en torno a fines muy específicos suponen también procesos de decisión colectiva; no es este aspecto el que aquí tratamos de abordar, sino el que concierne a la sociedad en su conjunto, supuesta la necesidad de hallar respuesta a las cuestiones de interés general que en ésta se susciten.

A la vista de la precedente argumentación debe constatarse que referirse a la decisión colectiva en el ámbito de la economía entraña tratar de cuestiones relacionadas con problemas asociados a la obtención de ingresos y gastos, acordados por órganos de carácter colectivo, sometidos al ámbito de la ley y orientados a actuaciones no arbitrarias (aunque puedan ser, como de hecho ocurre, discutibles). Admitiendo que posea sentido hablar de «decisión colectiva», resultará ineludible suscitar quién y cómo es el sujeto de tal decisión. En efecto, mientras que en el plano de «lo individual» no hay duda respecto a este asunto, en el de «lo colectivo» no es tan clara «a priori» la respuesta a ese tipo de cuestiones. Porque ¿es «la colectividad» la mera conjunción de los individuos que la integran? (cuestión esta a la que anteriormente hemos aludido). Al igual que pueden hallarse significados estudiosos y tratadistas de las ciencias sociales, y particularmente de la Sociología, que dan una respuesta afirmativa a ese interrogante, existe un amplio sector coincidente en responder de manera negativa al mismo; la noción sociológica de «grupo» lleva implícito el principio de que éste incluye a los individuos que lo integran pero no sólo como tales, sino también incorporando el sistema de relaciones que entre ellos surge como consecuencia directa de su integración en aquél, es decir, como expresión de su conciencia de pertenencia al colectivo. De aquí se deriva la necesidad de verificar si puede ser el grupo como ente diferenciado quien adopte decisiones, esto es, si el «grupo» es el sujeto de la actividad. La experiencia histórica pone de manifiesto que la elaboración de decisiones que afecten al grupo en cuanto tal se ha producido por alguno de estos métodos<sup>9</sup>:

- 1.º Por referencia a un código moral.
- 2.º Por un individuo, o por un conjunto de estos perteneciente al grupo, sin consultar a la colectividad.
- 3.º Por la propia colectividad, bien de forma directa, bien a través de sus representantes elegidos de alguna manera por los integrantes de aquél.

El primero de estos métodos queda fuera del ámbito del análisis que aquí se pretende efectuar y el segundo se reduce a un problema básico de decisión individual; consecuentemente, es el tercero el que, en ese ámbito, debe someterse a análisis. Pero ello exige delimitar con la mayor nitidez posible el alcance de la noción de «grupo» y especificar en función de qué parámetros habrá de ser el mismo considerado. Si esto resultase posible tendríamos bien definido al sujeto de la decisión colectiva, el sujeto al que corresponde realizar la «elección social». Admitida la existencia de dicho sujeto, la praxis esa elección resulta ineludible, porque, definiérase como se definiere la noción de «decisión colectiva», bien o no bien formalizada ésta, el mantenimiento de la convivencia en el seno de la sociedad exige que «alguien» adopte ese tipo de decisión, cuyas consecuencias afectarán a todos los componentes de aquélla.

---

<sup>9</sup> López Cachero, *obra citada*.

## V. EL GRUPO PÚBLICO

Realizada una primera delimitación del posible sujeto de la actividad económica para el supuesto de la decisión colectiva, conviene precisar el alcance de la misma. Aceptando que el problema planteado se refiere a la adopción de decisiones correspondientes a la actividad económica desarrollada por un «grupo», dentro del marco de una sociedad estructurada conforme a los principios culturales vigentes en los países que se ajustan, en términos generales, a los derivados de las aportaciones de Montesquieu, Tocqueville, etc., el «grupo» habrá de delinearse en torno a la idea de respeto a las libertades individuales propias de las sociedades democráticas, reteniendo para sí lo que corresponda a la función del Estado contemplado como el ente dotado del poder suficiente para garantizar la convivencia. Es decir, el «grupo» habrá de actuar como «sujeto» de la actividad económica precisa para que el Estado pueda cumplir la función social que, cumpliendo los mandatos constitucionales que en cada caso procedan y respetando las reglas y acuerdos amparados por el Derecho Internacional, a su creación se le atribuya. Así pues, la actividad económica del «grupo» deberá referirse a lo que corresponda para que el Estado pueda llevar a cabo su tarea al servicio de la sociedad a la que, desde el punto de vista jurídico y socio-político, represente.

En este orden de cosas, merece dedicar alguna atención a las funciones —desde la perspectiva de lo económico— del Estado. El economista francés Jacques Lesourne propuso en 1972, en su obra, *Le calcul économique*, los siguientes elementos como característicos de la acción del Estado moderno (desde el punto de vista de la actividad económica):

- 1.º La acción legislativa.
- 2.º El aseguramiento de la existencia de un cierto número de servicios públicos de carácter general que no corresponden estrictamente a una demanda de consumo (Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa...).
- 3.º El aseguramiento gratuito de un cierto número de servicios públicos correspondientes a una demanda de consumo colectiva (Educación, Sanidad, Carreteras...).
- 4.º La fijación y recaudación, para asegurar la atención de esos servicios, de los impuestos (directos e indirectos).
- 5.º La realización de transferencias de rentas en beneficio de los individuos o de ciertas empresas (pensiones, subvenciones...).
- 6.º La producción de algunos bienes y servicios análogos a los que proceden de las empresas, vendiéndolos a una cierta tarifa (transportes ferroviarios, energía eléctrica, correos...).

