

## Sobre Sistemas de Representación

# ECONOMÍA, ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

**JAVIER MORILLAS**

Catedrático de Estructura Económica. Universidad CEU San Pablo

**1. Reforzar la cohesión nacional y el mejor relato.** La estabilidad del marco político e institucional es clave para el desarrollo económico de cualquier país. En gran parte es el premio a esa previsibilidad y regularidad, como en la liga de fútbol, la que acaba dando los mejores puestos en el ranking internacional de países. Y todo ello influye la Constitución que tenga cada cual.

En este sentido, uno de los textos legislativos más bellos y pedagógicos de los escritos en el mundo y por supuesto en España, es la *Constitución política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, por la situación del «*Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales*<sup>1</sup> [para] todos los españoles [...] de cualquiera clase y condición que sean, ...»<sup>2</sup>.

Sin embargo es la Constitución de los Estados Unidos, todavía en vigor promulgada el 17 de septiembre de 1787, la más antigua de las escritas del mundo. Con un sistema que podríamos llamar «triangular» basado en una estricta aplicación del principio de separación de poderes, cuyos tres lados lo forman el Presidente, como jefe del ejecutivo, el Congreso, como poder legislativo, y la Justicia como máxima autoridad, «*Supreme Court*». En línea con lo que decía nuestra previsora Constitución doceañista, que cumpliría también sus buenos 204 años y que tantas desgracias nos habría ahorrado si se hubiera conseguido mantener en vigor: «*...la integridad de los jueces es el requisito más esencial para el buen desempeño de su cargo, es preciso asegurar en ellos esta virtud por cuantos medios sean imaginables*»<sup>3</sup>.

Siempre recuerdo cómo visualizaban la historia y la economía de su país mis alumnos americanos de la Duke University, por la sucesión armónica de sus 43 presidentes<sup>4</sup>. Lo que para el caso español se les hacía incomprensible, especialmente entre 1833 y 1874. Incluso para recordarlo, en Estados Unidos, los estudiantes tienen reglas y juegos con los nombres, hechos, características y periodos de cada presidente; bio-

<sup>1</sup> Cortes de Cádiz (1812): *Constitución política de la Monarquía española*. Consorcio para la Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de 1812. Edición especial. Marzo, 2009. Cádiz. p. 1

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. II.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Preámbulo, p. 67.

<sup>4</sup> «*Presidents of our Country*», Penguin Marketing Group, USA, es la regla ilustrada de 30 centímetros que manejamos; contiene sus rostros en dos filas superpuestas con los años de presidencia por un lado y sus firmas «*Presidents of The United States*» por detrás. Reconozco que me gustaría se divulgaran en España periódicamente y paralela a la de los Reyes –no necesariamente desde el siglo v...– la relación de los «hombres fuertes» del país, que según el tiempo llamamos «favoritos», «validos», «Secretarios de Estado», «Ministros de Estado», «primeros ministros», presidentes del Consejo o del Gobierno como hoy.

graffias a modo de la «Vida de los Césares», y anecdotarios para cada uno con sus datos y medidas relevantes. O quién fue el primero en tal o cual cosa.

Quizás por esa visión humana de hondas raíces, pero al mismo tiempo dinámica, durante estos 230 años en Estados Unidos no han variado la Constitución. Aun habiendo sido elaborada en un entorno esclavista, discriminatorio y censitario, sólo se han ido introduciendo sucesivas enmiendas para su adaptación. Pero manteniendo el texto original, reforzando el mejor relato de su historia y su cohesión nacional. Al contrario de lo que ocurrió en España donde, durante años, fue deporte frecuente elaborar constituciones, incluso buscando pruritos de paternidad. Todavía hoy algunos persisten en el error pidiendo «procesos constituyentes». Y esto en un país maduro, de larga historia y recorrido institucional porque, como ya decía «la Pepa», «*Los españoles fueron en tiempo de los godos una nación libre e independiente, formando un mismo y único imperio*»<sup>5</sup>.

