

Javier Pradera

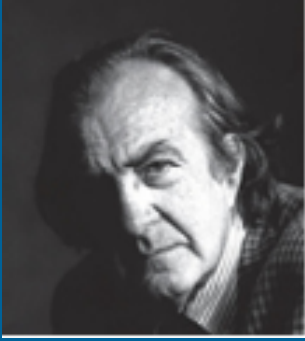
Corrupción y política

Los costes de la democracia

Estudio introductorio
de Fernando Vallespín



Galaxia Gutenberg



© Bernardo Pérez/El País

Javier Pradera Gortázar (San Sebastián 1934-Madrid 2011), licenciado en Derecho por la Universidad Complutense, ingresó en 1955 por oposición en el Cuerpo Jurídico del Ejército del Aire, del que solicitó la baja tras su segunda detención y procesamiento. En ese mismo año se incorporó al Partido Comunista de España, que abandonó en 1965, meses después de la expulsión de Fernando Claudín y Jorge

Semprún. Director de la sucursal española del Fondo de Cultura Económica entre 1963 y 1967 y fundador de la editorial Siglo XXI, fue director editorial y miembro del Consejo de Administración de Alianza Editorial de 1969 a 1989. Formó parte del equipo fundador del diario El País, del que fue editorialista, responsable de la sección de Opinión, miembro del Consejo Editorial y colaborador hasta su muerte. Fundador y codirector, con Fernando Savater, de la revista Claves de Razón Práctica. Premio Francisco Cerecedo de Periodismo en 1984, recibió del gobierno mexicano la Orden del Mérito Azteca en 2003 y, en diciembre de 2011, el Consejo de Ministros español le concedió, a título póstumo, la Medalla al Mérito Constitucional.

Este libro inédito de Javier Pradera, escrito en 1994 —dieciséis años después de aprobada la Constitución—, saca a la luz la conexión existente entre corrupción y sistema democrático que se produjo a lo largo de la entonces todavía joven democracia española.

Veinte años después, una vez confrontados a la espeluznante sucesión de casos de venalidad política que han inundado nuestro escenario público, su contenido es de una actualidad asombrosa y nos estalla en la cara como una mina de efecto retardado. Tanto es así, que el principal mensaje que podemos extraer de él podría ser el siguiente: «¡Desdichados los países condenados a no aprender de su propia historia!». Porque lo que en aquel momento se vivió como una patología puntual, como las andanzas de una serie de «pillos», ha resultado ser un rasgo casi «sistémico» de nuestro sistema político, algo de lo que Pradera ya advertía en este texto.

¿Cómo es posible que, a la vista de la facilidad con que los ocupantes de cargos públicos caían en estos usos y la reiteración de su denuncia, no frenáramos su reproducción en el tiempo? ¿Por qué no hicimos nada? ¿En qué nos equivocamos? ¿Qué impidió que no pudiéramos aprender de los errores?

En unos momentos en los que se hallan inmersos en casos de corrupción desde la más alta institución del Estado, pasando por el partido en el Gobierno, el principal partido de la oposición, los sindicatos, la patronal, hasta cargos de todos los colores políticos en cualquier territorio, el eco que despiden las advertencias de uno de los analistas políticos más emblemáticos de las últimas décadas apela a nuestra irresponsabilidad colectiva.

JAVIER PRADERA

Corrupción y política

Los costes de la democracia

Galaxia Gutenberg

Estudio introductorio: La corrupción en la democracia española

Fernando Vallespín

Ayer y hoy

«El pasado es un país extranjero: allí las cosas se hacen de manera distinta.» Éste es el conocido inicio de la novela de L. P. Hartley, *El mensajero*. Después de leer este ya lejano texto de Javier Pradera que aquí introducimos deberíamos comenzar afirmando exactamente lo contrario. El manuscrito fue redactado en 1994, dieciséis años después de aprobada la Constitución y, sin embargo, visto desde la perspectiva del presente, nos resulta tremendamente familiar. La razón es obvia, ya que su objetivo reside en sacar a la luz la conexión entre corrupción y sistema democrático que se produjo a lo largo de la entonces todavía joven democracia española. Y allí las cosas, en efecto, no parecían hacerse de manera distinta.

Veinte años después, una vez confrontados a la espeluznante sucesión de casos de venalidad política que han inundado nuestro escenario público, su contenido nos resulta, pues, de una actualidad asombrosa y nos estalla en la cara como una mina de efecto retardado. Tanto es así, que el principal mensaje que podemos extraer de él bien podría ser el siguiente: «¡Desdichados los países condenados a no aprender de su propia historia!». Porque lo que en aquel momento se vivió como una patología puntual, como las andanzas de una serie de «pillos», ha resultado ser un rasgo casi «sistémico» de nuestro sistema político, algo de lo que Pradera ya advertía en este texto. De ahí que se nos acumulen dolorosamente las preguntas. ¿Cómo es posible que a la vista de la facilidad con que los ocupantes de cargos públicos caían en estos usos y la

reiteración de su denuncia no frenáramos su reproducción en el tiempo? ¿Por qué no hicimos nada? ¿En qué nos equivocamos? ¿Qué impidió que no pudiéramos aprender de los errores?

En unos momentos en los que se hallan inmersas en casos de corrupción desde la más alta institución del Estado, pasando por el partido en el Gobierno, el principal partido de la oposición, los sindicatos, la patronal, hasta cargos de todos los colores políticos en cualquier territorio, el eco que despiden las advertencias de uno de los periodistas más emblemáticos del régimen de la Transición apela a nuestra irresponsabilidad colectiva. Sobre todo porque estas admoniciones no quedaron guardadas en un cajón o se redujeron a conversaciones privadas; asomaban cada semana en las columnas de *El País* de este mismo autor y de muchos otros que pensaban que no había, como se empeñó el entonces discurso dominante en los medios de la derecha, una indisoluble unidad entre los últimos gobiernos de Felipe González y la corrupción política; el mal fluía ya por la corriente sanguínea del sistema como un todo, se había infiltrado en cada uno de sus intersticios y fue socavándolo por dentro, tenaz y sistemáticamente, durante años. Únicamente la crisis económica tuvo la capacidad de sacarla a la luz en toda su desnudez.

La crisis no sólo nos permitió desvelar que habíamos vivido por encima de nuestras posibilidades, también extirpó al sistema político español de su aparente aire de impecabilidad. Casos como la *Trama Gürtel*, *Nóos/Urdangarín*, *Bárcenas*, los *ERES* de Andalucía, las andanzas del presidente de la patronal Gerardo Díaz Ferrán, los desvaríos en la gestión de la mayoría de las cajas de ahorros y tantos otros, nos mostraron un paisaje de venalidad retrospectiva generalizada y, como acabamos de decir, nos enfrentaron a las vergüenzas de un país que hasta esos momentos pasaba por ser uno de los de mayor calidad democrática del mundo.¹ Según un informe del Consejo General del Poder Judicial de 2013, las causas abiertas por casos de corrupción en los diferentes órganos judiciales españoles se elevaban a 1.661, con más de 500 imputados, aunque

sólo una veintena de ellos estuviera en prisión.² Nos encontramos así con que la crisis económica derivó en una profunda «crisis institucional» y ésta se vio en gran medida alimentada por una sensación de descontento generalizado con la «clase política», producto a su vez de un insoportable malestar colectivo derivado de la nueva visibilidad pública de la corrupción.

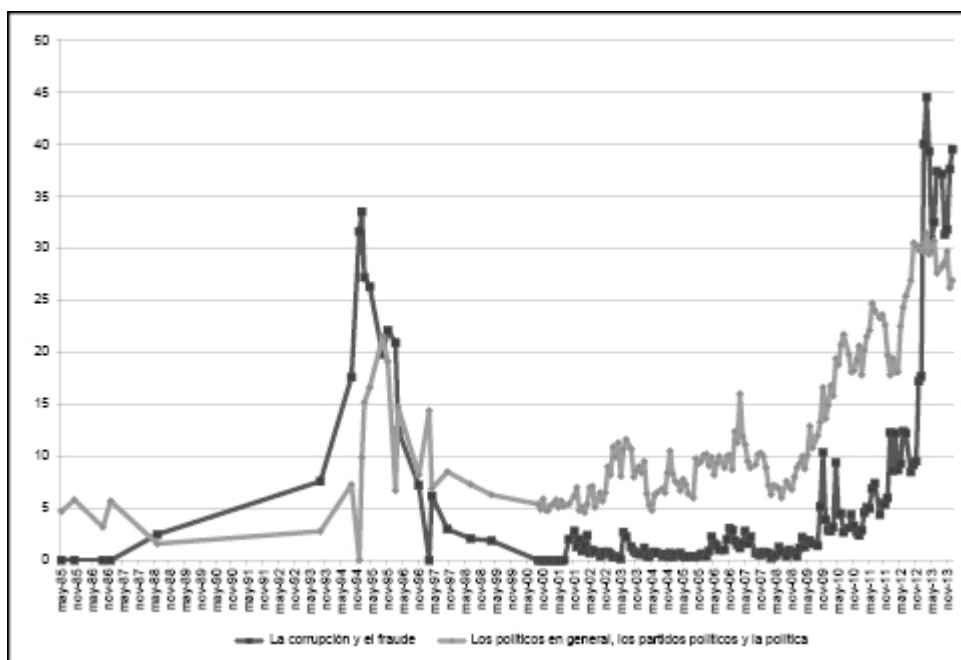
Si contemplamos los barómetros del CIS de la fase final de los gobiernos socialistas de la última época del presidente Felipe González, observaremos que entre los problemas señalados por los españoles,³ la «corrupción y el fraude» sufrieron un notable incremento a lo largo de su última legislatura. En junio de 1988 ascendía a un 2,5%, para crecer en 1993 al 7,6% y alcanzar un pico del 33,5% en enero de 1995. Lo curioso es que las elecciones del 3 de marzo de 1996, disputadas con la corrupción como uno de los temas fundamentales de la campaña por parte de quien acabaría ganándolas, José María Aznar, provocaron el efecto de hacerla casi desaparecer por completo como problema *visible* para los ciudadanos. Ya en noviembre de 1996 descendió al 7,2% y en marzo del 1999 no llegaba a los 2 puntos, permaneciendo casi como un «problema inexistente» para la percepción ciudadana hasta la nueva gran subida que se produce en enero de 2013! Esta fecha coincide con la salida a la luz pública de algunos de los aspectos más estrepitosos de los dos escándalos más conspicuos de los últimos años, el *caso Urdangarín* y el *caso Bárcenas*. Desde entonces se mantiene en los niveles más elevados de la serie histórica, alcanzando en marzo de 2014 el 41% de las respuestas.⁴