Esta sistematización de los elementos de formalización de la actuación del Estado corresponde, obviamente, a unos supuestos más defendidos en el momento de su formulación que en el actual. La polémica político-económica de la época (al menos en Europa y en alguna medida en América) traslucía, en el momento de publicarse la obra de Lesourne, la pugna entre el modelo del conocido como «socialismo real» y el del «capitalismo»; dentro de este último, esquematizando la cuestión, podía distinguirse una vía más próxima a las tesis liberales (acentuadas años después por lo que se ha dado en llamar «neoliberalismo») y otra defensora del intervencionismo estatal en el marco de una «cierta economía de mercado». En cualquier caso, abandonada (salvo algunas

excepciones) desde los años noventa del pasado siglo la opción colectivizadora, permanece como referencia (discutida en su extensión pero no en su concepto) en la vida pública la noción del «Estado del Bienestar».

Es evidente que la precedente relación no sería en la actualidad compartida por amplios sectores de la opinión pública, de muchos economistas y de no menos políticos. Porque, en efecto, la reducción del tamaño del Estado —al menos como objetivo en el marco de la Unión Europea— lleva consigo la minoración de tales principios (no parece necesario adentrarse aquí en la polémica sobre el papel del Estado en nuestras sociedades; procediendo con un cierto sentido pragmático, y aunque algunos de los supuestos enunciados por el mencionado autor francés serían hoy muy discutidos, cuando no rechazados directamente, por unas u otras razones —cuestión distinta es que pudieren ser defendidos por legítimas opciones políticas— es claro que varios de los elementos del «Estado del Bienestar» subyacen en esos principios: por ejemplo, los que se citan en primer y cuarto lugar y, al menos parcialmente, los que aparecen en el segundo, tercero y quinto); aún así, resulta evidente que el Estado continúa siendo un ente aglutinante del «todo» social y que le corresponde ejercer determinados papeles, dependiendo de cada realidad socio-política concreta.

Pues bien, aceptando la tesis de la ineludible necesidad del Estado en atención al núcleo básico de funciones que pueden atribuírsele en la sociedad contemporánea, resulta obvio que debe admitirse la necesidad de reconocer un sujeto de la actividad económica (no necesariamente el propio Estado) al que corresponda erigirse en protagonista de las decisiones —evidentemente las de carácter colectivo— que deban ser adoptadas. En el ensayo titulado «Teoría Social de la Hacienda Pública» propone E. R. A. Seligman la clasificación de las necesidades humanas en tres grupos:

- a) Necesidades aisladas. Son las que puede satisfacer el individuo por sí mismo, sin precisar de la colaboración de otros.
- b) Necesidades complementarias recíprocas. Son las que pueden satisfacerse mediante la colaboración entre varios individuos para la consecución de sus respectivos fines individuales.
- c) Necesidades mutuas, asociadas o comunes. Son las que precisan de un grupo para que los individuos que lo integran puedan conseguir alcanzar sus respectivos fines.

Es la satisfacción de este último tipo de necesidades lo que da carta de naturaleza al grupo en cuanto ente diferenciado del conjunto de los individuos que lo componen. Sin duda pueden encontrarse múltiples ejemplos de grupos que responden a diversas motivaciones; el que aquí hemos de resaltar es el que corresponde a la organización social para garantizar la convivencia, grupo al que denominaremos, con Seligman, «grupo público», que no es otra cosa que la asociación política que representa la base del Estado o, si se quiere, la razón de ser de éste (desde el punto de vista de «lo» económico); sin adentrarnos en sus connotaciones jurídico-políticas, es bien cierto que así podemos señalar al Estado como el instrumento del que se dota el «grupo público» para alcanzar sus fines.

¿Qué notas distintivas pueden caracterizar al «grupo público», que posibiliten su nítida diferenciación de otros grupos y que permitan configurarlo como el sujeto de la actividad económica que requiere la decisión colectiva? Continuando la referencia a Seligman, podemos señalar las siguientes:

- a) La universalidad. El grupo público comprende a la totalidad de los miembros de la sociedad en la que se asienta, sin posibilidad de ninguno de ellos pueda separarse del grupo (excepto en los casos previstos por las leyes y conforme a los procedimientos que éstas establezcan).
- b) La coactividad. Las actuaciones que el grupo público lleve a cabo comprometen a todos sus miembros, obligándoles cualquiera sea su posición u opinión individual respecto de aquéllas (una vez más, supuesto el respeto a las leyes y a sus procedimientos por parte de quienes al grupo representen, y a salvo de las resoluciones que, a petición de los discrepantes, pudieren adoptar los órganos jurisdiccionalmente competentes).
- c) La heterogeneidad y variabilidad de los fines perseguidos por el grupo. La mera observación de la realidad histórica evidencia la adecuación de esta característica; la defensa, las obras públicas, la atención a la sanidad o a la educación, etc., son expresiones evidentes de la organización jurídico-administrativa de los Estados contemporáneos, expresiones heterogéneas y variables tanto en el tiempo como en su intensidad.
- d) La indefectibilidad. El grupo público posee duración ilimitada (obviamente, esta afirmación es compatible con la posibilidad de que un grupo de esta naturaleza pueda unirse con otros, o subsumirse en otro, o absorber a alguno, o descomponerse en varios; la noción de grupo no se pierde en ninguno de esos supuestos, sino que en cualquiera de esos casos se transforma su identidad jurídico-política, sin que desaparezcan entre los componentes del grupo transformado los vínculos asociativos).

