



# ESPAÑA / RESET

HERRAMIENTAS  
PARA UN CAMBIO  
DE SISTEMA

Joan Subirats  
Fernando Vallespín

*Ariel*

# ESPAÑA / RESET

HERRAMIENTAS  
PARA UN CAMBIO  
DE SISTEMA

---

Joan Subirats  
Fernando Vallespín

*Ariel*

1.ª edición: febrero de 2015

© Joan Subirats y Fernando Vallespín, 2015

Edición al cuidado de Gonzalo Torné

Derechos exclusivos de edición en español  
reservados para todo el mundo:

© 2015: Editorial Planeta, S. A.

Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.

[www.ariel.es](http://www.ariel.es)

ISBN 978-84-344-1875-2

Depósito legal: B. 94-2015

Impreso en España por Huertas Industrias Gráficas

El papel utilizado para la impresión de este libro  
es cien por cien libre de cloro y está calificado como papel ecológico.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Puede contactar con CEDRO a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com)  
o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47

# Índice

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Prólogo . . . . .                                                                | 11 |
| España                                                                           |    |
| La formación de los partidos políticos . . . . .                                 | 15 |
| Una izquierda «conservacionista» y una derecha<br>«progresista» . . . . .        | 17 |
| «No nos representan» . . . . .                                                   | 19 |
| La burocracia de los partidos . . . . .                                          | 21 |
| La inercia de la mediocridad . . . . .                                           | 26 |
| Listas abiertas . . . . .                                                        | 28 |
| La financiación de los partidos . . . . .                                        | 31 |
| Ley electoral: ¿representatividad o estabilidad? .                               | 35 |
| La naturaleza de la crisis . . . . .                                             | 39 |
| El futuro del Estado del bienestar . . . . .                                     | 41 |
| ¿El fin del Estado del bienestar? . . . . .                                      | 45 |
| Participación                                                                    |    |
| Los partidos políticos ante la crisis de la represen-<br>tación . . . . .        | 49 |
| La revolución tecnológica . . . . .                                              | 53 |
| Un nuevo ciudadano para el siglo XXI . . . . .                                   | 55 |
| Partidos políticos y nuevas tecnologías . . . . .                                | 58 |
| El equilibrio entre el compromiso y la hiperpoli-<br>tización . . . . .          | 62 |
| Abstención y desmovilización ciudadana . . . . .                                 | 64 |
| La participación ciudadana como alternativa a los<br>recortes sociales . . . . . | 67 |

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ¿De quién son las instituciones? . . . . .                                                                                | 70  |
| Nuevas maneras de participación ciudadana . . .                                                                           | 73  |
| Los nuevos partidos . . . . .                                                                                             | 75  |
| Dudas sobre los nuevos partidos . . . . .                                                                                 | 79  |
| El fin del bipartidismo y el futuro del PSOE. . . .                                                                       | 82  |
| <br>                                                                                                                      |     |
| Instituciones                                                                                                             |     |
| El problema territorial . . . . .                                                                                         | 85  |
| Los límites del Estado de las autonomías . . . . .                                                                        | 88  |
| Las reclamaciones de Cataluña . . . . .                                                                                   | 89  |
| La reacción en el resto de España. . . . .                                                                                | 92  |
| La constitución de una España Federal . . . . .                                                                           | 95  |
| Vías abiertas y cerradas para una consulta sobre<br>el futuro de Cataluña . . . . .                                       | 97  |
| ¿Cómo gestionar el descontento ciudadano en<br>Cataluña si no se convocan elecciones tras el<br>9 de noviembre? . . . . . | 99  |
| ¿Una Tercera República? . . . . .                                                                                         | 101 |
| Los jueces estrella y otras fallas del sistema judicial<br>español. . . . .                                               | 104 |
| La corrupción: un problema político y moral . .                                                                           | 108 |
| ¿Es posible una gran coalición PP-PSOE? . . . . .                                                                         | 113 |
| <br>                                                                                                                      |     |
| Europa                                                                                                                    |     |
| La falta de una diagnóstico . . . . .                                                                                     | 117 |
| Una Europa confundida, sin proyecto de futuro                                                                             | 119 |
| La democracia no es capitalismo. . . . .                                                                                  | 123 |
| ¿Demasiado mercado para los Estados? . . . . .                                                                            | 126 |
| Euroescepticismo . . . . .                                                                                                | 130 |
| ¿Hay alternativa a la unión Europea? . . . . .                                                                            | 134 |
| De la importancia de mantener la Unión. . . . .                                                                           | 136 |
| El populismo como síntoma . . . . .                                                                                       | 139 |
| La asfixia de los partidos tradicionales de izquierda                                                                     | 143 |
| El atajo del liderazgo . . . . .                                                                                          | 147 |
| Los movimientos ciudadanos. . . . .                                                                                       | 149 |

España: ¿Reset? Cuestiones urgentes para reiniciar  
un sistema de gobierno

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <i>Joan Subirats</i> .....      | 153 |
| <i>Fernando Vallespín</i> ..... | 197 |

# ESPAÑA

## 1. La formación de los partidos políticos

Para abordar con garantías los problemas de la política española nos detendremos durante unas páginas en los partidos (tanto de derecha como de izquierda) que tradicionalmente han sido los principales protagonistas de la política en los Estados-nación. Con este propósito en mente haremos un pequeño recorrido histórico para explicar cuándo y por qué surgieron, y analizaremos si siguen cumpliendo con su función o están obsoletos.