En la curva del Gráfico 1 vemos como después de la sorprendente cima que se alza a mediados de los años noventa, entramos en un apacible valle donde la corrupción deja de tener relevancia estadística alguna. Y sin embargo, ¡bien que la hubo! Insisto, hablamos de «percepciones». La inmensa mayoría de los escándalos de venalidad política de nuestros días se gestaron a lo largo de esa época. Como está sacando a la luz la instrucción del juez Pablo Ruz sobre el *caso Bárcenas*, a este respecto destaca en

particular la financiación irregular del Partido Popular (PP), que enlaza casi ininterrumpidamente con los años noventa. Comparados con los del período anterior, son escasos los asuntos de corrupción posteriores a la crisis económica.

Gráfico 1

Fuente: «Tres problemas principales que existen actualmente en España». CIS.



Corrupción y política

Junto a la curva de percepción de la corrupción, en el gráfico se incluye también la que se refiere al problema que los barómetros del CIS engloban bajo el calificativo de «los políticos en general, los partidos políticos y la política». Puede observarse una casi perfecta correlación entre una y otra curva, con una diferencia importante: mientras la de la corrupción cae a plomo después de las elecciones del 96, la disminución de la desconfianza hacia los políticos lo hace de manera más moderada para subir ostensiblemente a partir de 2008, el año de inicio de la crisis, hasta llegar a máximos históricos en 2012. Y lo interesante es que sólo comienza a descender cuando

se ve claramente superada por la otra curva; es decir, cuando la corrupción se contempla como un problema mayor. Es obvio que la desconfianza o el desapego hacia la clase política o hacia los partidos, así como otros problemas que los ciudadanos puedan atribuirles, es independiente en sí mismo de que se consideren o no como corruptos. No todos los problemas políticos tienen que ver con la corrupción, aunque estos escándalos no contribuyen precisamente a acercar los políticos a los ciudadanos. Además, España ha sido siempre un país en el que no interesaba la política y la desconfianza hacia ella y sus titulares se encontraba entre las mayores de nuestro entorno.⁵ Es uno de los rasgos de nuestra deficiente cultura cívica, que seguramente habría que retrotraer al franquismo. Otro tanto cabría decir de la desconfianza hacia los partidos políticos, que en España, y en eso no se diferencia mucho de lo que ocurre en otros países europeos, suelen estar en lo más bajo de la tabla. En todo caso, el descontento hacia la política se percibe de manera más manifiesta a partir de la crisis, algo que resulta congruente con la sostenida subida de la curva a partir del 2008, que con seguridad tiene que ver también con la impotencia aparente que muestran las medidas de austeridad del Gobierno y con la atribución por parte de los ciudadanos de una responsabilidad retrospectiva de los políticos por la situación a la que abocaron al país.

Con todo, la cuestión más interesante a este respecto es averiguar cuáles son los destrozos que la percepción de la corrupción ocasiona sobre el enjuiciamiento más general de la política. Gozamos ya de importantes estudios empíricos que demuestran cómo aquélla provoca (i) menores niveles de satisfacción con la democracia, (ii) mayor desconfianza institucional e interpersonal y (iii) una mayor aceptación de los comportamientos de trasgresión de normas.⁶ Esto último resulta hasta casi natural; cuando se ve que los partidos políticos, sus clientelas y protegidos se sustraen a ellas impunemente, ¿por qué habríamos de respetarlas los demás? Todas estas consecuencias realimentan el sentimiento de «desánimo cívico», tan arraigado hoy en la sociedad española, que

resulta aún más desalentador si tenemos en cuenta que, en cualquier caso, los estragos de la crisis han sido demoledores en todas aquellas dimensiones señaladas. Y la desmoralización se intensifica cuando cobramos consciencia de que las fuentes de la corrupción pudieron haber sido secadas, que se habrían evitado si todos hubiéramos puesto algo de nuestra parte. Porque nadie duda de que ésta se extiende mejor allí donde el diseño institucional permite su reproducción y donde carecemos de los mecanismos necesarios para atajarla con eficacia. Justo lo que no hicimos a su debido tiempo.

Hoy resulta ya una evidencia que el grueso de los casos de venalidad política de los últimos años en España se deben a una multiplicidad de factores que tanto aislada como conjuntamente coadyuvaron a producir tan indeseable efecto. No es cuestión de establecer ni un elenco detenido ni una jerarquía entre ellos, pero sí pueden ofrecerse algunos destellos. Lo primero que posiblemente nos viene a la mente son las deficiencias y la falta de control de la regulación urbanística, de las concesiones administrativas y la contratación pública en general. Estas fallas son la causa fundamental de que el boom inmobiliario fuera el principal responsable y las administraciones locales y autonómicas las grandes sedes de las prácticas irregulares. La liberalización del suelo de 1996, unida, a partir de la entrada en el euro, a la disponibilidad de inmensas cantidades de dinero barato proporcionado por el sistema financiero internacional, ejercieron de auténtico motor de la economía, pero también estimularon el aumento de los delitos sobre la ordenación del territorio, la prevaricación urbanística y el tráfico de influencias.

Lo mismo ocurrió con las contrataciones públicas, en muchos casos destinadas a aprobar dispendios sin sentido, como la proliferación de infraestructuras que no llevan a ninguna parte, aeropuertos, líneas de AVE, autopistas de peaje y un largo etcétera bien conocido por todos. Cajas de ahorros en manos de políticos locales de todos los colores velaron a su vez por que no faltara la liquidez requerida en

cada caso. Y detrás de la fachada, hoy lo sabemos bien, floreció la práctica de las comisiones multimillonarias, muchas de ellas dirigidas a satisfacer las siempre imperiosas necesidades de financiación de los partidos, y los intereses de clientelas generosamente lubricadas con dinero público.

Pronto resultaron evidentes las carencias institucionales de los organismos de control encargados de velar por la fiscalización del gasto, como el Tribunal de Cuentas o, en el nivel de las Comunidades Autónomas, los Órganos de Control Externo Nacionales (OCEX). Es posible que, como ocurre con otros órganos reguladores –Banco de España, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), Comisión de la Competencia, organismos responsables de las telecomunicaciones y la energía–, su dependencia de los partidos políticos seguramente influyera en un ejercicio de su función más «orientado» hacia unas cosas que otras o hacia una menor eficiencia en general.

Y algo similar cabe decir de la propia judicatura, lenta y burocratizada, pero sujeta también a no pocas presiones políticas ejercidas sobre la fiscalía y sobre los mismos jueces. Aunque en este último caso la mayor arma para colapsar su eficacia es la falta de medios. Esta circunstancia, junto a unas leyes procesales muy garantistas, ha provocado que se eternicen los procesos por corrupción. Así, por ejemplo, los cinco años que llevamos en el enjuiciamiento del *caso Gürtel*, sin visos además de acceder a una sentencia a corto plazo, generan sensación de perplejidad entre los ciudadanos, como otras conductas de algunos/as «jueces estrellas», que parecen deleitarse en la exhibición pública de sus sumarios. El elevado número de aforados, que llegan casi a los dos mil, la discrecional y partidista utilización de los indultos y las sentencias absolutorias por prescripción de los delitos cierran el círculo de la percepción de impunidad de los corruptos, tan presente en la opinión pública.