Resulta así que podemos decir del «grupo público» que es el sujeto de la actividad económica que la adopción de la decisión colectiva requiere. Si, por otra parte, admitimos que el Estado contemporáneo, al menos en términos generales, no desempeña el papel de rival de los individuos o grupos «no públicos» (grupos privados podemos denominarlos), con tal de que unos y otros asuman y respeten los correspondientes requisitos que señalen las leyes, parece que el papel esencial del grupo público —excepciones al margen— abarcará como mínimo el ejercicio de las acciones precisas para lograr los ingresos que los gastos que el Estado se comprometa a realizar. Así, la actividad fundamental del grupo público sería no toda la económica, sino la financiera; pero por analogía cualquier grupo que poseyese características análogas a la del público (al menos en orden a los fines específicos que persiga, aún limitados en el tiempo y el espacio, y por tanto restringido a su especificidad) podría ser considerado como sujeto de la actividad económica respectiva, por lo que, adaptándose a las circunstancias concretas de cada caso, ello posibilita plantear la cuestión de la decisión colectiva con carácter general, como expresión de la preferencia colectiva, más allá del intento de contemplar ésta como agregación de preferencias individuales. Vistas las cosas desde este ángulo, que directamente entronca con lo que algunos autores (por ejemplo, Denis C. Mueller<sup>10</sup>) denominan «análisis positivo de las decisiones públicas», podemos soslayar lo que en líneas anteriores he denominado «el debate ontológico» para centrar nuestra atención en el que, junto a aquél, he denominado «metodológico o pragmático», que se concreta en examinar distintas formas de producir la decisión colectiva, la elección social en definitiva, dando por descontada su necesidad, directamente requerida por la praxis de

---

<sup>10</sup> D. C. Mueller, *Public Choice*.

la vida en convivencia, es decir, por la existencia misma de la sociedad, resultante no sólo de los individuos que la componen sino también del conjunto de relaciones que, consecuencia de tal existencia, entre ellos y en su ámbito se originan.

## VI. LOS BIENES PÚBLICOS

Acceptada la necesidad de la decisión colectiva en el sentido que hemos propuesto, debe repararse en el hecho de que las necesidades que, con Seligman, hemos llamado «mutuas, asociadas o comunes» deben ser satisfechas mediante el aprovechamiento (incluidas la producción, el consumo y la distribución) de los correspondientes bienes, bienes que, congruentemente con la finalidad de atender a esas necesidades, llamaremos «públicos». P. A. Samuelson<sup>11</sup> afirma que «*el consumo por un individuo no obsta el consumo del mismo bien por otros individuos*»; admitida esta proposición, puede decirse que, en el apuntado sentido, un sistema de derechos de propiedad y de procedimientos destinados a hacerles respetar es un bien público. Pueden estos caracterizarse por las dos siguientes notas:

- a) Su producción es conjunta e indivisible.
- b) Una vez que un bien público se ha ofrecido a ciertos miembros del grupo, es imposible excluir a otros de su consumo.

Consecuentemente, la actividad económica del grupo público irá encaminada a la obtención de esos bienes, a su distribución entre los miembros del grupo y a su consumo por éstos. Ello no quiere decir que haya de ser la organización jurídico-política del grupo, el Estado, quien tenga a su cargo los aspectos materiales del proceso; eso, en un régimen social de naturaleza colectivista (en el sentido que corresponde a la doctrina sociológica emblemáticamente representada por Durkheim), podría ocurrir, mas no es ése el único enfoque de la cuestión. De lo que aquí se trata no es de «quién» produce los bienes, sino de quién ordena su producción, quién y cómo los financia, quién y como garantiza su distribución y su puesta a disposición de los individuos que han de consumirlos. Es importante subrayar que, desde la perspectiva del «grupo público», cada individuo alcanzará una situación mejor si todos los integrantes del grupo contribuyen al suministro del bien público y por ello deberá aportar al proceso de financiación de esos bienes lo que en cada caso corresponda (entiéndase aquí el uso del verbo «deber» en su acepción imperativa, como expresión de una obligación, sin perjuicio de su compatibilidad con la de orden ético-moral). Y si se entiende el papel del grupo como «sujeto» de la actividad económica desarrollada para el conjunto de la sociedad, será preciso establecer nítidamente «como» se adoptan las decisiones colectivas, «como» se lleva a cabo la «elección social». Eso nos conduce a la necesaria formulación de un juicio de valor y al establecimiento de unas reglas de comportamiento que con ella sean coherentes. El juicio de valor estriba en asumir la hipótesis del carácter no dictatorial del decisor, sea el grupo público el tomado en consideración, sea cualquier otro privado. Es bien cierto que no será la misma la trascendencia de una decisión colectiva en uno u otro caso (me refiero a la trascendencia en cuanto al «alcance» de esa decisión, al número de individuos a que concierna y a sus implicaciones de índole económica); ciñéndonos al supuesto del grupo público ¿cómo habrá entonces de ser el decisor? Y, mejor aún, ¿quién será éste? Los filósofos de la sociedad han tratado *in extenso* este

---

<sup>11</sup> P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*.

tema; no es, desde luego, preciso volver aquí al mismo. Simplificando al máximo la cuestión, el aludido juicio de valor implica que el decisor ha de ser el propio grupo como un todo (lo que en la vida real plantea importantes problemas de carácter operativo) o quien, designado por el grupo, adquiera el carácter de representante de éste. Las tesis expuestas por John Locke<sup>12</sup> en 1690, Montesquieu<sup>13</sup> en 1748 y Rousseau<sup>14</sup> en 1762 pusieron los cimientos para la construcción de la sociedad que hemos llamado democrática; prescindiendo de los diversos matices que al respecto pudieren formularse, el repetido juicio de valor conduce a que el decisor ha de serlo en sentido democrático, tal y como en la actualidad entendemos este término y aceptando que, a los fines aquí perseguidos, «*la democracia se manifiesta mediante un conjunto de procedimientos «oficiales» —esto es, aprobados por las leyes— de voto para adoptar y hacer respetar las decisiones colectivas*», así como que «*es una institución que no es necesaria nada más que en las comunidades de un cierto tamaño e impersonales*» (D. C. Mueller<sup>15</sup>). Partiendo de esta premisa, el problema estribará en, insistiendo en lo dicho líneas atrás, establecer unas reglas de comportamiento (reglas de voto), coherentes que conduzcan razonablemente a seleccionar la decisión, la elección social, referida a lo concerniente a los bienes públicos. Resulta por ello preciso examinar las características de tales reglas, que en definitiva son las que, correctamente aplicadas, han de posibilitar el gobierno de la comunidad expresando la voluntad del grupo público; a tal efecto, analizaremos las que afectan al modelo que corresponde al ejercicio del voto por el grupo en su totalidad, es decir, las que se adoptan mediante el ejercicio de la «democracia directa».