## **2. Algunas preguntas sobre los partidos políticos y ante la posibilidad de nuevas elecciones. *¿Son rentables las elecciones para los partidos? ¿Con lo que perciben tras los resultados salvan sus cuentas, o se gastan más en campaña? ¿Es un buen negocio más a largo plazo, para los años que dura la legislatura?***

La economía de los partidos ha funcionado como un oligopolio; hasta ahora altamente concentrado en los dos grandes: PP y PSOE. Hoy eso se ha alterado; y las campañas son rentables en el sentido que disponen de nuevos recursos para realizar (o ajustar) nuevas contrataciones y fortalecer (o equilibrar) a sus proveedores habituales; es decir ayuda a mantener y fidelizar sus redes de militantes, colaboradores y empresas o entidades que periódicamente participan en sus campañas. Con lo que reciben, si son medidos en el gasto, al menos salvan sus cuentas y dependiendo de la campaña pueden hasta arañar alguna cantidad que sirve para fortalecer la estructura del partido a medio y largo plazo. Lo dramático es cuando se producen derrumbes de voto, como UPyD, el antiguo PCE, o ahora con Izquierda Unida; incluso ha pasado con el PSOE en las últimas citas electorales tras la era Zapatero. Es importante señalar que en el reciente Acuerdo PP-Ciudadanos uno de los objetivos es pinchar lo que siempre hemos llamado «burbuja política».

***—¿Las elecciones (dado su número: generales, autonómicas, municipales, europeas) son el componente del gasto que más influencia tiene en el endeudamiento y en el déficit crónico de los partidos?***

Es ahí donde están lo que los economistas llamamos las «barreras de entrada» al mercado electoral. Porque es un desembolso importante concentrado en el tiempo. Y puede ser el mayor componente de gasto en los casos citados de UPyD o IU. Pero en general el endeudamiento viene por la estructura de alquileres y gastos fijos y de personal que por compromisos de los distintos equipos tienden a agrandarse; también los costes de despido que suelen ser generosos para evitar denuncias en la prensa.

***—¿Es asumible la deuda de los partidos? ¿Tienen músculo financiero para pagarla?***

En la economía de los partidos la deuda que sus dirigentes generen debe ser asumible. Es lo que espera la ciudadanía. Que se exijan a sí mismos, lo que exigen a

<sup>5</sup> Ibidem. Preliminar, p. 19.

las familias y empresas. Y además es pedagógico que se les embarguen sedes, activos, y subvenciones; y que respondan los irresponsables que, sin saber organizar su propia casa, quieren gobernar la de todos. Un caso sangrante es el impago por parte de Izquierda Unida de las cotizaciones a la seguridad social de sus empleados, y que debiera ser seguido de forma muy especial por la ciudadanía para que acaben pagando esas deudas.

***-¿A qué se destinan las subvenciones que reciben (y que se engloban en el epígrafe gastos de funcionamiento ordinario), a pagar nóminas, por ejemplo?***

Sí, la configuración de los gastos están en cierta forma en la propia Ley Electoral. Los gastos de personal son importantes pues ayudan a consolidar la red clientelar; de ahí el drama de las derrotas. En otros casos se evidencia el nivel y cualificación de los miembros de cada partido. Esto es evidente en el caso de Podemos, donde gente sin experiencia profesional ni trayectoria laboral alguna no ha conseguido «asaltar» el cielo, pero sí el presupuesto. Han pasado –en gran parte– de la economía sumergida, al empleo público.

La otra parte de gastos son los suministros y alquileres de sedes y material para los actos. Últimamente el material impreso y los alquileres de salones para sus eventos han disminuido y tienden a usar centros públicos a coste cero para ellos; en este sentido tienden a transferir gastos privados a gasto público.

***-¿Deberían cambiarse las reglas de reparto en la distribución de las subvenciones destinadas a los gastos de funcionamiento ordinario para que todo aquel que se presentase pudiese obtenerlas?***

No creo que deba financiarse a todo aquel que se presente, como al inicio de la transición. Pasadas más de tres décadas, debe haber algún filtro o depósito mínimo previo. A modo de incentivo simplemente disuasorio. Para evitar fenómenos meramente narcisistas y de personas a quienes gusta ver papeletas con su nombre o impulsando partidos extravagantes; muchos aprovechan para hacerse notar con el dinero del contribuyente, presentándose una y otra vez; esto debería evitarse pues las decenas de miles de papeletas impresas y costes anejos suponen un gasto improductivo para la sociedad.

***-¿Sin las subvenciones de carácter público (Estado, CC.AA. y Ayuntamientos), los partidos estarían en quiebra? ¿Podrían vivir solo de los afiliados y de las donaciones privadas?***

No podrían vivir y quebrarían. Si no se dieran esas subvenciones los partidos se acostumbrarían a vivir más dimensionados y más en relación con los ciudadanos y la sociedad civil real. No la que a veces se inventan o patrocinan. Una financiación pública abundante es un incentivo al derroche.