Por otro lado, y esto afecta ya más directamente a las prácticas de la clase política, proliferó el clientelismo dentro de los partidos, con la creación de innumerables empresas públicas en las que colocar sus «despojos», así como el elevado número de personas de libre designación de los que se rodearon. De esta forma, la Administración se convierte en una parcela más de la colonización del Estado por parte de los partidos, y no es exagerado decir que las diferentes carreras profesionales de los altos funcionarios dependen en gran medida de cuál sea el partido que gane las elecciones. En el cuerpo diplomático, verbigracia, se podía pasar directamente de una embajada de primera a «hacer pasillo». El modelo británico de un *civil service* independiente del poder político y puramente profesionalizado ha sido siempre una quimera en España. También en lo relativo al número de políticos. Según una estimación de un estudio de 2009 instado por la British Broadcasting Corporation (BBC), en el Reino Unido habría unos 29.500 políticos. En nuestro país, considerablemente menos poblado, las estimaciones giran en torno a los 125.000.⁷ Y aunque no pueda decirse que sus salarios sean particularmente elevados, el coste de su mantenimiento es ciertamente alto.

Unas burocracias del Estado partidistas y poco transparentes no han sido la mejor receta para un honesto ejercicio de la política. Lo malo es que la ausencia de transparencia fue acompañada también por una casi absoluta falta de ejemplaridad en las actitudes de los políticos imputados por diversos delitos o conductas poco éticas. La asunción de responsabilidades políticas es una rareza en un país en el que el aferrarse al cargo, «dejar que escampe» o cubrirse bajo el manto de la presunción de inocencia se dan siempre por supuesto. Las dimisiones de cargos políticos imputados o encausados son la excepción más que la regla. Y la remisión a la «sentencia firme» como justificación en última instancia es ya un clásico, como iremos viendo en el libro, en las actitudes de los partidos hacia las acusaciones de sus cargos. No es de extrañar, por tanto, que en su intervención parlamentaria del 1 de agosto de 2013, Mariano Rajoy

apelara a ella en su defensa de la no responsabilidad de su partido en el *caso Bárcenas* y se permitiera apoyarla sobre una anterior cita literal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el Congreso ante un supuesto similar. Eso que recibe el nombre de «responsabilidad política» es una *rara avis* en la cultura política española.

Para más inri, los medios de comunicación afines tienden a silenciar los escándalos propios y a sobredimensionar los ajenos entrando en un curioso juego similar al «y tú más» que nos encontramos en las discusiones parlamentarias cada vez que allí se debate sobre alguno de los escándalos que espolvorean nuestra vida política. Quizá porque aquéllos fueron –y son– los auténticos altavoces de las largas y sinuosas trayectorias de los diferentes sumarios, siempre puntualmente filtrados a uno u otro medio, que desde hace unos años hacen prácticamente insoportable y omnipresente la información sobre casos de corrupción y arrojan una imagen de la política sujeta a sospecha permanente. El estudio del rol que los medios han jugado en todo lo relativo a la información sobre estas cuestiones a lo largo de este período, ya sea para acallarlas o para sobredimensionarlas, es una de las grandes tareas pendientes y bien merece una detenida investigación.⁸ Se da la paradoja de que sin una denuncia o investigación mediática nunca habiéramos accedido al conocimiento de muchos de esos escándalos, pero la forma en que han venido haciéndolo no siempre ha seguido los dictados de la imparcialidad o lo que exigiría el interés general. Y esta actitud de los medios puede estar detrás de la propia actitud de la ciudadanía, tan pasiva ella, que casi sin solución de continuidad pasó de la más absoluta indiferencia hacia temas de ética pública cuando las cosas iban bien a indignarse y rasgarse las vestiduras cuando pintaban bastos.⁹ ¿Qué hubiera ocurrido de no haberse producido la crisis económica? ¿Seguiría todo igual? De ahí también la interrogación a la que aludíamos arriba, verdadera «pregunta de investigación» para los historiadores presentes y futuros: ¿por qué dejamos de ser una ciudadanía

vigilante y renunciamos a prestar atención a lo que desde los últimos años ochenta parecía una evidencia?

Las lecciones del pasado

Obviamente, no es una pregunta que, como aquéllas con las que comenzamos, vaya a encontrar una contestación en estas páginas. Pero el texto de Javier Pradera que ahora introducimos puede considerarse un magnífico testimonio que necesariamente habrá de tenerse en cuenta a la hora de acceder a algunas de las claves para responderlas y, en general, para comprender la génesis y el funcionamiento de la corrupción en la democracia española. Ésta y no otra fue también la motivación principal que le guió a la hora de sentarse a escribirlo. Como él mismo dice, su objetivo no era abordar el tema de la corrupción en general, sino su vinculación a las nuevas condiciones del sistema democrático; a saber, su conexión con la «profesionalización de la política» y el «cambio de posición de los partidos dentro del sistema de democracia representativa desde su constitucionalización». Desde luego, el contexto más general fue la asombrosa proliferación de casos de venalidad política en España, coincidentes en el tiempo con ese radical ascenso del que hablábamos antes al analizar la curva de la percepción de la corrupción casi a mediados de los noventa. Lo interesante es que coincidieron también con la proliferación de supuestos similares en Francia e Italia, que dieron lugar a una amplia literatura que se recoge también en su trabajo. No es, pues, un libro que se limite a presentar un elenco de escándalos o a explicar su procelosa evolución procesal. El análisis se centra más bien en deslindar las circunstancias de su aparición y la sintomatología más profunda que los hizo posibles. Traza, pues, toda la cartografía del mapa de la corrupción en España desde la Transición hasta 1994.

Alguna vez habrá que complementarlo también con las contribuciones del mismo autor sobre ese mismo tema en las innumerables columnas que escribiera sobre escándalos posteriores. Hemos buceado en muchas de ellas para buscar alguna muestra representativa, y nos decidimos al final por esta que reproducimos a continuación. Es una columna del diario *El País* de 17 de marzo de 1999, cinco años después de haber escrito el presente libro, y tiene una doble ventaja: por un lado, saca toda la contundencia, ironía y saber hacer de las columnas de Pradera; y, por otro, denuncia algo que ya comenzaba a ser preocupante, la banalización de las cuestiones de venalidad política, su doble arma de enjuiciamiento según el partido que las protagonizase, y la propia interferencia de los medios de comunicación afines a alguno de ellos.

¡Ánimo, compañeros, todavía hay margen!

Los socialistas empezaron a labrarse la ruina cuando el entonces vicepresidente del Gobierno compareció en febrero de 1990 ante el Congreso para esclarecer las acusaciones por tráfico de influencias dirigidas contra su hermano y asistente, que ocupaba irregularmente un despacho oficial en la Delegación del Gobierno en Sevilla; lejos de asumir sus evidentes *responsabilidades políticas* en el asunto, Alfonso Guerra optó por embestir zafiamente contra la oposición, entre las risotadas de sus compañeros de grupo, y por sostener la teoría según la cual los gobernantes no deben ocuparse de los casos de corrupción hasta que los tribunales establezcan las *responsabilidades penales* de los imputados mediante sentencia firme. Esa burda coartada fue recibida con alborozo por los bribones que ya estaban utilizando el carné del PSOE como un *detente, bala* y que confiaban en la lentitud de la Justicia, el obstruccionismo procesal, la prescripción, la nulidad de pruebas o las resoluciones prevaricadoras para salir impunes de las acusaciones de venalidad. La premisa mayor inexpresada del silogismo utilizado para justificar esos enriquecimientos ilícitos descansaba sobre la

vuelta de la tortilla: a la izquierda le había llegado finalmente la hora de conseguir esa *acumulación primitiva de capital* lograda antes por la derecha.

Nueve años después de que Alfonso Guerra humillara al Congreso en aquel bochornoso pleno acerca de los trapicheos sevillanos de su hermano y asistente, Aznar adoptó una actitud parecida durante la sesión parlamentaria de control al Gobierno de la semana pasada: ante una pregunta del diputado socialista Martínez Noval sobre los escándalos que están salpicando últimamente al PP, el presidente del Gobierno se abrió chulescamente de capa para eludir la respuesta: «Por muchos errores que se cometan ahora o en el futuro, jamás se podrá igualar o superar lo que ustedes hicieron en la vida política española, ni siquiera acercarse». Queda así expedita la vía para que los militantes desvergonzados del PP (por cálculo de probabilidades, su número al menos igualará a los del PSOE) interpreten las palabras de Aznar como un guiño cómplice que les invita a usar sus cargos en la Administración central, autonómica y municipal en beneficio propio o para la financiación irregular del partido siempre que no hagan ruido y no superen – como las aguas de los ríos en las grandes inundaciones– las marcas de corrupción dejadas por los socialistas tras sus 14 años de gobierno: ¡Todavía hay margen para enriquecerse, compañeros!