## VII. LAS REGLAS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES COLECTIVAS MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Las decisiones colectivas, en el ámbito de la sociedad contemporánea, pueden referirse ya a lo que concierne a los bienes públicos (que, fundamentalmente, son de índole presupuestaria), ya a la selección de los individuos que han de desarrollar funciones propias del grupo (en la medida que tales funciones requieren, para su desempeño, dedicar recursos de carácter económico, o sea realizar gasto público, cuya forma de financiación ha de proceder, al menos en términos ampliamente generales, de las aportaciones de los individuos que componen el grupo).

### A) Decisiones sobre presupuestos: el caso de los bienes públicos

#### 1. *La regla de la unanimidad*

Siguiendo el camino que fue señalado primeramente por K. Wicksell<sup>16</sup>, esta regla expresa el principio de que al beneficiar el suministro de un bien público a todos los integrantes del grupo todos ellos deberían prestar su conformidad para tal acción. La combinación de esta regla con la proposición de que cada bien público debe ser financiado por un impuesto específico constituye el «nuevo principio» fiscal enunciado por el

---

<sup>12</sup> Locke, *El ensayo sobre el gobierno civil*.

<sup>13</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*.

<sup>14</sup> Rousseau, *El contrato social*.

<sup>15</sup> Mueller, *Public Choice*.

<sup>16</sup> K. Wicksell, *A New Principle of Just Taxation*.

autor sueco. Demuestra éste que es posible determinar una distribución del bien público suministrado entre los integrantes del grupo de forma tal que cada uno de ellos prefiera la porción que le corresponda a cualquier otra, teniendo en cuenta la parte del impuesto que cada uno soporte; esa distribución será así la expresión de la «decisión colectiva» gracias a la regla de la unanimidad. Dos tipos fundamentales de críticas se han propuesto a su respecto: según la primera, hallar la distribución correspondiente a la decisión que debe ser adoptada puede requerir una gran cantidad de tiempo, especialmente en el supuesto de comunidades de gran tamaño y de preferencias individuales muy heterogéneas; consiste la segunda en que favorece a los comportamientos estratégicos (si un individuo conoce la porción de impuesto que otro está dispuesto a soportar, puede forzar a éste a desplazarse de una posición determinada a otra menos apetecida mediante el ejercicio del voto negativo hasta que tal individuo acepte soportar una mayor parte del impuesto). Evidentemente, conseguir la unanimidad exige un proceso negociador; el tiempo que éste exija puede ser grande, lo que nos remite a la primera crítica.

Pero incluso si la adopción de la decisión colectiva no fuese bloqueada por lo que hemos denominado «comportamiento estratégico» podría objetarse que el resultado al que aquélla conduce estará condicionado por la capacidad negociadora y la preferencia por el riesgo de los individuos; cualquier individuo que votase contra un impuesto, con el fin de conseguir que la parte del mismo que a él le correspondiere aportar se minore, se arriesgaría ya a no conseguir el bien público, ya a obtener una cantidad de éste inferior a la que juzgase óptima. Votar de esa forma equivale a expresar una débil preferencia por el bien público; todo esto pone de manifiesto la dificultad práctica de este tipo de votación para producir la decisión colectiva.

## 2. *La regla de la mayoría*

Si no se aplica la regla de unanimidad, el principio democrático requeriría la configuración de una bien definida mayoría para adoptar las decisiones de carácter colectivo. El problema estribará en cuantificar qué se entiende por «bien definida mayoría», ya que esta expresión puede interpretarse de diversas formas y, en todo caso, requerirá alguna forma de cuantificación.

### 2.1. *La mayoría óptima*

Posiblemente será aceptable la idea de que, descartada por razones estrictamente operativas la regla de unanimidad, deberemos tratar de establecer una «mayoría óptima», entendiéndola que ésta sea la adecuada y suficiente para que la decisión pueda ser aceptablemente asumida por la comunidad, sin provocar fracturas en ella.

Es claro que cualquier mayoría menos exigente que la unanimidad puede provocar que la decisión haga empeorar la posición de alguno, o algunos, de los miembros del grupo. Si existiesen nuevas propuestas que pudieran conseguir la adhesión unánime podría decirse que el empleo de una regla menos constrictiva que la de la unanimidad impondría un coste a los negativamente afectados por la decisión tomada, coste que podría evitarse en términos del tiempo empleado y de los esfuerzos suplementarios llevados a cabo para replantear la propuesta de decisión de manera que su aprobación beneficiara a todos. Ese coste (denominado por Buchanan y Tullock «coste externo» de la regla de decisión) se mediría como la diferencia entre los niveles de satisfacción

realmente alcanzados y los que se habrían conseguido con la regla de la unanimidad inicialmente aplicada. La mayor parte de los tratadistas, incluidos los más favorablemente predisuestos respecto a la regla de la unanimidad —tales como los aludidos Wicksell, Buchanan y Tullock—, admiten que los costes externos son de tal importancia que justifican el abandono de la mencionada regla.

En tal caso, ¿cuál sería la fracción del grupo que permitiría aprobar una determinada propuesta? Consideremos la existencia de los costes externos en las dos situaciones siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Los costes externos asociados a una decisión colectiva específica, apoyada por un cierto número de los miembros del grupo (mas no por todos).
- 2.<sup>a</sup> Los costes externos asociados al empeoramiento de la situación de los individuos que no están conformes con esa decisión (una parte, la menor, de la comunidad).