Fijémonos primero en que la noción misma de «partido político» es algo contradictoria. Un partido por definición recoge las ideas y defiende los intereses de apenas una parte de la ciudadanía, pero tiene como aspiración gobernar al conjunto de la sociedad, a todos los ciudadanos.

La democracia moderna aprueba y presupone que gobernará a la sociedad entera un grupo que solo representa a una parte. En las elecciones se debate a qué parte de la sociedad, representada por un partido político, se le concede la posibilidad de gobernarnos al resto. Este es el principal motivo por el que el mismo partido que durante la campaña electoral ha hecho lo imposible por distinguirse del resto de «partes» contrincantes, en cuanto gana, se cuida mucho de prometer y asegurar que no va a gobernar pensando solo en los intereses de los suyos.

Los partidos aparecen para resolver un problema fundamental: si nos preguntasen a todos y a cada uno de los ciudadanos en disposición de votar sobre los múltiples aspectos que plantea la realidad, tendríamos que barajar un número de respuestas imposible de manejar, además de informarnos como expertos en una cantidad inabarcable de asuntos. Esta variedad potencialmente inmensa se reduce a esquemas que engloban los principales objetivos comunes. Cada uno de estos esquemas (conjunto de objetivos que puede asumir como propios un grupo determinado de personas) corresponde a un partido político.

Los partidos políticos son una solución pensada para organizar una gestión política efectiva de manera continuada: como no vamos a poder estar en todas las decisiones ni disponemos de los conocimientos técnicos para resolver los asuntos (ni siquiera para elaborar una opinión propia), lo que hacemos es delegar en unos representantes especializados.

Cuando se asiste a una asamblea (que sería un sistema de decisión con un espíritu distinto al que anima a los partidos políticos), pronto se aprecia que las personas que comparten determinados objetivos se agrupan en cuanto pueden para defender mejor sus argumentos. Casi de manera inexorable, las asambleas, donde cada persona tiene voz propia y representa un voto, tienden a partirse en grupos muy parecidos a partidos según opinen una cosa u otra.

Los partidos políticos no siempre han estado previstos por la teoría política ni nacieron con la democracia. Rousseau prefería hablar de facciones con intereses comunes ante un asunto concreto antes que de una representación estable de los intereses de una sociedad fraccionada, que es lo que vendrían a escenificar los partidos.

El primer parlamento que definió dos amplios partidos estables fue el inglés, aunque bien es cierto que ape-



nas representaban a una pequeña élite, el 4 % de la población. Con un gesto pragmático, se dieron cuenta de que era beneficioso para la gestión efectiva del Parlamento agrupar los distintos objetivos en grandes ideas-fuerza a la que podían sumarse los parlamentarios en función de sus intereses y de sus opiniones predominantes.

Así fue como surgieron los partidos que representaban dos orientaciones ideológicas que de alguna manera siguen vigentes en nuestros días: los *tories* y los *whigs*. Los primeros se presentaban como un partido tradicionalista, interesado en mantener la estructura del poder político tal y como estaba, mientras que los segundos se definían como un partido más liberal, interesado en abrir el sistema político e incorporar en la representación parlamentaria a un número cada vez mayor de ingleses.

Con los matices y variaciones propias de cada región y de cada época, los *tories* y los *whigs* se repiten con otros nombres en todos los parlamentos en representación de las dos grandes ideas-fuerza, de los dos grandes impulsos bajo los que se agrupan la mayoría de votantes en las democracias occidentales: los espíritus conservadores, que pretenden dejar las cosas como están, y los espíritus progresistas, que pretenden que el estado de cosas presente evolucione. Los primeros no confían en los cambios, mientras que los segundos están convencidos de que los cambios pueden mejorar la sociedad. De estos dos grandes impulsos se deriva la distinción entre derecha e izquierda.

## **2. Una izquierda «conservacionista» y una derecha «progresista»**

Aunque en la calle seguimos hablando de partidos de derecha y de izquierda, y todos reconocemos qué siglas políticas aspiran a ser consideradas en un sentido o en otro

(y cómo cumplen o incumplen ese propósito), lo cierto es que empiezan a apreciarse algunos cambios en su manera habitual de proceder.

Hasta hace bien poco identificábamos sin esfuerzo la derecha con el conservadurismo y la izquierda con el progresismo. Hoy en día nos encontramos con la paradoja de que los partidos de izquierda, los más progresistas, pueden verse como partidos conservadores o conservacionistas entregados a mantener a toda costa un Estado del bienestar que parece bajo amenaza.

Se trata del resultado de un proceso histórico: una vez se han alcanzado buena parte de las aspiraciones corrientes de la izquierda, esta se impone la tarea de preservar sus logros, de mantener lo conseguido.