Los publicistas al servicio del PP se han apresurado a dar la razón al presidente del Gobierno: el director del diario *El Mundo*, altavoz durante la anterior legislatura de las denuncias (ciertas o falsas) dirigidas contra los socialistas, despacha alegremente los casos mencionados por Martínez Noval como meros capítulos de un infantiloides *Gran Libro de Petete* de la corrupción, un «vademécum de historietas» que no pueden empañar la gestión de un PP «en líneas generales honesto y eficaz». Sucede, sin embargo, que ese catálogo de 160 escándalos de corrupción *blanca, gris o negra* reunido indiscriminadamente por los

socialistas no incluye sólo piezas menores –al estilo de la gomina sisada por el alcalde de León– sino también asuntos de envergadura: la financiación ilegal del PP en Baleares (probada en sentencia firme), las irregularidades en municipios gobernados por los populares (sirva de ejemplo el concejal madrileño Enrique Villoria) y las acusaciones de venalidad cruzadas *dentro* del partido en Zamora, Asturias y Canarias. La dimisión en pleno de la Comisión Europea a consecuencia del informe en que el *Comité de Sabios* critica las insuficiencias de la lucha contra la corrupción de las instituciones comunitarias brinda al presidente del Gobierno una excelente oportunidad para impartir la nueva *doctrina Aznar* en los foros internacionales: durante la próxima cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, tal vez podría defender ante sus colegas la inoportunidad de investigar unas acusaciones que resultan tan nimias cuando se las compara con las hazañas de Roldán.

A lo largo del libro, sobre todo en su primera parte, ya nos iremos familiarizando con la casuística y las variedades de casos de corrupción de la época. Esta columna nos permite, sin embargo, captar el grado en el que el PP, una vez en el Gobierno, consiguió apartar el foco sobre sus propios escándalos y la magnífica coartada que a estos efectos le proporcionaron los precedentes del PSOE. Lejos de llegarse a una estrategia pactada de «tolerancia cero» con la corrupción, algo que venía sugiriéndose ya desde varios foros,¹⁰ ésta siguió sirviendo a la estrategia partidista de debilitar al adversario, del «y tú más», cuando no del mero silencio cómplice. Hasta muy entrado el presente siglo no hubo auténticos esfuerzos por cambiar el marco legal para evitar su aparición –siendo quizá el esfuerzo más contundente a este respecto la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 2007, y la posterior reforma de 2012–, para contener su proliferación o, en fin, para establecer las bases de una política más transparente y más susceptible de incorporar los requerimientos de la ética pública. Resulta así que la propagación de

casos de corrupción se vio complementada, ya desde los inicios de la democracia en España, con la pasividad para atajarlos. Y aquí es donde más duele este texto de Pradera, pero también donde más incisivo resulta. Como comprobará el lector, y ya habíamos anunciado, su esfuerzo busca tomar distancia, abstraerse de cada caso concreto de corrupción política para contemplar el fenómeno dentro de un contexto de prácticas que serían inconcebibles sin ir a su raíz «sistémica», al análisis del entorno que les permitió proliferar.

Cada una de las partes del texto cumple una función. La primera indaga sobre la multiplicidad de casos que comenzaron a sacar a la luz el fenómeno en España, la reacción que provocaron entre la propia clase política y su gran variedad de supuestos. Esto conduce al autor a tratar de definir los diferentes ropajes con los que se viste, sus muchas variedades y la dificultad para acceder a un concepto que pueda dar cuenta de todas ellas. De ahí que se apoye en una propuesta de Heidenheimer, que conceptúa la corrupción a lo largo de un espectro –*blancas, grises y negras*–, según su mayor grado de quebranto moral. Todas tendrían en común un aspecto del que después dará cumplida cuenta, la «patrimonialización del Estado por sus gestores que se materializa en prácticas que van desde el abuso de los privilegios inherentes a un cargo hasta la sustracción directa de fondos presupuestarios, pasando por el desvío de gastos de representación, el despilfarro clientelista, la percepción de sobornos y el cobro de comisiones ilegales». Hablamos de corrupción «política», y lo que ella presupone es la existencia de conductas caracterizadas por la colisión entre intereses públicos y privados, la quiebra de la relación de confianza que obliga a los cargos y funcionarios a seguir el interés público, no a subordinarlo a fines espurios distintos de aquél. Por eso no tiene absolutamente nada que ver con la venalidad política propia de los sistemas autoritarios o dictatoriales, ausentes de tal relación de responsabilidad marcada por el necesario rendimiento de cuentas. Ni con la mayor o menor «torpeza» política de quienes ejercen los cargos; la corrupción no es lo mismo que el uso *ineficiente* de los recursos públicos. El factor

decisivo de aquélla, insistimos, consiste en traducir una situación de privilegio derivada de la ocupación de un lugar en la pirámide del poder institucional con el fin de aprovecharlo con fines privados.

Si esto es así, el hilo de la argumentación habrá de fijarse necesariamente en aquellos que *ocupan* el Estado, los guardianes y ejecutores de su voluntad, sus usufructuarios. A ellos dedica Pradera la segunda parte de su trabajo, quizá la más difícil, porque la *profesionalización* de la política que denuncia no posee en sí misma un nexo causal con la corrupción propiamente dicha. De hecho, una lectura no demasiado atenta puede dar la impresión de que en ella se recoge una crítica más de los políticos sin conexión «necesaria» con el tema central del libro. Porque también hay políticos profesionales en, digamos, Suecia o Noruega y allí no se producen, sin embargo, los escándalos a los que aquí estamos acostumbrados. La discusión entra, pues, por terreno resbaladizo y nos obliga a estar atentos a los matices. Por eso el propio Pradera se encarga de distinguir bien entre la profesionalización de la política —él vivir *de* la política, no *para* ella— como proceso casi imparable en la evolución de los sistemas democráticos, del uso específico que se haga de ella. No hay intención alguna de desprestigiar a los políticos como tales, sino de indagar en torno a esas «zonas grises» en las que entra el ejercicio de una profesión que suele ignorar las normas deontológicas que deberían regir sobre todo en lo relativo al acceso, permanencia y salida del oficio.

En España estamos ya más que acostumbrados a escuchar la expresión «clase política», si bien la mayoría la utiliza en un sentido distinto de aquél con el que empezara su carrera en la discusión pública. Hoy equivale más o menos a «políticos», a quienes ejercen una profesión, algo muy parecido a lo que ocurre cuando hablamos de la «clase empresarial». Originariamente, sin embargo, tenía un sentido despectivo y de condena moral. Aludía al hecho de que quienes forman parte de esta profesión participan de un conjunto de intereses, actitudes y visiones del mundo que les son *comunes* y los acaban convirtiendo en una corporación o gremio específico, cuando

no en una auténtica *nomenklatura*. Y ello con independencia de sus muchas diferencias partidistas o ideológicas. De ahí viene su mala prensa, acentuada por la conexión casi directa que se suele establecer entre el ejercicio de dicho oficio y los supuestos beneficios que de él se extraen. Y no hablamos sólo de la atribución de privilegios procesales propios cuando han de enfrentarse en pleitos civiles o penales, o de la obtención de otros rendimientos en especie como gastos de representación, coches oficiales o similares; beneficios que son, en general, discretos a la vista de sus no excesivos ingresos.

El problema, como acierta a señalar Pradera, yace más bien en su capacidad para «utilizar su privilegiado emplazamiento para mejorar la condición de su clientela partidista o electoral y para prepararse su propio regreso a la sociedad». Si uno vive de la política tenderá a mantener su condición de profesional del poder asegurándose su capacidad para sobrevivir a los cambios de Gobierno o, subsidiariamente, para aterrizar de nuevo en la sociedad civil mediante el aprovechamiento de la experiencia y los contactos adquiridos mientras ocupaba algún cargo. Y aquí no sólo entra eso que podríamos calificar como «puertas giratorias», sino cualquier otro bien posicional con potencial para ser canjeado después en interés propio o en el de los correligionarios, amigos, familiares, etc., violando el principio de mérito o la igualdad de oportunidades.

Ha sido una práctica tan habitual en los últimos años que, de no haber sido por la crisis, apenas escandalizaría. Encaja, pues, con los supuestos de corrupción *blanca*, entre los que sobresalen las pequeñas corruptelas personales, el nepotismo o los favoritismos clientelares, aunque muchas veces penetre también peligrosamente en las zonas *grises*. Si en esta práctica autorreferencial se utiliza al Estado como la fuente de empleo privilegiada para eternizarse en la política, es lógico que al final éste acabe tomando tamaño, algo que seguramente explique nuestro alto número de políticos en términos comparados y en relación con el volumen efectivo del sector público en la economía general. Tanto de políticos como de *funcionarios*,

porque uno de los aciertos del autor reside también en analizar el efecto de retroalimentación mutua entre unos y otros y la facilidad con la que se transita casi sin solución de continuidad de una a otra esfera, con la previsible presión para acomodar, previa ampliación de los servicios o la organización de las Administraciones Públicas, a quienes no consigan su reubicación en el sector privado. O los habituales casos de eso que los franceses llaman *pantouflage*, que sería el paso de los altos funcionarios a empleos infinitamente mejor remunerados en la empresa privada. Muy relevante me parece la observación del autor de que no siempre es posible saber con certeza la naturaleza exacta de la colusión de lo público con lo privado, el grado en el que, por ejemplo, «existe alguna relación causal entre las decisiones previamente adoptadas desde su cargo por el político y su posterior incorporación a una empresa que eventualmente se beneficiaría de algún trato de favor». ¿La habitual traslación de altos cargos políticos a las empresas de la energía españolas tiene relación con las decisiones a su favor que adoptaran en su día o responde más bien a una forma de reconocimiento de su experiencia de gestión y capacidad para resolver problemas complejos?