En ambos casos los respectivos costes dependerán de la amplitud de la mayoría necesaria para conseguir la aprobación de la propuesta. Pues bien, la «mayoría óptima» será la fracción del grupo para la que los dos conjuntos de costes se igualen. Teniendo en cuenta que los repetidos costes diferirán según los distintos problemas que se presenten, no deberá esperarse que una regla de voto sea óptima para todos ellos. Puede fácilmente suponerse que los miembros del grupo que posean preferencias más diferenciadas respecto del resto de los componentes de la comunidad requerirán mayorías más amplias para la adopción de decisiones, situación lógica en función de la dependencia de las consecuencias de la aplicación de esta regla en términos de no contemplar la adhesión total. Ello supone un buen indicador de la dificultad práctica de esta regla.

## 2.2. La mayoría absoluta y la mayoría simple

Ante las dificultades empíricas para determinar rigurosamente una «mayoría óptima» resulta necesario establecer otra regla que respete el principio democrático. Consideraremos así la regla de «mayoría absoluta», entendiendo que ésta se conseguirá en cuanto una propuesta alcance el voto favorable de al menos la mitad más uno de los miembros del grupo. No quiere esto decir que tal mayoría sea la «óptima», en el estricto sentido que a este término acabamos de atribuir; sin embargo, la lógica indica que se aproxima mucho a ella, más que por su proximidad conceptual por el análisis de las consecuencias que se derivarían de emplear otro tipo de mayorías, las que podrían llamarse «mayorías simples». Pensemos, en efecto, en un conjunto de propuestas alternativas —sobre un mismo asunto— sometidas a una comunidad; sean dichas propuestas, por ejemplo, cinco, respectivamente designadas como  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\delta$ ,  $\varepsilon$ , y sean también el número de votantes de cada una de ellas respectivamente  $N_1$ ,  $N_2$ ,  $N_3$ ,  $N_4$ ,  $N_5$  individuos del grupo. Entendemos por «mayoría simple» la mayoría más débil posible para que una decisión pueda ser adoptada sin que simultáneamente se adopten otras contradictorias (admitiendo que baste menos de la mitad de los potenciales votantes para zanjar la cuestión); así, si el número de tales potenciales votantes fuese «N» y las alternativas  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$ , no fuesen entre sí contradictorias, pero sí  $\delta$  y  $\varepsilon$  respecto de éstas, siendo los votos obtenidos por las tres primeras, como hemos dicho,  $N_1$ ,  $N_2$ ,  $N_3$ , de forma que  $N_2$  sea el menor de los tres, la «mayoría simple» sería la conseguida por la opción  $\beta$  (al no ser ésta contradictoria con  $\alpha$  y  $\gamma$ , habremos de suponer que los votantes de estas dos no se encontrarán totalmente en desacuerdo con  $\beta$ , en tanto que los de ésta sí podrían estarlo con  $\alpha$  o con  $\gamma$  o con ambas). Así, vista la cuestión en términos de elegir entre una alternativa o no

hacerlo, el cardinal de los favorables a  $\beta$  sería  $N_2$  (siendo  $N_2 < N / 2$ ) mientras que los «no favorables» a tal opción serían el resto, es decir,  $N - N_1 - N_3 - N_4 - N_5$ , diferencia obviamente mayor que  $N / 2$ . ¿Permite esto afirmar que disponemos de un conveniente criterio de decisión colectiva?

La regla de la mayoría puede enfrentarse con algún serio problema derivado de la estructura del grupo y de la propia consecución de tal mayoría. Examinemos el siguiente supuesto. Sea un grupo compuesto por tres individuos (conocidos respectivamente como 1, 2 y 3) que recibe una aportación económica valorada en una cuantía « $K$ », destinada a ser distribuida en el ámbito del grupo en la forma en que éste, como tal grupo, estime pertinente, siempre y cuando la decisión se adopte democráticamente, aplicando para ello la regla de la mayoría. Es evidente que la distribución de « $K$ » en tres partes iguales podría ser una solución del problema si al menos dos de los tres miembros del grupo estuvieran de acuerdo en ello (así, cada uno recibiría el 33,33% de « $K$ »). Pero podría suceder que se constituyesen coaliciones que implicasen decisiones de reparto de « $K$ » tales como las representadas por las ternas siguientes (en cada una de las cuales el primer componente sería el porcentaje de « $K$ » atribuido al individuo 1, el segundo el asignado al 2 y el tercero al 3):

<i>Coalición</i>	<i>Decisión de reparto entre los miembros del grupo</i>
Z	0; 60; 40
Y	50; 0; 50
X	55; 45; 0

Es evidente que cualquiera de estas decisiones podría adoptarse cumpliendo la regla de la mayoría. Mas examinemos las preferencias de cada una de ellas para cada miembro del grupo, atendiendo al porcentaje de « $K$ » que obtendría según la coalición que prevaleciese; representando con la notación  $T \pi W$  la proposición «Para el individuo “j”» («j» puede ser 1, 2 ó 3) *es preferida* la coalición «T» («T» puede ser X, Y o Z) *a la* «W» («W» puede ser X, Y o Z) y su contraria «Para el individuo “j”» («j» puede ser 1, 2 ó 3) *es preferida* la coalición «T» («T» puede ser X, Y o Z) *por la* «W» («W» puede ser X, Y o Z)» con la notación  $T \delta W$ , podemos construir la tabla siguiente:

<i>Individuo</i>	<i>Preferencias entre coaliciones</i>
1	$X \pi Y; Y \pi Z; Z \delta X$
2	$X \pi Y; Y \delta Z; Z \pi X$
3	$X \delta Y; Y \pi Z; Z \pi X$

Es decir, la regla de la mayoría conduce —en este caso— a la aparición de mayorías «*cíclicas*», problema ya detectado por Condorcet, como para el supuesto de la comparación entre preferencias individuales hemos visto anteriormente. Sólo mediante la introducción de restricciones específicas, en función de los fines que con la decisión se pretendan alcanzar, sería posible evitar los ciclos y llegar así a soluciones que, respetando el principio democrático, pudieran ser calificadas como adecuadas por la comunidad como tal. Debe observarse que las mayorías cíclicas surgen a consecuencia de la existencia de intereses opuestos en temas de carácter redistributivo (el ejemplo

examinado recoge esa situación); de existir una mayoría de votantes que poseyera preferencias idénticas este tipo de mayorías no se presentaría.