Parte de los problemas que tiene la socialdemocracia europea es que su motor progresista, su capacidad para pensar el futuro, se ha ralentizado porque se ha visto en la obligación de desviar parte de su energía y de su esfuerzo a defender y apuntalar un Estado del bienestar en peligro. Se podría decir que los partidos progresistas se han vuelto conservadores, aunque sería preferible llamarles conservacionistas para distinguirlo del conservadurismo de los partidos de derechas, cuyo conservadurismo se aplica más bien a los valores morales y a los privilegios de quienes son propietarios del capital o de los sistemas de producción.

Frente a estos nuevos partidos socialdemócratas conservacionistas, los partidos asociados a la derecha y a la defensa de la tradición adoptan una actitud aparentemente más liberal: no tienen miedo de romper con el Estado del bienestar, convencidos de que si lo recortan, la ciudadanía se beneficiará de más «progreso» que si se intenta mantener, como defiende la socialdemocracia, el statu quo actual a toda costa.

La situación política en la que nos encontramos es

muy interesante y novedosa: tenemos una izquierda que pretende ser intervencionista y conservadora en cuestiones económicas, cuando no lo es para nada en asuntos de moral, y una derecha que predica el liberalismo económico pero que es sumamente conservadora cuando se trata de las tradiciones establecidas y de cuestiones éticas.

Si lo pensamos detenidamente, llegaremos a la conclusión de que la derecha termina siendo tan conservacionista como la izquierda. La diferencia entre ambas maneras de entender la política y el mundo sigue viva, no se ha desvanecido, aunque por primera vez en la historia moderna coincidan en la conveniencia de preservar todo lo que Europa ha logrado. El matiz está en que, mientras la derecha pone el acento en conservar la producción y el beneficio, la izquierda está preocupada (o debería estarlo) por conservar las privilegiadas políticas sociales que tanto distinguen Europa de buena parte del resto del mundo.

### **3. «No nos representan»**

En paralelo a este proceso por el que se está desdibujando la tradicional oposición entre partidos de izquierda y partidos de derecha, se aprecia en España la formación de un nuevo eje que opondría a gran parte de la ciudadanía contra la mayoría de los partidos políticos profesionalizados.

Desde que empezó la crisis, nos hemos acostumbrados a ver en manifestaciones, en actos sociales y en protestas la queja de que los partidos «no nos representan», es decir, que no cumplen con la principal función que tienen encomendada y que es su razón de ser. Algo así como acusar a un avión de que no vuela o a una rueda de que no gira.

En cuanto a los partidos políticos, la crítica a que «no nos representan» quiere decir por lo menos dos cosas:

1) Que los partidos no están cumpliendo el contrato implícito que tenemos con ellos. Dicen que harán unas cosas, y luego hacen lo que les da la gana. Dicen que nos ayudarán, y luego nos perjudican. Lo que se les exige es que al menos no lo hagan en nombre de los ciudadanos, porque no nos están representando.

2) Tampoco nos representan porque son «distintos». Tienen privilegios que no están al alcance de los ciudadanos corrientes y se han desentendido de los problemas cotidianos. No nos representan porque viven en otro mundo. Los elementos de democratización de la actividad política (salarios, coches oficiales, dietas, sueldos vitalicios, inmunidad...), pensados para que todos pudieran acceder a la condición de políticos, y que no pudieran ser discriminados por sus opiniones, quedar anulados por una acusación injusta, para poder moverse sin costes por el territorio y no perder el pulso a la ciudadanía... Todos estos elementos se han ido engrosando de manera incontrolada hasta perder su razón de ser y percibirse como auténticos privilegios injustificables que les han separado de los ciudadanos de a pie, a los que ya no pueden representar porque ya ni siquiera saben cómo son.

La combinación de estos dos factores parece motivar que amplias capas de ciudadanos sientan y declaren que los partidos tradicionales no cumplen su función principal, que ya no son intermediarios útiles para hacer política.

Sea como sea, la principal novedad que ha supuesto la idea de que «no nos representan» es que ahora mismo la principal confrontación política en España ya no la protagonizan dos partidos en el interior del mismo sistema, sino que es el propio sistema quien se enfrenta a la

oposición de agrupaciones de ciudadanos (asambleas, plataformas, mareas...) que apuestan por recuperar las esencias de la democracia (libertad, justicia social, igualdad de oportunidades), que consideran perdidas o abandonadas. Estos ciudadanos disconformes están exigiendo retornar a una política que no sea un mero reparto de poder y de cargos, sino que sintonice con las preocupaciones e intereses del votante corriente: que reconozca sus problemas y debata soluciones viables.

Esta clase de ciudadano disconforme que está emergiendo ya no se limita a escoger un partido el día de las votaciones. Se resiste a que su participación política se limite a apoyar en las urnas el «paquete de opiniones o de intereses» con el que aprecia mayores coincidencias, o al candidato que le parece más simpático. Las voces de estos ciudadanos parecen reprocharle al conjunto de partidos: «Usted ya no me representa a mí, sino a los intereses de su partido o a intereses distantes, cuando no ajenos, a los ciudadanos de su país; y me rebelo ante la propuesta de seguir financiando y dando apoyo a un sistema que no me protege ni se preocupa por mí. Y como usted no me hace caso, voy a buscarme mis propias vías».