Otra cuestión es ya la que afecta a los salarios de los políticos, directamente relacionada con los incentivos para incorporarse a la vida política. Si, y esto resulta imprescindible, conseguimos hacer desaparecer las prácticas y los privilegios de los que estamos hablando, ¿cómo podemos –se interroga Pradera– «remunerar a los políticos profesionales cuando éstos no desempeñan cargos públicos retribuidos con partidas presupuestarias»? ¿Hay algún mecanismo que les permita beneficiarse de algo así como los contratos blindados de la empresa privada o «fondos de pensiones» que les garanticen alguna capacidad de subsistencia después del ejercicio del cargo? Como en todo lo político, estos problemas no se abren a una solución fácil, y tomos somos conscientes de estas dificultades o de otras similares. En todo caso, es muy posible que los políticos nunca estén a salvo de la presunción de ejercer la hipocresía o

ampararse en la mentira, de perseguir más de cerca su interés propio que el público, pero sí hay mecanismos institucionales para poner coto a lo que son claras desviaciones de ética pública. Entre éstas destaca una mayor transparencia pública y un más eficiente sistema de rendición de cuentas, así como la capacidad de acoger una más amplia participación ciudadana en aquellos aspectos de la gestión donde quepa sin grandes problemas. Pero también, una revolución de las premisas sobre las que sostenemos nuestra cultura política; es decir, caminar en la línea de evitar toda lenidad en el enjuiciamiento de los supuestos de corrupción *blanca*. Las risas que se escucharon cuando, por ejemplo, salió a la luz el caso de los trajes de Francisco Camps donados por acusados de la trama *Gürtel* contrastan con la actitud que observamos en otros lugares de mayor tradición democrática: un ministro británico que tiene que dimitir por haber recibido un crédito en mejores condiciones que el precio de mercado; una ministra sueca que hace lo propio por beneficiarse privadamente de los puntos de la tarjeta de *frequent-flyer* por los viajes oficiales; o, en fin, un presidente alemán al que ponen contra las cuerdas y debe abandonar su alta posición por pasar un fin de semana invitado por un empresario dudoso. En definitiva, hacer coincidir nuestro respeto por las decisiones morales *privadas* libremente adoptadas, algo en lo que hemos avanzado quizá más que ningún otro país, con un fiero puritanismo en lo relativo a las cuestiones de ética *pública*.

Ay, ilos partidos!

Como es bien sabido, los políticos no son lobos solitarios, actúan en manada. Y la manada particular a la que pertenecen, el partido, condiciona la forma en la que procesan, vertebran y ejercen su oficio. Antes hablábamos de la existencia de algo así como un esquema autorreferencial de la «clase política» en su conjunto; dentro de ella están presentes también, sin embargo, unidades

organizativas que tienen la capacidad de diferenciar a cada partido dentro del propio entorno político, no respecto a la sociedad. No vamos a insistir aquí en su indiscutible funcionalidad para el sistema democrático, ni en su no menor impopularidad, una contradicción que cae sobre los partidos como una pesada losa. Han estado, y siguen estando, en el centro del punto de mira de la mayoría de los proyectos de regeneración de la vida política española. Y lo estuvieron desde hace tiempo, considerablemente antes de la crisis y de que en nuestra esfera pública se hablara tan abiertamente de cambios imprescindibles en el orden político.

La narrativa que Pradera nos ofrece a este respecto –¡hace ya 20 años!– no se diferencia sustancialmente del actual estado de opinión, expresa inquietudes y temores parecidos y manifiesta un igual impulso hacia la necesidad de emprender reformas. Ya desde entonces quedó claro que la estabilidad política propugnada por la generación de la Transición, construida a partir de un sistema electoral con efectos mayoritarios y listas abiertas y bloqueadas que facilitaban el control centralizado de la organización, comenzaba a mostrar deficiencias evidentes y todo un conjunto de externalidades difícilmente reconciliable con los siempre exigentes ideales democráticos. No sólo en lo relativo a la financiación de los partidos políticos, la dimensión más directamente conectada a los casos de corrupción. De ahí también que Pradera, al ocuparse de este aspecto de la venalidad política asociada a los partidos, amplíe su perspectiva y tenga al funcionamiento, la legitimidad y la robustez del sistema democrático como el marco más general en el que encuadrar su reflexión y su crítica. Aunque creemos que ésta ha sido siempre su forma de proceder, ya sea en sus crónicas periodísticas o en sus ensayos más amplios; es marca de la casa.

Como se puede imaginar, el tema es inmenso y aquí sólo nos cabe dar cuenta de él de una manera fragmentaria y esquemática. Lo que nos interesa es focalizarlo a partir de lo que el autor mismo consideró, a nuestro juicio, que eran los rasgos más delicados de la organización y el funcionamiento de los partidos. (i) El tema más

general es el monopolio que ejercen sobre la vida política democrática, que se traduce en un doble movimiento: dependencia plena del Estado, en particular en todo lo relativo a sus finanzas; y colonización u ocupación a su vez de ese mismo Estado, sobre todo a través de su contribución directa a controlar casi todo el orden institucional e incluso lo que se supone que deben ser órganos estatales independientes, a salvo de intereses partidistas. Esto provoca a su vez, (ii) que aparezcan graves deficiencias en su relación representativa y de vínculo con la sociedad. Su doble cara de órganos *públicos* del Estado y de asociaciones voluntarias *privadas* les introduce en una esquizofrenia que no son capaces de resolver, aunque al final tiende a prevalecer su dimensión pública con el inevitable efecto de producir un cierre sobre sí mismos, su «autonomización» respecto a los electores. La pasividad ciudadana y –hablamos de los años noventa– su falta de participación a través de formas de asociación política alternativa favorecen ese encapsulamiento de estas organizaciones sobre sí mismas y provocan en los ciudadanos actitudes de búsqueda de su patrocinio cuando no la pura deferencia y el temor. Dejan de ser instrumentos de un programa para, como dice Pradera, convertirse en su propia razón de ser. O, en la cita que recoge de Hans Magnus Enzensberger, «están demasiado ocupados en administrarse a sí mismos como para mantenerse en estrecho contacto con la sociedad». Con esto se produce de forma casi inevitable una distorsión de los canales de mediación entre Estado y sociedad civil, en su dimensión de interlocución con los intereses sociales. (iii) Hacia dentro son perceptibles también todo un conjunto de carencias en su funcionamiento democrático; tienden a ser oligárquicos y jerárquicos, maquinarias dominadas por un aparato burocrático que «crece sobre sí mismo y desarrolla los propios intereses orientados a su reproducción y expansión». El poder interno se concentra en las cúpulas en detrimento de la participación de las bases, algo que se ve favorecido extraordinariamente por la capacidad de aquéllas para confeccionar las listas de los candidatos.

Al final se produciría en ellos una flagrante contradicción entre su discurso público y su acción real, eso que nuestro autor señala como el contraste entre macropolítica y micropolítica, «entre la existencia de un sistema democrático y su administración operativa a cargo de maquinarias no democráticas».

Donde se pone el foco, sin embargo, es (iv) en la corrupción institucional que ejercen a través de sus necesidades de financiación. Pradera tuvo la capacidad de seguir al detalle los casos *Filesa* y *Naseiro* y algunos otros producidos en el ámbito local y autonómico. Observó también con interés los escándalos derivados del derrumbe del *pentapartito* italiano y otros que aparecieron en Francia. Ignoramos cómo hubiera reaccionado al *caso Bárcenas*, aunque es de prever que eso no le condujera a alterar gran cosa sus hipótesis. Por lo que vamos sabiendo de dicho caso a través del sumario del juez Ruz, estamos ante uno de los modelos más utilizados para satisfacer las necesidades de tesorería de los partidos; a saber, el cobro de comisiones ilegales a cambio de concesiones administrativas, contratos, recalificaciones u otros actos administrativos con claro beneficio privado. Todo ello valiéndose de subterfugios que se plasman en la opacidad de las cuentas del partido a través de una contabilidad B y, por tanto, a salvo de ser detectados por las auditorías del Tribunal de Cuentas. Nada que no se hubiera hecho con anterioridad. Lo sorprendente es que este tipo de prácticas florecieran a partir de la generosa financiación pública¹¹ que llueve sobre los grandes partidos, lo cual da idea del desfase casi estructural entre ingresos y gastos de los partidos y de la tendencia de éstos a valerse de todo lo que sea preciso para colmar sus siempre crecientes necesidades: «La maquinaria, una vez puesta en marcha, no quiere, no puede o no sabe detenerse y sólo busca combustible para sus insaciables calderas».

El resultado de estas prácticas salta a la vista: se detraen recursos a favor del partido que, en realidad, deberían haber ido a la Hacienda Pública y fomentan la proliferación de la corrupción individual al disculpar su perpetración a los intermediarios: «El

círculo abierto por la financiación irregular de los partidos se cierra así con el enriquecimiento particular de sus dirigentes y cuadros y con la participación en el festín de los intermediarios». La gran pregunta aquí es cómo evitarlo ante la flagrante incapacidad que a este respecto mostrara la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 1978. En aquel momento, Pradera se mostraba escéptico, y no sin buenas razones. La incapacidad para poner coto a todo ese conjunto de actividades subterráneas con las que los partidos trataban de ajustarse a sus gastos, dependía en el fondo de su propia capacidad para autolimitarse; tanto en sus dispendios como a través de la reforma de la ley: «Algo así como si las perdices y los conejos se encargasen de redactar la ley de caza».