### 2.3. El pacto de intercambio de votos

La aparición de mayorías cíclicas se produce si las distintas propuestas sometidas a votación se consideran secuencialmente. En estos casos puede contemplarse otro mecanismo para hallar la decisión colectiva, mecanismo que denominaremos «pacto de intercambio de votos»; para examinar su alcance plantearemos un caso tal como el que a continuación examinaremos.

Consideremos un grupo formado por tres individuos (**a**, **b**, **c**) que deben elegir entre dos propuestas (**x**, **y**). Como ya hemos apuntado anteriormente, la adopción de una decisión colectiva que no se produzca aplicando la regla de la unanimidad entrañará para unos componentes del grupo (aquellos que hayan votado a favor de su aprobación) una mejora respecto a su situación anterior y para otros (los que hayan votado en contra) un empeoramiento. Supondremos que los miembros del grupo se hallan en condiciones de medir sus variaciones (sean positivas o negativas) de posición en la hipótesis de que se adoptase la decisión de que se trate (esa medida podría calcularse en términos de utilidad; en este caso supondríamos que ésta se habría determinado en una escala generalizada de carácter cardinal y admitiendo las comparaciones interpersonales). Para simplificar la formulación del supuesto será éste el camino que seguiremos; así, en la tabla que a continuación propondremos, los datos numéricos en ella contenidos expresarán cuando sean negativos «pérdidas de utilidad» para el votante correspondiente, en tanto que corresponderán a «ganancias de utilidad» cuando sean positivos. Sea pues la tabla siguiente:

	<i>Propuestas</i>	
<i>Votantes</i>	<b>x</b>	<b>y</b>
<b>a</b>	-2	-2
<b>b</b>	5	-2
<b>c</b>	-2	5

Conforme a lo expuesto, de no adoptarse la decisión no se experimentarán modificaciones en las respectivas utilidades de los votantes. Si cada propuesta se votase separadamente, aplicando la regla de la mayoría no se adoptaría ninguna; ahora bien, en tanto que el votante «a» sufriría pérdidas tanto si se adoptase **x** como si lo fuese **y**, «b» y «c» obtendrían ganancias si se adoptasen las dos, lo que se produciría si cada uno de ellos votase ambas, aún al coste de sufrir pérdidas en una de ellas. Para llegar a este resultado habría de establecerse una negociación entre ambos, conducente a que **b** votase **y** a cambio de que **a** lo hiciese a **x** y recíprocamente. En tal caso, ambas propuestas serían adoptadas, logrando tanto **a** como **b** ventajas por ello.

Si efectivamente el intercambio de votos se produce, la comunidad (formada por los tres votantes) mejorará su bienestar (**a** no verá modificada su utilidad y tanto **b** como **c** mejorarán las suyas respectivas). De no tener lugar dicho intercambio, la mayoría en torno a cada propuesta ejercerá una «tiranía» sobre la minoría cuya intensidad en las preferencias sea relativamente más fuerte. Una condición evidente para que la comu-

nidad mejore su bienestar gracias a los resultados generados merced al intercambio de votos estriba en que la potencial variación acumulada de utilidad de los miembros de la minoría perdedora rebase a la potencial variación de utilidad de la mayoría ganadora.

## **B) Decisiones sobre personas: elección de candidatos**

Otro tipo de decisión colectiva, por razón de su finalidad, es la que se refiere no a la determinación de los bienes públicos que, financiados por los integrantes del grupo público (es decir, por éste), deben ser colocados a disposición de la comunidad, sino a la determinación de los individuos que tal comunidad haya de seleccionar (elegir) para determinadas actividades. Nos encontramos ante un caso que guarda similitudes con el anterior en el sentido de que se pretende adoptar una decisión colectiva, ya que será una decisión tomada por el grupo (quien correrá con los respectivos costes y que, por tanto, deberá asignar los oportunos recursos para su financiación), pero de finalidad obviamente distinta a la de la provisión de bienes, pues su objetivo estriba en determinar las personas que habrán de desempeñar cometidos para el grupo y que, por tanto, deberían disfrutar de la confianza de los miembros de éste, confianza que se asemeja a la satisfacción (o, en caso contrario, insatisfacción) que han de ocasionar los bienes públicos en función a la expectativa que éstos susciten en los individuos constitutivos del grupo y del esfuerzo económico cuya obtención comporta. A diferencia de lo que en el supuesto de los bienes públicos ocurre, en el que ahora vamos a examinar rechazaremos la posibilidad de que cada individuo pueda elegir simultáneamente todas las propuestas que se presenten; es decir, sólo podrá elegirse una sola por cada votante. Siguiendo a Black<sup>17</sup>, podemos distinguir diversos procedimientos de elección (los cinco primeros que mencionaremos), a los que vamos a referirnos estableciendo como problema a resolver el de elegir un único candidato dentro de una lista que incluye «s» opciones alternativas, siendo «s» mayor que 3; el mismo problema y con la misma condición («s» opciones alternativas, siendo «s» mayor que 3) será abordado también en un sexto criterio, cuya autoría se debe a Brams y Fishburn<sup>18</sup>.

### *1. Regla de la mayoría*

La votación se producirá procediendo los votantes a clasificar los «s» candidatos conforme a sus propias preferencias. La opción elegida será la que corresponda al candidato que haya sido clasificado el primero al menos por la mitad más uno de los votantes.