Estamos ante un proceso nuevo en las democracias modernas. No sabemos la proyección ni la continuidad que puede tener. No se trata de una propuesta de programa, sino de un desafío normativo. Ya no se trata de elegir entre un abanico de partidos dentro de un sistema cuyas normas comparten todos los aspirantes, sino de valorar seriamente el cambio de algunas de esas mismas normas.

#### **4. La burocracia de los partidos**

El principal hándicap de los partidos políticos es que, aunque aspiran a mandar sobre todos los ciudadanos,

una vez han alcanzado el poder, solo representan a una parte de la sociedad. Aun así, ¿cómo es posible que unas organizaciones pensadas para «partir» una sociedad y representar una de las partes resultantes sean acusadas por amplios espectros de la ciudadanía de no representar a nadie? Para entender mejor cómo se ha llegado a esta situación conviene retroceder de nuevo en la historia.

Si echamos la vista atrás, parece evidente que los partidos afrontaron su primera transformación cuando se amplió el derecho de sufragio (primero a todos los varones, después a todos los ciudadanos mayores de edad). Hasta ese momento, si bien ya existía una distinción entre partidos tradicionalistas y progresistas, lo cierto es que en buena medida se trataba de «partidos» que representaban a la misma élite, la más privilegiada, por lo que sus diferencias eran de matiz. De ninguna manera se le hubiese ocurrido a nadie hablar de lucha de clases.

Esta situación de partida estalló con la Revolución industrial. Masas de ciudadanos que pertenecían a clases sociales distintas a las que habitualmente se disputaban el gobierno se ganaron el derecho a tomar partido en la actividad política. En el parlamento se escenificó por primera vez la fractura social que divide a la sociedad real. La política representativa deja de ser una pugna entre dos facciones de un mismo estamento y se convierte en una lucha entre dos grupos sociales con intereses contrapuestos: aquellos que tienen el capital y aquellos que venden fuerza de trabajo. O si se prefiere, y para simplificar: entre obreros y capitalistas.

En este momento se recrudece y se modifica el debate político: por un lado, afecta a un mayor número de ciudadanos y, por otro, el tema de discusión principal pasa a ser la desigualdad social. La política trata de reajustar el hecho de que una minoría de ciudadanos se quede con la mejor parte del beneficio que procura el trabajo de

la mayoría. Esta «contradicción» de la que habla Marx es la que intenta reajustarse en el debate político, en buena medida para impedir una insurrección. La política de partidos consiste, desde ese momento, en dirimir cómo se han de repartir el producto y los beneficios que obtiene una sociedad.

Los partidos empiezan en ese momento una transformación interna de la que quizás estamos viviendo la última etapa. Cuando apenas representaban a grupos de nobles con distintos puntos de vista, solo necesitaban una organización interna mínima, se apoyaban en un aparato realmente muy reducido. Después de la Revolución industrial empezaron a representar a auténticas masas, y las exigencias organizativas se incrementaron. Los partidos europeos (en los Estados Unidos, curiosamente, han seguido sosteniéndose con una organización relativamente limitada), especialmente los de izquierda, empiezan a perfilar un núcleo dirigente del que depende tanto la política como la organización, y alrededor del cual se va desarrollando una burocracia interna cuyo cometido fundamental consiste ya no tanto en atender las demandas y proteger los intereses de los ciudadanos a los que representan, como en garantizar el buen funcionamiento y la propia supervivencia del partido en un entorno de exigencia y competitividad entre otras opciones políticas.

La figura del noble que entra y sale de la actividad política, que acude al parlamento de manera *amateur* en representación de otros nobles de su mismo círculo y de ideas parecidas (a los que libra así de acudir en persona), da paso a la figura del especialista que empieza a sacar un provecho económico de su trabajo en el partido. La profesionalización de la política supone el desarrollo en el interior del partido de una burocracia especializada cuyo principal cometido (e interés) es conservar el partido vivo.

Así es como los partidos generan una doble lealtad:

una dirigida hacia los votantes que representan, y otra, ensimismada, que apunta hacia sus propias necesidades. Esta doble lealtad no tiene por qué ser antagónica, pero se corre el riesgo de que los intereses de unos y otros entren en contradicción. Se abre así la posibilidad de que, llegado un caso de conflicto, el partido caiga en la tentación de favorecerse: de anteponer los intereses de los profesionales que sirven al partido al de los ciudadanos a los que se había comprometido a servir.

Cuando se cae en esa tentación, cuando se antepone la propia supervivencia a los intereses de los ciudadanos, cuesta volver atrás, porque es muy difícil renunciar al propio interés. Con el paso de los años, esta práctica va solidificando una suerte de funcionariado burocrático en el seno de los partidos. Con una diferencia importante con la administración pública: un ciudadano tiene derecho a ser informado de cómo funciona un departamento funcional, pero no tiene derecho a saber cómo se organiza una sección de un partido ni cómo se financia ni de dónde saca los recursos. La estructura interna de un partido no está sujeta a los criterios de transparencia ni a la exigencia de rendir cuentas a la que deben someterse los cargos y las autoridades públicas. No sabemos quién obedece ni quién manda. Un partido es una entidad completamente opaca para el ciudadano, incluso para el que dice representar.