Sin embargo, indudablemente impulsadas por la presión social, sí hubo reformas, que, como es lógico, el autor no pudo incorporar al libro. En concreto dos, la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 2007 y la Reforma que en 2012 se hizo de aquella. La primera trató de acallar las críticas derivadas del escaso control del Tribunal de Cuentas sobre la tesorería interna de los partidos. En síntesis, sus aspectos más relevantes pueden concretarse en una mayor regulación de las fuentes de ingresos a través de diversos medios: por primera vez se contemplan las subvenciones autonómicas y locales; se aumentan los límites a las aportaciones privadas y se prohíben las donaciones anónimas de empresas con contratos en ejecución con la Administración Pública. Para compensar, se incrementan las subvenciones públicas en un 20%. Por vez primera también, se regulan las fundaciones de los partidos, aunque sin excluir una posible financiación privada de las mismas. Se incrementan los beneficios fiscales por cuotas y donaciones privadas, y estas últimas, que ya no serán anónimas, ven aumentado su techo a 100.000 euros.¹² Se establece la obligación de informar si se produce una condonación de un crédito a favor del partido, y, el aspecto quizá más relevante, se impone un régimen sancionador del Tribunal de Cuentas, que velará por que los partidos lleven un Plan Contable, aunque aquél carezca de la posibilidad de

acceder a información distinta de la aportada por los partidos. Aún no se ha regulado la financiación de las organizaciones locales de los partidos, cuyo monto se calcula que puede ascender al 25% de su presupuesto total. El Tribunal de Cuentas no recibe información alguna sobre sus actividades en municipios menores de 20.000 habitantes.

La Reforma de 2012, por su parte, limita en mayor medida los gastos de las campañas electorales, algo que estaba también contemplado en la ley anterior; se reduce en un 20% la financiación por funcionamiento ordinario de la organización partidista¹³ y se incrementa la dependencia de los partidos respecto de los bancos y entidades de crédito –préstamos, condonaciones, renegociaciones de préstamos, etc.–. Por otra parte, persiste la opacidad en la financiación de los partidos en el nivel local y en la financiación de las fundaciones de los partidos.

En conclusión, podemos decir que la nueva regulación no ha disminuido la dependencia de los partidos respecto al Estado. El aparente incremento del control por parte del Tribunal de Cuentas es más estético que efectivo, manteniéndose en la sombra importantes áreas de la financiación de las organizaciones partidistas, sobre todo en el ámbito local y en el de las fundaciones de los partidos. Con todo, es un significativo avance respecto al escenario contemplado por Pradera. Siguen faltando, sin embargo, mecanismos dirigidos a fomentar la transparencia de sus actividades económicas y permanece irresuelta su capacidad de dar entrada a mayor participación ciudadana en las organizaciones partidistas. La aparición ya casi institucional de las primarias en el PSOE seguramente significará, al menos en ese partido, un gran salto adelante en la comunicación con sus militantes y simpatizantes, pero ni está generalizado a todos los partidos ni podemos atisbar todavía cuáles serán al final sus consecuencias concretas a ese respecto. Y, en lo que hace a su democracia interna, queda pendiente otorgar un mayor protagonismo en las cámaras parlamentarias a sus diputados

individuales y a los militantes en las diferentes organizaciones específicas.

No queríamos concluir sin llamar la atención sobre un aspecto positivo del momento actual, que enlaza con algunas de las consideraciones que hiciéramos al comienzo de esta introducción: la nueva conciencia que se va generalizando en el país por empujar en la dirección de romper con todos los usos y prácticas que han conducido a la crisis ético-moral producida por el espectáculo de la corrupción. Muchos de los partidos afectados por los más recientes escándalos aparecen ahora como los más interesados en que se introduzcan las reformas imprescindibles y podamos evitar la proliferación de esas actitudes en el *futuro*. Lo malo, y esto afecta enormemente a su credibilidad, es que no existe el mismo impulso por asumir las culpas pretéritas. Frente a ellas siguen rigiendo las inercias de siempre. Sea como fuere, el texto de Pradera nos muestra un camino para profundizar en el análisis de la corrupción en nuestro país. Ya se ha hablado de su oportunidad y de su magnífica contribución como memoria viva de un tiempo que creíamos superado y como admonición frente a aquello que debemos evitar. Ahora la pelota está en nuestro tejado; a nosotros nos corresponde continuar abundando en el diagnóstico y en una más eficaz búsqueda del remedio para esta auténtica lacra social.

1. Por poner un ejemplo, en el ranking del *Economist Democracy Unit* sobre calidad de la democracia correspondiente a 2008, España figuraba en el puesto n.º 15. Entre los grandes países sólo Alemania aparecía con una nota más elevada. Otros de más larga tradición democrática como Francia, Reino Unido, Estados Unidos o Italia estaban por debajo. En el índice de 2012 España se encuentra ya en el puesto 25. Otro tanto cabe decir de nuestra presencia en el índice de percepción de la corrupción de la organización Transparencia Internacional, donde pasamos de ubicarnos en el puesto 20 de su lista de 176 países en el año 2000 hasta llegar al puesto 40 en 2013. ¡Una caída de 20 puntos en 13 años!

2. *La Vanguardia*, 20 de abril de 2014.

3. Es preciso señalar que en los barómetros mensuales del CIS la pregunta relativa a «los principales problemas que existen actualmente en España» es una pregunta abierta y espontánea; esto es, no se presenta al encuestado un elenco de posibles problemas para que elija entre ellos.

4. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html.

5. Esto se ha visto confirmado sistemáticamente por la Encuesta Social Europea, que al aplicar la misma metodología a distintos estados europeos permite establecer adecuados análisis comparados entre ellos. Sí se observa en sus últimas oleadas un aumento considerable de la movilización política de los españoles, que ahora mismo se encuentra entre las más elevadas de Europa. Éste es otro indudable efecto de la crisis.

6. Véase a este respecto el sugerente análisis de M. Villoria, G. G. Van Ryzin, C. F. Lavena, «Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perception in Spain», en *Public Administration Review*, vol. 73, 1, enero-febrero de 2013, pp. 85-94.

7. Véase al respecto Andrés Ortega, *Recomponer la democracia*, Barcelona, RBA, 2014.

8. Como aperitivo pueden consultarse estos elocuentes gráficos contenidos en Laura Chaqués, «¿Guardianes de la libertad?», en *eldiario.es* de 17 de mayo 2014 (http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/GRAFICO-Guardianes-libertad_0_260374666.html).

9. Sobre esta contradicción, véase la columna en el diario *El País* de F. Vallespín del 13-9-2012, «¿Súbditos o ciudadanos?».

10. De la amplia literatura que fue apareciendo en España a lo largo de ese período, destacamos el libro de Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

11. Además de las cuotas de sus militantes, el dinero de los partidos se nutre de todo tipo de subvenciones: a los grupos parlamentarios, electorales, subvenciones anuales para el mantenimiento ordinario, a sus fundaciones y a movimientos sociales y organizaciones dependientes de la organización del partido.

12. A 150.000 euros, si se trataba de donaciones a las fundaciones de los partidos; con la excepción de inmuebles, créditos ventajosos o prestaciones de servicios gratuitas.

13. Hay que tener en cuenta que esa parte de la financiación sólo supone un tercio de las subvenciones no electorales.

Nota sobre la edición

El presente texto fue encontrado entre el inmenso legado de papeles, notas y escritos varios dejados sin publicar por Javier Pradera. No apareció en ningún archivo informático, sino en un manuscrito unido artesanalmente por una modesta espiral de plástico. De su contenido se deducía que se trataba de un proyecto de libro, redactado a lo largo del año 1994 y abandonado en su momento por razones sobre las que sólo podemos especular. Puede que fuera un encargo de alguna editorial, aunque ignoramos qué le indujo a dejarlo inacabado. Todos los que le conocimos sabíamos, en todo caso, que su condición de editor, aquella que él más asociaba a su persona, le hacía ser extremadamente pudoroso a la hora de entregar cualquier texto a la imprenta.

Con ese mismo pudor hemos abordado la edición de este libro, que respeta escrupulosamente la copia original. Los añadidos se corresponden a la paginación de algunas citas literales y a la corrección de las referencias bibliográficas que aparecían incompletas; también incorporamos un número limitado de citas a pie de página dirigidas a ofrecer algunas informaciones suplementarias. Hemos agregado además los epígrafes que salpican cada una de las tres partes de las que consta el texto con el fin de hacerlo más legible. Para esto último nos inspiramos en lo que hiciera el propio Pradera en un capítulo de libro que recoge fragmentos de este manuscrito correspondientes a su tercera parte. Se trata de «La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español», en *Reflexiones sobre la democracia española*, editado por Javier Tusell, Emilio Lamo de Espinosa y

Rafael Pardo, Madrid, Alianza Editorial, 1996. De este capítulo incorporamos también sus tres últimos epígrafes, que permiten eludir un cierre brusco del libro y encajan como un guante con lo anterior.