La aplicación de esta regla comporta el riesgo de que no exista ganador, dado que podría suceder que ninguno de los candidatos obtuviese el «quórum» requerido. Por otra parte, debe observarse que la regla sólo toma en consideración la información relativa a las preferencias de los votantes sobre el primer candidato, despreciando la posición ocupada por los restantes en la ordenación producida.

A título de ejemplo, veamos el siguiente caso: supongamos un grupo formado por cinco individuos (respectivamente a, b, c, d, e) que debe elegir una opción entre cuatro candidatos (respectivamente A, B, C, D); el cuadro siguiente recoge, repartidas por

---

<sup>17</sup> Black, *The Theory of Committees and Elections*.

<sup>18</sup> Brams y Fishburn, *Approval Voting*.

filas, las respectivas preferencias de los miembros del grupo, presentadas mediante su ordenación de mayor a menor:

<i>Votante 1</i>	A	B	C	D
<i>Votante 2</i>	A	B	C	D
<i>Votante 3</i>	B	C	D	A
<i>Votante 4</i>	C	B	D	A
<i>Votante 5</i>	D	B	C	A

Ninguno de los candidatos triunfará aplicándose esta regla.

## 2. Regla de la pluralidad

Siendo el procedimiento de formulación del voto el mismo del caso anterior (cada votante clasificará a los «s» candidatos según sus propias preferencias), resultará elegido el haya sido situado en el primer lugar por la mayoría de los votantes (es decir, por una «mayoría simple» de estos).

Con esta regla existirá siempre un ganador (eventualmente podría darse el caso particular de que existiese más de uno con igual número de votos favorables), pero la validez real de la decisión colectiva (la elección producida) podría ser cuestionada en cuanto a su grado de aceptación por el grupo concierne si los votantes distribuyesen sus votos de manera muy dispersa entre los candidatos. Además, puede efectuarse respecto a ella la misma crítica realizada en el caso anterior sobre la falta de consideración a las preferencias entre los candidatos que no ocupen el primer lugar para cada votante.

En el ejemplo anteriormente propuesto se puede ver que el candidato ganador, empleando la regla de la pluralidad, sería «A» (situado el primero por dos votantes, en tanto que los otros candidatos sólo reciben un voto cada uno de ellos); ahora bien, adviértase que si «A» es el candidato preferido por dos de los cinco votantes es el peor valorado por los tres restantes, en tanto que «B», preferido sólo por uno de los votantes es el segundo preferido por los otros cuatro. ¿Quién sería más «representativo» de esa comunidad, «A» o «B»? De acuerdo con la regla aplicada, es claro que «A», pero ello es consecuencia de mencionada la falta de consideración a las preferencias expresadas sobre los candidatos que no ocupan la primera plaza en la lista ordenada.

## 3. Criterio de Condorcet

Manteniendo el principio de clasificar a todos los candidatos de acuerdo con las preferencias de cada votante, se efectuará la comparación por pares de cada candidato con los restantes, de manera que resultará seleccionado el que consiga la mayoría de votos favorables en el conjunto de las comparaciones.

En este caso puede presentarse también, al igual que en los anteriores, el problema de la inexistencia de ganador; pero incluso si éste existiese podría acaecer en determinadas condiciones que se presentase la situación que anteriormente hemos denominado «tiranía de la mayoría».

Volviendo al ejemplo que estamos utilizando, se observa que, comparando entre sí los pares de candidatos de acuerdo con la clasificación que a cada uno otorgan los votantes, tenemos que:

- 1.º En el par (A, B) «B» se prefiere a «A» por 3 de los votantes frente a 2, al tiempo que en el (A, C) también «C» se prefiere a «A» y en el (A, D) así mismo «D» se prefiere a «A» con igual mayoría.
- 2.º En el par (B, C) «B» se prefiere a «C» por 4 votantes frente a 1 y en el (B, D) se da el mismo resultado.
- 3.º En el par (C, D) «C» se prefiere a «D» por 4 frente a 1.

Consecuentemente, «B» obtiene tres preferencias respecto a los otros candidatos (frente a A, C y D), «C» dos (frente a «A» y «D») y «D» una (frente a «A»). Luego el elegido de acuerdo con el criterio de Condorcet será «B».

Pero consideremos ahora este nuevo supuesto (con igual interpretación para el cuadro que sigue que la propuesta en el caso anterior), referido a un grupo también formado cinco votantes pero en el que número de candidatos entre los que elegir es tres (A, B y C):

<i>Votante 1</i>	A	B	C
<i>Votante 2</i>	A	B	C
<i>Votante 3</i>	A	B	C
<i>Votante 4</i>	B	C	A
<i>Votante 5</i>	B	C	A

Según este criterio, «A» sería el vencedor (también lo sería con la regla de la mayoría). Pero si tuviésemos en cuenta todas las preferencias (no sólo las manifestadas a favor del primer preferido) el candidato «B» debería ser el elegido, ya que mientras «A» se prefiere a «B» en tres ocasiones y a «C» en otras tantas, «B» se prefiere a «C» en cinco casos y a «A» en dos, así como también «C» se prefiere a «A» en dos. «B» resultaría así un candidato «de compromiso», evitando la «tiranía» de la mayoría compuesta por los tres votantes, que podrían imponer su preferencia al resto.

#### 4. *Criterio de Borda*

Consiste en atribuir a cada uno de los «s» candidatos un número de puntos en orden inverso al del lugar que ocupan en la clasificación que cada votante produzca; esto es, para un votante dado el candidato situado por éste en primer lugar recibiría «s» puntos, el que aparezca el segundo «s-1», el tercero «s-2» y así sucesivamente, hasta el último (el colocado en el lugar «s-ésimo»), al que le correspondería 1 punto. Realizada así la votación, se procedería a la suma de los puntos obtenidos por cada candidato, resultando elegido el que hubiere conseguido la mayoría de ellos.