Esta circunstancia se agrava cuando ese partido gana unas elecciones. En ese momento ya no solo se priva al ciudadano de saber la cantidad de recursos públicos que consume ni a qué la destina, sino que al incrustarse en la administración la va contaminando hasta transmitirle su propia opacidad. Cuando la burocracia de un partido ocupa una administración, le impone sus dinámicas y mecanismos y en poco tiempo será casi imposible que el votante logre enterarse de por qué se decide construir un



pabellón deportivo o celebrar un concierto. Tampoco se sabrá con qué criterio se decide la cantidad destinada a una determinada obra ni la composición de la comisión encargada de concederla. Toda esta información tan importante para controlar la acción democrática, se escapa. La administración pública (encargada de recaudar y gestionar los recursos que nos pertenecen a todos) pierde su transparencia.

Los partidos no solo trasladan a las administraciones públicas su opacidad de procedimientos: también integran a muchos de sus «funcionarios». Cuanto mayores sean las ambiciones de un partido y el peso de su organización interna, mayor es la profesionalización de las personas que trabajan para el partido, hasta el punto de que se crea una clase política que vive del sueldo del Estado pero cuyo cargo depende de la discrecionalidad del partido. Como el partido no puede pagar a un número ilimitado de funcionarios propios, y como esta clase de trabajador puede tener dificultades para integrarse en el mercado laboral (porque su gran virtud es la lealtad política), la tentación pasa por reubicarlo dentro de la administración pública.

Así es como se generan sumisiones (la lealtad hacia quien lo colocó), clientelismo (grandes presupuestos a manejar con los que se pueden recabar apoyos futuros) y también el establecimiento de una doble jerarquía cuya lógica le impone al secretario general de un partido que no solo debe ser un buen líder político con ideas efectivas y capaz de conectar con la sociedad: tiene que ser también un buen jefe de su propia burocracia, debe dirigir el juego de incentivos y sanciones con que gobierna el hipertrofiado grueso de funcionarios que lo sostienen a él y a su partido.

En consecuencia, los partidos se alejan cada vez más de los intereses de sus representados para defender los de

sus cuadros internos, con el agravante de que difícilmente el partido de la oposición denunciará estos procesos viciosos, pues él mismo estará imbuido de ellos. Se crea así la sospecha (probada en muchas ocasiones) de que, pese a representar a sectores de la ciudadanía con puntos de vista muy diferentes sobre los problemas prioritarios de una sociedad y del modo de resolverlos, estos partidos mayoritarios encuentran un área de complicidad y de intereses comunes precisamente allí donde menos benefician a los ciudadanos: donde la administración pierde transparencia y se entorpece su funcionamiento. Cuando se aplican a estos intereses comunes, los partidos tradicionales ciertamente dejan de representar a nadie que no sea su propia gente, esto es, a ellos mismos.

## **5. La inercia de la mediocridad**

Otra consecuencia negativa para el ciudadano que se desprende de la burocratización interna de los partidos es que no favorece para nada que alcancen cargos de responsabilidad los individuos más capaces o con más talento político.

Buena parte de la izquierda europea cifra sus esperanzas en la aparición de algún líder que encamine de manera realista y efectiva las reclamaciones de más justicia social e igualdad en las políticas de la Unión Europea. No es necesario argumentar demasiado que, en partidos tan burocratizados como lo están a día de hoy el PP y el PSOE, la capacidad de liderazgo sea una cualidad que favorezca el ascenso en la estructura interna.

La mejor manera de escalar o de progresar dentro del aparato del partido ya no es destacar por tener una personalidad propia o defender puntos de vista novedosos e imaginativos, sino por acatar la cadena de mando. El

respeto a la burocracia interna y profesionalizada es la «lealtad» más apreciada. El problema actual de nuestros partidos ya no es que no fomenten el liderazgo sino que a la preparación y al talento parecen anteponer (con las inevitables excepciones) la mediocridad y la sumisión.

En una gran mayoría de casos (dada la decidida apuesta de los partidos por «alimentar» a sus burócratas), cuanto más cerca se esté de las personas que controlan el aparato del partido, más posibilidades habrá de obtener un buen cargo cuando el partido tome el poder. La atribución casi automática (como un movimiento reflejo) de cargos públicos de confianza según la posición que uno ocupa en la jerarquía interna del partido provoca que no siempre sean las personas más adecuadas las que se conviertan en responsables de embajadas, ocupen secretarías generales o presidan comisiones.

También aumenta el número de asesores o cargos de confianza, difíciles de explicar si no se está al corriente de estas dinámicas internas. Desde el momento en el que el cargo de confianza que uno ocupa en la administración depende más del juego de alianzas de la burocracia interna que de los méritos y la formación, se está reforzando el seguimiento ciego a lo que diga el inmediato superior. Así es como la inercia de mediocridad que impera en el interior del partido (en su organización burocratizada) se traslada a la cúpula politizada de la administración pública.