La edición no hubiera sido posible sin la continua colaboración de Natalia Rodríguez-Salmones, esposa del autor, que nos facilitó el manuscrito y enseguida nos contagió su entusiasmo e interés por este proyecto. Sólo por los buenos ratos que nos permitió pasar en su compañía ya nos ha merecido la pena esta empresa. Nuestro agradecimiento se extiende a Joan Tarrida, director de Galaxia Gutenberg, por su generosa acogida desde el primer momento en tan prestigiosa editorial. Y, desde luego, a María Cifuentes, por su apoyo y tesón constante, además de su gran profesionalidad, que constituye la auténtica garantía de rigor de esta edición. Todos cuantos hemos contribuido a esta obra éramos amigos del autor y, por tanto, siempre estuvimos preocupados por no fallarle y por reflejar lo que a él le hubiera gustado ver. Me temo que el resultado es una aportación demasiado modesta como para compensar mínimamente a quien tanto nos dio y enseñó.

Introducción

Este ensayo se propone examinar los nexos entre casos de corrupción política producidos bajo el sistema democrático y otros dos fenómenos relacionados de una u otra forma con esa patología: la creciente profesionalización de las gentes dedicadas a la política y el cambio de posición de los partidos dentro del sistema de democracia representativa desde su constitucionalización. Por supuesto, cualquiera de esas cuestiones puede ser analizada de manera aislada o en conexión con otras transformaciones registradas por las sociedades contemporáneas. Pero la interrelación y los efectos de retroalimentación entre esos tres centros de interés pueden ayudar a entender mejor no sólo las características respectivas de cada uno sino también el funcionamiento de un sistema político dominado por un aparato estatal que administra ya casi la mitad del producto nacional y que interviene cada vez en más aspectos de las vidas de los ciudadanos. De manera especial, ese enfoque puede desplazar el debate sobre la corrupción desde las condenas indignadas del moralismo individual hasta la sobria búsqueda de controles institucionales: una gestión pública sometida a una vigilancia eficaz constituye una garantía mil veces más segura que los buenos propósitos de los gobernantes y las inflamadas exhortaciones de los predicadores. El énfasis puesto sobre las dimensiones psicológicas en la lucha contra la corrupción –las nobles motivaciones y los sentimientos generosos de los políticos– resulta poco pertinente en un asunto donde cuentan sobre todo los comportamientos.

Así pues, el objetivo de este ensayo no es levantar un acta pormenorizada de los escándalos de corrupción que han ido apareciendo ante la opinión pública española desde finales de la década de los ochenta: aunque algunos de esos asuntos hayan sido sometidos a diligencias judiciales (como el *caso Roldán* y el *caso Rubio*) e incluso hayan sido ya objeto de sentencias (como el *caso Peña*, el *caso Guerra*, el *caso Hormaechea* o el *caso Calvià*), de la mayoría sólo se dispone de informaciones imprecisas y controvertidas que únicamente el transcurso del tiempo o la posterior intervención de los tribunales permitirá aclarar. El centro de interés de esta reflexión no es la corrupción política *en general* sino las manifestaciones *en particular* de esa degeneración de la vida pública en los sistemas de democracia representativa avanzados, esto es, caracterizados por las elecciones libres, la independencia del poder judicial, la autonomía de los medios de comunicación y la organización de la participación ciudadana a través de los partidos. La circunstancia de que los primeros años de los noventa hayan sido escenario temporal de denuncias de corrupción en Francia y –sobre todo– en Italia de proporciones aún mayores ha arrebatado a España el dudoso honor de haber sido precursora o campeona en las prácticas de venalidad política: las impresionantes cifras manejadas en las *tangentes* italianas y los suicidios de algunos implicados en sus tramas dejan reducida la experiencia española a la fase de aprendizaje. La cultura política de estos países no descontaba como inevitable e incluso como funcional para el sistema –al estilo de algunos regímenes latinoamericanos formalmente democráticos– un cierto nivel de corrupción en beneficio de los profesionales del poder; si el *affaire Stavisky*¹⁴ hizo temblar los cimientos de la III República francesa, el *escándalo Straperlo*¹⁵ arruinó al partido radical en la II República española.

La limitación del espacio geográfico, temporal e institucional a los países democráticos permite, de añadidura, renunciar a emprender una excursión por la historia (desde Babilonia hasta la Europa contemporánea, pasando por las estampas menos ejemplares de la

decadencia romana, la Edad Media, el Renacimiento y los orígenes del parlamentarismo) en busca de los estragos producidos por el pecado original en esa provincia de la humanidad que forma la clase política. Cualquier explicación de la venalidad política en términos de castigo divino a nuestros primeros padres por haber almorzado con los frutos del árbol de la sabiduría o como consecuencia inevitable de un mandato biológico inscrito en nuestro código genético haría inútil cualquier indagación posterior sobre la materia y arrojaría conclusiones fatalistas sobre la imposibilidad de frenar esas pulsiones concupiscentes de los titulares del poder para enriquecerse a costa de los demás. Pero tampoco sería justo, sin embargo, partir de un enfoque que descargase sobre los políticos profesionales, a título individual, el peso íntegro de unas responsabilidades que, por definición, deben compartir necesariamente quienes, al otro extremo de la madeja, pagan comisiones y compran voluntades para conseguir recalificaciones urbanísticas, subvenciones presupuestarias, contratas de obras públicas, licencias administrativas y concesiones de servicios públicos. Cabría mantener, incluso, como hipótesis provisional que las virtudes y los vicios, el respeto a la ley y la propensión a delinquir, la entereza moral y la desvergüenza ética se encuentran distribuidas aleatoriamente a lo largo de todas las profesiones y actividades creadas por la división social del trabajo. No es probable que la sociedad española sea angelical y sus gobernantes satánicos (Leguina, 1991); más bien ocurre que la sociedad española rehúye sus responsabilidades en el debate público por una acción combinada de alienación política, cultura de queja e infantilismo (Pérez Díaz, 1990). Desde esa perspectiva, atribuir a los políticos una especie de propensión *ontológica* personal a la corrupción tendría la sospechosa doble utilidad de especializar a un gremio en esa práctica degenerativa y exonerar a la vez de cualquier sospecha al resto de los oficios, entre otros el periodismo y la judicatura.

Es evidente que la satanización de la profesión política choca con obstáculos insuperables. La despreciativa atribución de un único

móvil (o de un móvil abrumadoramente dominante) a una clase política supuestamente orientada de manera cuasi exclusiva al reparto del botín presupuestario remite a un modelo antropológico burdamente simplificado; cualquier conducta humana se halla multimotivada y no se deja explicar por interpretaciones reduccionistas. La evidencia empírica muestra que la elección de la profesión política descansa sobre razones complejas. En el caso de España, el historial de muchos dirigentes políticos en activo, que iniciaron sus actividades como opositores al franquismo y sufrieron cárcel y persecución, descarta un origen cínico en sus carreras; algo, por lo demás, que no puede afirmarse de aquellos publicistas que descubrieron después de 1982 la rentabilidad de presentarse como adalides de la pureza democrática y fiscales de la corrupción pero que no dudaron en servir al franquismo y regatearon su solidaridad a quienes denunciaban las venalidades del régimen. Los políticos culpables de corrupción *individual* constituyen una pequeña minoría si se les compara con los profesionales de la vida pública (sean cargos electos, altos funcionarios o responsables de partidos políticos) por encima de toda sospecha. El principal nudo a desatar en las democracias desarrolladas es la corrupción *institucional* que ha engendrado el desmesurado crecimiento de los aparatos de los partidos y el enorme aumento de los gastos electorales en la competición interpartidista. Ahí están, a mi juicio, las raíces de todas las formas degenerativas *específicas* de la política contemporánea, ayudadas o complementadas por el gigantismo del Estado que cobra cuerpo en la multiplicación de sus efectivos burocráticos, la creciente intervención en la actividad económica y el aumento del gasto público.