Si nos fijamos en el último cuadro propuesto, aplicando este criterio los puntos correspondientes a cada candidato conforme a la clasificación derivada de las preferencias de los votantes serían (representando por filas los puntos otorgados a cada candidato por cada votante):

Candidatos						Total
A	3	3	3	1	1	11
B	2	2	2	3	3	12
C	1	1	1	2	2	7

Luego el vencedor sería «B».

### 5. *El voto exhaustivo.*

Este método consiste en producir la elección a través de sucesivas etapas. En la primera, cada votante habrá de seleccionar el candidato que considere el menos preferido del conjunto de opciones concurrentes; aquél que, vista la totalidad de las opiniones de los votantes, haya sido clasificado por la mayoría de éstos como el «menos preferido» será eliminado de la lista de candidatos, que, así, se reducirá a un conjunto de «s-1» componentes. En la siguiente etapa se procederá de igual manera y así sucesivamente, hasta que, finalmente, quede un único candidato, que será el seleccionado.

### 6. *El voto de aprobación*

Consiste en que cada votante escoge, dentro de la lista de «s» candidatos, un subconjunto formado por aquéllos que estime adecuados para ser elegidos (por ejemplo «k», número que, obviamente habrá de ser menor que «s» o a lo sumo igual, hipótesis ésta escasamente verosímil). Definidos todos los aludidos subconjuntos, el candidato que aparezca el mayor número de veces incluido en el total de los subconjuntos será el seleccionado (es decir: se trata de «descartar» por parte de cada votante a los candidatos que no estime pertinentes para ser elegidos, reduciendo la lista inicial a otra compuesta por «k» candidatos —es claro que el número «k» no tendrá porqué ser el mismo para todos los votantes— tras lo cual se seleccionará al que deba ser elegido por mayoría entre el conjunto de las segundas listas).

## VII. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA DIRECTA?

Como ya he indicado con anterioridad, el juicio de valor que inspira estas líneas es el de la superioridad del principio democrático para adoptar decisiones en el ámbito de la sociedad. Supuesta la racionalidad de los individuos que integran ésta, aceptando que, en cada caso, pueden existir comportamientos de naturaleza diversa (más o menos egoístas, más o menos desinteresados, más o menos informados, etc.), en una primera aproximación podríamos pretender que los grupos humanos, y particularmente el que hemos llamado «grupo público», basasen sus actuaciones —al menos en el ámbito de «lo económico»— en la noción de preferencia, tal y como se establece para los decisores individuales. Es bien cierto que podemos definir una preferencia colectiva como resultado de la agregación de las preferencias individuales, pero no lo es menos que su utilización como elemento dirimente para lograr decisiones colectivas tropieza con dificultades que en el contexto de la teoría pura no se hallan bien resueltas. Por eso es razonable enfocar la cuestión de las decisiones colectivas a través de los métodos para producirlas, dando

por sentado que esas decisiones han de existir en la medida que resultan necesarias para conseguir los objetivos que la sociedad en cada momento demande.

Si se admite este razonamiento, el problema a dilucidar es el de quien tendrá a su cargo la adopción de la decisión, respetando el principio democrático: ¿será el grupo, en su integridad, directamente o será una representación de éste? El primer caso corresponde a lo que llamaremos «democracia directa»; el segundo, al que denominaremos «democracia representativa». La evolución de la crisis económica por la que, de manera especial Europa, atravesamos desde 2007 ha propiciado el resurgimiento de un debate muy amortiguado en la etapa anterior, el de la posibilidad de modificar sustantivamente no sólo las formas del ejercicio de la «democracia representativa» sino, incluso, el propio sistema que ésta encarna, en una suerte de regreso a los remotos antecedentes que se expresaron como «democracia directa». La cuestión básica a resolver (al menos desde el ángulo de las decisiones de carácter económico) no es la de la comparación nominal entre ambas hipótesis, sino de la viabilidad operativa de un cualesquiera sistema en función de los métodos para su aplicación. Esos métodos, a los que nos hemos referido ciertamente no de manera exhaustiva, presentan exigencias tales que, dado el elevado número de componentes de lo que hemos denominado «grupo público», evidencian la efectiva aplicación de sus principios o reglas para la adopción de la decisión (al menos la de naturaleza económica). Si esto fuese así, y con independencia de que los desarrollos tecnológicos puedan llegar a hacer factible un cambio en el juicio formulado, resultaría necesario concluir que las decisiones colectivas habrían de ser adoptadas a través de procedimientos propios de la «democracia representativa», lo que plantea un conjunto de cuestiones que se sitúan más allá de las fronteras de este trabajo. En todo caso, el planteamiento de los problemas que afectan al rigor y reflejo de las preferencias de los componentes del grupo, así como de la capacidad y disponibilidad de éstos para asumir sus respectivos esfuerzos para proveer al decisor de los medios necesarios para que la decisión que se trate de adoptar pueda ponerse en práctica, puede ser extendido en buena parte a cualquier tipo de grupo; el tamaño de éste y la naturaleza de los temas que deban ser objeto de «decisión colectiva» determinarán en cada situación específica la viabilidad o inviabilidad del sistema de «democracia directa». En lo que al «grupo público» concierne, la solución que se adopte al respecto de este sistema se hallará condicionada por el proyecto político que la sociedad asuma como propio. En definitiva, como tantas veces ha sucedido a lo largo de la historia, aunque con frecuencia se haya negado, la economía ha pretendido no evidenciar sus relaciones con los intereses (G. Myrdal<sup>19</sup>) cuando esto no suele ser cierto (cosa distinta es que esos «intereses» puedan ser laudables) y, por ende, con la política. La decisión colectiva, adóptese por el sistema que se adopte, no es ajena a este hecho.

---

<sup>19</sup> G. Myrdal, *obra citada*.