Cuando un partido releva a otro en el poder, los cargos de confianza afines al que ha perdido las elecciones desocupan la administración y entran nuevos militantes del partido ganador, con sus propios juegos de alianzas y nuevas deudas y lealtades que recompensar. Estos cambios son gravosos para el Estado y no permiten que la maquinaria administrativa actúe bien engrasada, pero sobre todo suponen un problema entre los militantes burocratizados. El que tenía una embajada de primer nivel, el se-

cretario general o el presidente de una comisión no pueden aspirar de ninguna manera a un cargo equivalente en la vida privada, y se ven obligados a lo que en el argot político se llama «hacer pasillo», una fórmula que define de manera bastante gráfica la nueva actividad con la que ocupa sus días. Esto es, ir de despacho en despacho para que se acuerden de él, reintegrarse en el aparato burocrático, depender de las subvenciones..., todo ello mientras apoyan a una facción interna del partido cruzando los dedos para que sea la mejor posicionada cuando llegue la hora de volver a gobernar, de volver a repartir puestos en la administración.

## **6. Listas abiertas**

Como suele ser habitual cuando se trata de problemas políticos, no hay una respuesta sencilla y clara que permita solucionar la burocratización de los partidos y sus problemas derivados: ausencia de liderazgo y ocupación de la administración pública.

Un paso importante hacia la mejora de estas situaciones de estancamiento sería intentar profesionalizar lo máximo posible las administraciones públicas. Se trataría de perfilar con claridad y limitar de manera estricta los cargos públicos que pueden ser ocupados por políticos, y dejar el resto de posiciones del escalafón en manos de profesionales que con independencia de su ideología hayan ganado unas oposiciones o progresado en la carrera de funcionario por méritos propios. Se trataría de aplicar algo que ya funciona en los cargos medios e inferiores (que no son golosos para los burócratas de los partidos, ni por remuneración ni por influencia) a los altos cargos, los más cercanos a cada ministro.

Se trata de un modelo que funciona en países como

Dinamarca y que permite que algo tan importante para un país como su cuerpo de funcionarios quede inmune a los cambios de partidos en el poder, evitando así que cristalicen zonas opacas en la administración. El gobierno (que nunca tiene más de cuatro años seguros de mandato) contaría con un equipo de profesionales leales y bien preparados, que habrían accedido al cargo por sus propios méritos. Si además se redujera por ley el número de asesores y de cargos de confianza, los dirigentes se verían libres de la presión y de la tentación de «colocar» a sus afines más leales. Sería una manera de asfixiar la endogamia por escasez de asientos.

Otro método posible para desactivar el clientelismo y poner en marcha un sistema meritocrático es el de las listas abiertas. La ventaja de este sistema es que facilita la posibilidad de que concurren a las elecciones personas ajenas al aparato del partido (lo que siempre ayuda a airear las atmósferas viciadas), y también es un mecanismo para que personas de mérito adquieran visibilidad sin tener que pasar años sometidos a las ideas de sus superiores (un efecto que también se logra parcialmente con las elecciones primarias).

Pero, por mucho que se aprecien los beneficios de las listas abiertas, también es bueno que reparemos en los problemas que conllevan. El más relevante es que debilitan a los partidos ante la opinión pública.

En este aspecto, los votantes nos comportamos de manera un tanto contradictoria: se podría decir que los partidos nos despiertan sentimientos encontrados. Por un lado, queremos que no sean bloques homogéneos, queremos que haya debate de ideas y que esas disputas sean visibles, que estén intelectualmente vivos. Pero, por otro lado, los contemplamos con cierta desconfianza si el debate se enreda, si la disputa entre facciones se prolonga. En casos así, empezamos a pensar que no pueden ser

partidos eficaces, dudamos de que puedan gestionar bien los asuntos públicos si son incapaces de poner orden en su propia casa.

En el momento en que las paredes de un partido se vuelven transparentes es muy difícil mantener ante el votante la imagen de eficacia que le exigimos. Cuando abrimos las listas, cuando escenificamos el debate interno o promovemos las elecciones primarias, estamos fomentando el deseo humano de que cada uno destaque sobre sus compañeros. La unidad de partido se desdibuja, se aprecian perfiles distintos y emergen diferencias de fondo que pueden llegar a ser muy notables.

Las listas abiertas y las primarias son muy atractivas sobre el papel, pero quien apueste por ellas debe asumir el riesgo de que, antes de que aparezcan los primeros líderes, afloren personalismos o enfrentamientos enquistados.

Se trata de un riesgo leve, pero que los partidos no siempre quieren asumir por la sencilla razón de que un partido no puede sobrevivir sin votos, no puede plantearse vivir una temporada alejado del poder. Aquí asoma de nuevo la tentación de primar el propio interés (la supervivencia en el poder) a lo que convendría a los ciudadanos (un sistema de listas abiertas que pusiese coto a la burocratización clientelista).