***-¿En qué medida la entrada de nuevos actores (Podemos, Ciudadanos...) grava las cuentas de los ya existentes (PP, PSOE, IU)?***

Desvía recursos de unos a otros; dado que pasamos de un oligopolio concentrado en dos partidos a otro oligopolio con más actores; creo sin embargo que el bipartidismo se va a recuperar.

***-¿Detrás del posible pacto IU-Podemos hay un interés, a la par que político, económico, al dar el sistema electoral ventaja a los dos partidos con mayor número de votos?***

Sobre todo lo veo económico. Ha sido una simple compra de votos, además de



salvar al naufrago Garzón y su minicírculo. IU está en quiebra y alguien tenía que responder. Así intentan diluir o aplazar sus deudas; y que –con el tiempo– se haga cargo Podemos de los pagos y préstamos pendientes a cambio de su ya escuálida bolsa electoral.

Sería positivo que las subvenciones del Estado y otras administraciones tuvieran limitaciones cuantitativas, sin superar un porcentaje determinado de los gastos que financian y cualitativas, como que no pagasen salarios a políticos con cargos públicos, por ejemplo.

**3. Enmiendas y posibles cambios.** Llegados al convencimiento de que la continuidad constitucional es un valor económico en sí mismo, lo cierto es que en el caso español, el riesgo político pesa hoy sobre nuestro desenvolvimiento económico y los activos españoles en los mercados, aunque haya pinchado la burbuja populista. Sobre todo por la falta de claridad en los mecanismos constitucionales y postelectorales de formación de gobierno; que nos va a seguir penalizando.

En la constitución presidencialista americana el sistema utilizado es el «*spoils system*» que denominó el General Andrew Jackson, su octavo Presidente. Es decir, el que gana lo gana todo; aunque sea por un voto. «*To the victor go the spoils*», al vencedor va el botín. Y los Gobiernos se suceden de forma previsible y ordenada en tiempo y hora. Con los sanos contrapesos de los otros dos lados del triángulo.

En España, con todo, la mayoría social quiere que su Constitución de 1978 vaya cogiendo años. Sobre ella se han hecho ya de manera ejemplar dos enmiendas. Una en 1992, referida al voto de los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales. La otra en 2011, referida al artículo 135 para mantener la «estabilidad presupuestaria».

Soy partidario por tanto de que quien tenga una idea maravillosa sobre cómo mejorar nuestro marco de convivencia, se someta al sano ejercicio de redactar el texto que quiera modificar y someterlo a la aprobación (vía sencilla de las dos existentes) de los tres quintos de la cámara (Artº 167<sup>6</sup>); es decir sumar 210 diputados y 156 senadores; y en caso de que una décima parte del Congreso o el Senado (35 y 26 de sus miembros respectivamente) lo solicitaran se convocaría un referéndum, quedando en caso contrario la reforma aprobada.

De los cambios en el sistema electoral hoy en discusión algunos necesitan cambios en nuestra Constitución y otros no. A la muerte de Franco, y en la Constitución actual, se optó por un sistema no presidencialista sino parlamentario; con una democracia de partidos en la que éstos se erigen como cauce único de participación política. No valoramos ahora el porqué de tal decisión. El caso es que, al cabo de casi cuarenta años hoy el proceso electoral y subsiguiente sistema de toma de decisiones está puesto en cuestión por sus limitaciones a la hora de garantizar claridad en el resultado, y en lo que por tanto, afecta el progreso social y al impulso de una economía eficiente.

Tres son las cuestiones a debate actualmente. a) Los aforados. b) El sistema electoral. c) La limitación de mandatos.

a) En el tema de los aforados, si vemos en países socios como Alemania, por ejemplo no hay ninguno. En Francia, sólo están aforados el Jefe del Estado y presidente de la República, el primer ministro y los miembros del Gobierno. En Italia o Portugal sólo está aforado el Presidente. Es decir, puede haber posiciones intermedias en una primera fase pero no parece que existan en España razones de peso que exijan que seamos el país líder europeo en número de aforados, con más de 9.000. La reducción debe ser drástica.

b) En la ley electoral creo que cualquier ensayo a realizar debería empezar por el ámbito municipal para elección del alcalde; bien fuera un sistema de mayoría simple, o de doble vuelta. También como banco de pruebas para un posible desbloqueo de listas –que se hace para el Senado–, o de elección de concejales por circunscripción. Y siempre basado en el necesario consenso constitucional y preferentemente de los dos grandes partidos.