Quizá convendría insistir en que la política de partidos ha alcanzado en España un nivel tal de endogamia, que probablemente la única posibilidad de regeneración pase por las listas abiertas. Tenemos que acostumbrarnos a vivir en una cultura política (como la inglesa o la alemana) más abierta a la discusión interna, donde sea compatible que los líderes sean leales a los principios ideológicos de su partido, y que al mismo tiempo dispongan de espacio para desarrollar una personalidad propia. Porque el problema ahora mismo en España es que nadie en una lista cerrada y bloqueada se siente responsable ante sus

electores, sino ante los compañeros de partido, y en especial ante los superiores, por supuesto, que le han facilitado ese hueco en la lista que luego puede transformarse en un buen cargo en la administración. Los que concurren en listas cerradas son futuros diputados cuyos nombres y apellidos no importan porque apenas son una unidad impersonal dentro de la estructura de poder del partido. Para los ciudadanos sería mucho mejor poder dirigirse a alguien que responda con su nombre y su apellido de cada política concreta que propone o para la que vota en el Congreso.

## **7. La financiación de los partidos**

La burocratización de los partidos supone un problema añadido. Cuando los partidos políticos aumentan de tamaño, necesitan incorporar cada vez más personas a su estructura, y al final no les basta con el dinero de los fondos públicos que les corresponde por ley ni con las cuotas de afiliados para cubrir el mantenimiento de todos los cargos. Los grandes partidos tienen un problema de financiación. Deben buscar recursos suplementarios (no contemplados en la ley y en ocasiones ilegales) para mantener su presencia en la sociedad y cubrir los gastos de sus organigramas.

La financiación es otra de estas situaciones en las que los partidos velan más por sus intereses que por los de sus representados, y en las que dejan de funcionar los sistemas de vigilancia interna. Tampoco puede esperarse que uno de los grandes partidos denuncie las prácticas del otro, pues ambos están interesados en que fluyan todas las fuentes posibles de financiación: su supervivencia depende de ello.

De manera que la ley de financiación que hemos te-

nido en España es muy poco clara: se les dotaba de un caudal considerable de dinero público, pero también hacía oídos sordos a cualquier otra vía de financiación privada.

El caso es que los partidos no solo se han beneficiado de la posibilidad de financiarse de manera legal con dinero público y privado, sino que también lo han hecho ilegalmente. Durante décadas se tuvo dudas sobre un modelo de financiación demasiado opaco, al que se añadía la nada transparente actuación de unos funcionarios colonizados por los burócratas profesionales de los partidos, de manera que se estableció un caldo de cultivo muy propicio para una corrupción estable. Ahora sabemos que los principales partidos políticos se han financiado sistemáticamente de manera irregular. Los escándalos se han ido sucediendo uno tras otro: el caso FILESA para el PSOE, el caso Bárcenas para el PP, CiU y el Palau de la Música, las tragaperras del PNV...

En la mayoría de las ocasiones, el procedimiento era siempre el mismo: los cargos del partido empleaban su capacidad de conceder dinero público para desviar cantidades hacia un fin privado, la financiación del partido. Los partidos concedían a una empresa privada una obra pública o presupuestos para un monumento o para gestionar un servicio, y a cambio le pedían a la empresa privada que desviase un porcentaje del dinero concedido hacia la formación política correspondiente.

La necesidad de financiarse, una ley opaca y la codicia personal de los encargados de organizar las tramas son los factores responsables de que se haya creado a través del entramado de las concesiones públicas una corrupción institucionalizada que ahora va saliendo a la superficie y que es absolutamente inaceptable. El conjunto de estas tramas que han proliferado bajo las organizaciones de los principales partidos con representación en el



Parlamento ha debilitado nuestro sistema democrático y la confianza en las instituciones.

El problema aquí no es exclusivamente el porcentaje concreto destinado a los partidos. La ley incluso podría haber contemplado esa posibilidad para financiar a los partidos. Sería una medida más o menos justa, más o menos discutible, pero la ciudadanía sabría a qué atenerse. Al ser una norma tácita, los ciudadanos no sabían cómo se financiaban los partidos ni en qué cantidades. Y esta opacidad es la que ha permitido que proliferase la picaresca y se creasen tramas pensadas para propiciar que los gestores de los recursos públicos trasvasaran dinero para fines privados (el caso de Bárcenas es en este sentido, en el mal sentido, ejemplar). Y esto es corrupción. Y las personas que al organizar estas tramas se han enriquecido con dinero público son delincuentes, además de sinvergüenzas.

Con la corrupción sucede algo paradójico: cuando no la vemos puede ser que no exista, pero también puede ser que funcione de manera tan engrasada o que se haya extendido tanto en una sociedad, que domine sus resortes y no la veamos. En el momento en que la corrupción aflora, y cuando nos desborda como en el momento actual, al menos podemos alegrarnos de que ciertos mecanismos defensivos estén alerta y sean efectivos.

Es posible que en estos momentos, en los que está saliendo a la superficie todo el lodo de la corrupción acumulada desde principios de la democracia hasta hoy, se estén dando los primeros pasos seguros hacia una reforma efectiva de los partidos y de sus sistemas de financiación. Aunque también es posible que la corrupción anide a tal profundidad en estos partidos que la única solución sea relevarlos por otros.