La experiencia y el rodaje subsiguiente serviría para una eventual posterior modificación electoral en las comunidades autónomas y –posteriormente– de la LOREG, la ley orgánica que regula las elecciones generales al Congreso de Diputados. Ésta si necesitaría una nueva Enmienda a la Constitución. Sin olvidar otras experiencias; por ejemplo de Italia donde corrigieron su sistema electoral «a la italiana», fragmentado e ineficiente de la postguerra, a la vista de su admiración por lo que consideraban éxitos evidentes del sistema español durante treinta años.

c) El tema de la limitación de mandatos, en Europa, funciona sólo. Esto es, sin necesidad de legislar. No necesita ser apoyado por las leyes. La mayor exigencia moral

<sup>6</sup> Cortes Generales de España (1978): *Constitución Española*. Edición de la Comunidad de Madrid, con motivo del Día de la Comunidad de 2005. Comunidad de Madrid. p. 44

y transparencia de la sociedad respecto del servidor público hace que cultura de la dimisión sea muy frecuente.

Por ello la limitación no existe en general, ni en Inglaterra, Alemania, Holanda o Italia. Existe en Francia por su presidencialismo de siete en siete años; también en Estados Unidos, con dos mandatos de cuatro, donde la elección es más del candidato que del partido, en la medida que éste organiza su propia plataforma ideológica y equipo a su alrededor; y la idea de limitar mandatos es la de evitar la concentración de poder en una sola persona demasiado tiempo. También existe en México, donde la limitación de mandatos se hizo para evitar situaciones de corrupción institucionalizada, reorientando las fuerzas centrífugas y la estéril pugna política habida durante el primer siglo largo de su independencia. Al tiempo se aseguraba también que la cúpula del partido garantizara su propia continuidad y el destino siguiente de los cargos públicos.

En España lo cierto es que si la limitación a los dos mandatos hubiera existido, especialmente en las comunidades autónomas y muchos ayuntamientos, nos habiéramos ahorrado el espectáculo clientelar de corrupción y nepotismo que en muchos casos se ha generado.

Especialmente en Cataluña, impulsando procesos personalistas de segregación aprovechando su estructura regional; o como en Andalucía o Valencia, cada una con sus variantes. Es decir, se han generado nuevos poderes neo medievales, espejos del peor Marqués de Villena del siglo xv. Donde esos nuevos líderes locales se auto-fijan sueldos públicos y detraen rentas excepcionales a costa del endeudamiento general de España y de los contribuyentes, desde el territorio sobre el que se asientan.

También aquí el caso catalán es paradigmático; bajo la presión del gobierno central se estableció en 2014 un tope salarial para altos directivos de la Generalitat; y tomaron como referencia el sueldo de «*Conseller*» que es de 109.663 euros anuales; muy superior al del propio Presidente del Gobierno de España, y de cualquiera de sus ministros. Pero, aun así, dicho tope sigue sin cumplirse en muchos casos. Por ejemplo el del Presidente de la corporación audiovisual catalana, que cobra 139.000 euros; salario incluso mayor al del desleal Presidente de la Generalitat, que es de 136.800 euros. Se explica por tanto esa huida hacia adelante guiada por la máxima popular «*vengan mensualidades, vengan ollas*». Todo ello en una Comunidad expulsada de los mercados internacionales de financiación, sin acceso a otra liquidez que la proporcionada por el Gobierno central, tanto para el pago a proveedores y dependiente del *Fondo de Liquidez Autonómica* creada por el Gobierno central a tal efecto para hacer frente a sus múltiples compromisos de pago. Está claro que este tipo de situaciones deben corregirse, incluyendo procesos de racionalización o recentralización de ciertas competencias, como las de Justicia o Educación.

Y es que *«la reforma de abusos, la mejora y derogación de leyes perjudiciales, y la reparación de agravios [debe] poner freno a la disipación y prodigalidad del Gobierno, de mejorar las leyes e instituciones ha sido el constante objeto de las reclamaciones de los pueblos...»*<sup>7</sup>. ●

<sup>7</sup> *Ibidem. Constitución de 1812. Preámbulo, p. 5*