Por otro lado, esta manera de proceder también supone un excesivo gasto de dinero público. Al alimentarse

los partidos de las concesiones, empieza a descontrolarse el gasto y, cuando los recursos no dan más de sí, el gobierno de la nación, los autonómicos, las diputaciones y las alcaldías apenas dudaron en endeudarse hasta las cejas (y endeudar a los ciudadanos de manera indirecta) para que esta rueda del beneficio no se detuviese, con los terribles efectos y costes, en lo económico y en lo social, que estamos experimentado.

Sea como sea, se trata de problemas que no son específicos de España. Se dan en todos los sistemas democráticos poco evolucionados, donde los partidos se sienten inseguros y no se tiene suficiente responsabilidad a la hora de gastar los bienes de todos. El Pentapartito italiano estalló por una cadena de casos de corrupción con un patrón muy similar al que ha devorado a los partidos españoles y, durante los noventa, Francia se vio sacudida por una serie de escándalos sonados. De hecho, no hay un solo presidente francés que no tenga un juicio pendiente. Esta clase de corrupción anida en cualquier partido donde se confundan las funciones públicas con los intereses privados, siempre que no estén claras las leyes de financiación de los partidos.

Pero debemos tener también muy presente que si le negamos la financiación pública a los partidos, es posible que intereses económicos particulares se beneficien de sus necesidades de financiación. Si no están claras qué empresas y con qué cantidades contribuyen a la salud económica de los partidos, les será más fácil imponer sus intereses privados a los de los ciudadanos y contribuyentes. Si asfixiamos a los partidos al negarles la posibilidad de financiarse con dinero público, las empresas privadas que más contribuyan a las arcas de cada partido tendrán el camino expedito para exigir beneficios políticos a cambio de su «generosidad».

Ya sea que nos inclinemos por un sistema de financia-

ción público, privado o mixto, es urgente que los partidos se comprometan a ser escrupulosos y transparentes con sus cuentas y con las contrataciones públicas. Si ese compromiso no existe y no se refleja en una ley estricta, tarde o temprano la dinámica de funcionamiento propia de la política hará que se repitan los mismos comportamientos. Es decisivo que las nuevas leyes impongan que el tribunal de cuentas (ahora muy condicionado por su composición vinculada a los propios partidos) pueda tener acceso a la economía de los partidos (y quiénes y en qué cantidad los financian), y que cualquier ciudadano pueda consultar en el caso de una concesión pública qué empresas concurren y de qué presupuestos disponen y cómo los han gastado.

Con independencia de la opinión personal sobre qué peso ha de tener la administración en la actividad pública, parece claro que, cuanto mayor peso tiene el Estado, más se incrementa el riesgo de caer en el clientelismo y de que afloren casos de corrupción. Si queremos un Estado fuerte y con capacidad de intervención en la política y en la economía, entonces debemos procurarnos los instrumentos adecuados para redoblar la vigilancia.

## **8. Ley electoral: ¿representatividad o estabilidad?**

Este crecimiento interno incontrolado y la opacidad que ha permitido establecer pautas de financiación ilegal (cuando no estimular la corrupción) lo reconocemos en los dos grandes partidos estatales, PP y PSOE, y en los dos partidos nacionalistas que han gobernado durante décadas su territorio autonómico, PNV y CiU.

Conviene que estudiemos con algún detalle cómo llegaron a hacerse tan grandes debido a que la crisis de representación por la que atraviesan estos partidos y la

sensación de impunidad con la que se financiaron deriva precisamente de su extraordinario crecimiento. Para cumplir con ese propósito es conveniente que digamos algunas palabras sobre la ley electoral en España.

Los sistemas democráticos tienen que cumplir dos grandes funciones: la primera, como sabemos, consiste en representar a los ciudadanos; la segunda, en garantizar la estabilidad y la gobernabilidad. La democracia aspira a dos ideales difíciles de compaginar: la representación más amplia posible y la formación de gobiernos estables.

Desde la perspectiva de la representación, un sistema nos parece más democrático cuanto más refleja la pluralidad de sensibilidades políticas, cuantos más partidos estén representados en el parlamento. Pero si pensamos en la segunda función tendremos que reconocer que es más complicado gobernar de manera estable si el poder legislativo está fragmentado.

Tenemos ejemplos —Bélgica, Italia— de cómo un exceso de partidos puede dificultar la formación de un gobierno estable, abocando al país a una fuga de pactos y contrapactos, a la disolución continua de gobiernos y a un sinnúmero de elecciones anticipadas. Si no se concreta una mayoría suficiente, el país termina atravesando periodos de ingobernabilidad.

Algunos países, como el Reino Unido, han buscado un sistema que favorezca la estabilidad de gobierno de quien gana las elecciones, de manera que priman el bipartidismo. Esta vía no puede aplicarse en todos los países: es desaconsejable para aquellos Estados que tienen en su interior contradicciones internas, diferencias religiosas o étnicas muy marcadas. En esta clase de Estados, decantarse por un sistema bipartidista tendría demasiado coste social, al dejar fuera de las decisiones importantes voces que representan a segmentos amplios, aunque no mayoritarios, de población.