Ni que decir tiene que estas reflexiones se mueven dentro del mundo de valores y de creencias de la democracia representativa. Las tensiones entre hechos y valores, entre dimensiones descriptivas y dimensiones prescriptivas, entre las resistencias del *es* y el empuje del *debe ser* son la savia misma de la democracia (Sartori, 1989; Dahl, 1992). Existe, sin embargo, el peligro de confundir

conceptualmente, primero, y de enfrentar como verdad y falsificación, después, la democracia como ideal normativo y la democracia como realidad empírica, desconociendo la articulación interna entre los arquetipos propuestos como ideales y las conductas que intentan ajustarse a esos modelos. La desvinculación entre el momento normativo y el momento descriptivo puede llevar no sólo al descubrimiento de un nuevo Mediterráneo, esto es, que un sistema democrático no funciona como los textos constitucionales ordenan y los programas predicán, sino también a la exasperada interpretación de ese desfase como demostración de que se trata de un sistema autoritario disfrazado. Esa *democracia intransigente* defendida tanto desde la derecha como desde la izquierda lleva a la pira a las democracias *existentes* en nombre de las democracias *imaginarias*; la condena se extiende a unos ciudadanos que no piensan más que en sus mediocres intereses y son incapaces de entender la autenticidad democrática (Hermet, 1989). Durante los últimos años, la publicística política española abunda en ejemplos de esa *intransigencia*, desde la derecha y desde la izquierda, que entronca con la tradición furiosa y exasperada del viejo regeneracionismo. La desesperación ante las desgracias del mundo y un moralismo indistinguible de la moralina refuerzan las jeremiadas de los profetas que denuncian la inautenticidad del sistema democrático español. La transición de la dictadura a la monarquía parlamentaria, que significó formalmente la continuidad del Estado y materialmente la transformación de las instituciones, contribuye en cierta medida a explicar no sólo las imperfecciones del actual sistema constitucional sino también la irracional irresponsabilidad de algunas críticas. La democracia fue negociada y consensuada entre los sectores aperturistas del *aparato* franquista, instalados en la Administración Pública, el Movimiento y los Sindicatos Verticales, y los dirigentes de los embrionarios partidos de la oposición, bajo la protección de un jefe del Estado al que había nombrado el propio Franco como su sucesor y que era el comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Resultaba inevitable que ese acelerado tránsito

desde un sistema cerrado a un sistema abierto, desde un régimen autoritario a un régimen democrático, administrado por un reducido número de personas, condicionara todo el desarrollo posterior. Se entiende, así, que la Constitución y el entramado institucional hayan ido por delante de la construcción de los valores cívicos, los usos políticos y los hábitos de convivencia propios de los sistemas democráticos de larga historia; a veces se tiene la impresión de que vivimos una democracia no habitada por demócratas. Desde esa perspectiva, los problemas de la corrupción y la tendencia de los políticos a afirmar su autonomía respecto a la sociedad y la baja participación son una doble y desdichada herencia del tardofranquismo y de la transición a la democracia, dos periodos dominados por el propósito de conseguir la desmovilización política: la irregular participación electoral, la debilidad del asociacionismo y la escasa militancia sindical y política son manifestaciones de ese mismo fenómeno (Valles, 1991).

14. El *affaire Stavisky* fue un sonado escándalo que en 1934 sacudió la vida política francesa de la III República, provocando la caída del Gobierno de Camille Chautemps. La muerte, un aparente suicidio, del protagonista, Alexander Stavisky –también llamado el «bello Sacha»–, sacó a la luz una red de circulación de bonos falsos en Bayona en la que resultaron estar involucrados el director del banco Crédit Communal y el propio alcalde de la ciudad. Las ramificaciones del caso, en el que participaron importantes representantes del hampa, se extendieron también a la judicatura, la prensa, la policía y al propio cuñado del primer ministro. Alain Resnais llevaría la historia al cine en la película *Stavisky*, con Jean-Paul Belmondo en el papel del estafador.

15. El *caso Straperlo* tuvo unas consecuencias similares al anterior ejemplo francés, ya que significó la caída del Gobierno de Alejandro Lerroux a instancias del presidente de la II República española, Niceto Alcalá Zamora, una vez que hubo tenido conocimiento de una trama para autorizar la aplicación de una ruleta trucada en los casinos de San Sebastián y Formentor, en la que estaban implicados miembros del Gobierno en connivencia con los promotores. *Straperlo* aludía al nombre de los impulsores de la ruleta y es el término que después acabaría por señalar, castellanizado como «estraperlo» o «estraperlista», a quienes se dedicaban al fraude al fisco o al mercado negro en general.

PRIMERA PARTE

La corrupción

Democracia y corrupción

El desvelamiento de la corrupción política ha sido un proceso lento y doloroso para la España democrática; aunque el paralelo proceso de deterioro en Italia (y en Francia), escenario de escándalos todavía más sonados, pueda servir de consuelo a quienes juzgan las cosas exclusivamente según criterios comparados, el fracaso de las elevadas expectativas alimentadas bajo el franquismo sobre la capacidad de regeneración ética del sistema pluralista ha desembocado en la frustración. Tras cuarenta años de dictadura, el restablecimiento de las instituciones representativas había sido vivido no sólo como la condición *necesaria* para la recuperación de las libertades sino también como el requisito *suficiente* para la moralización de la esfera pública. Aun siendo cierto que los escándalos han salpicado de forma casi aleatoria a la gran mayoría de los partidos y han sido protagonizados por gentes de la más diversa afiliación e ideología, la decepción causada por los casos de venalidad política ha castigado especialmente a los socialistas, orgullosos de su buen historial como escrupulosos administradores de los fondos públicos desde la elección de Pablo Iglesias como concejal del Ayuntamiento de Madrid en 1905 hasta el estallido de la guerra civil en 1936; el lema que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) acuñó en 1979 para conmemorar su centenario («100 años de honradez») contribuyó en buena medida a abrirle las puertas del poder en 1982.

La memoria democrática asociaba a los gobernantes franquistas con los enriquecimientos ilícitos a la sombra del poder. La larga duración de la dictadura (casi el doble que el fascismo italiano y más

de tres veces que el hitlerismo), el rápido crecimiento de la década de los sesenta (que casi dobló la renta nacional), la ausencia de prensa libre (hasta 1966 sometida a censura previa) y el control gubernativo del poder judicial permitieron a los corruptos amasar sin riesgo grandes fortunas (primero) y consolidarlas como ciudadanos al margen de toda sospecha (después). La amnistía penal y la amnesia política han otorgado una doble impunidad a esas pasadas utilidades del poder público para beneficio privado. No se trata sólo de que las medidas de gracia tras la muerte de Franco o la prescripción de los delitos por el transcurso del tiempo eximan de cualquier posible responsabilidad *jurídica* a los autores, cómplices y encubridores de aquellas rapiñas; el olvido también ha utilizado otras herramientas: la premisa mayor inarticulada del razonamiento que permitió la sustitución de la monarquía franquista por la monarquía parlamentaria, manteniéndose la misma persona como titular de la Corona, fue la amnesia colectiva sobre el pasado –también económico– de la clase política del franquismo. Sería posible, sin duda, la reconstrucción conjetural de las huellas de la venalidad bajo el franquismo mediante la comparación entre los empobrecidos puntos de partida de los beneficiarios del régimen (incluido el general Franco y sus familiares) y sus opulentas posiciones finales; si los paleontólogos pueden reconstruir el esqueleto y el hábitat de los lejanos dinosaurios a partir de sus restos fósiles, un investigador armado de paciencia también lograría rehacer los accidentados caminos desde la pobreza hasta la opulencia de antiguos ministros, mandos militares, jerarquías del Movimiento, directores generales, alcaldes, jefes de sindicatos o presidentes de empresas públicas del franquismo. Ocurre, sin embargo, que la sustitución pacífica de la dictadura por el régimen parlamentario ha borrado no sólo el registro *jurídico* sino también la memoria *política* de su existencia: cualquiera que pretendiese ahora investigar los orígenes de las fortunas acumuladas por los dignatarios de la dictadura, sus familiares y sus socios sería acusado de violar el tabú sobre el que ha sido construida la monarquía parlamentaria. Al garantizar la

completa impunidad respecto al pasado, la *tabula rasa* del franquismo sobre la que descansa la monarquía parlamentaria, fruto de un pacto entre los reformistas del anterior régimen y los dirigentes de la oposición, ha enmascarado sus orígenes y ha falseado la identidad de algunos de sus actores (Morán, 1991). Sin embargo, esos *costes de la transición* han quedado compensados por el carácter incruento del cambio de sistema y por el amplio consenso político y social de la Constitución; nadie ha construido todavía un argumento contrafáctico mínimamente razonable, por lo demás, para imaginar la senda alternativa que hubiesen podido recorrer los españoles a partir de 1975 para con el sistema autoritario y establecer sobre bases seguras un régimen democrático.

De esta forma, la acumulación primitiva de la riqueza llevada a cabo mediante la corrupción durante el franquismo ha quedado no sólo condonada sino también santificada por el sistema democrático. La España actual vive así la absurda situación de que, amparada por la prescripción penal y la amnesia política, la eventual investigación de sus hazañas, entre ellas la corrupción, parece patrimonio exclusivo de la democracia. Esa anomalía ha contribuido seguramente a retrasar la percepción social de las prácticas corruptas a partir de 1977 o de 1982; la participación en las denuncias de algunos periodistas y políticos que sirvieron en su día al franquismo y se beneficiaron de sus prebendas operaba en contra de la verosimilitud de sus acusaciones. La malevolencia ideológica de quienes sostienen que los tres lustros de sistema democrático acumulan mayor corrupción que las cuatro décadas de dictadura alimentó también esas reacciones defensivas para negar la evidencia que confundían la ceguera para los hechos con la lealtad hacia las ideas y la fidelidad a las convicciones. Es obvio que la pretensión de comparar cuantitativamente la venalidad de un régimen autoritario y de un sistema democrático está condenada al fracaso; al ser los instrumentos para detectarla –las denuncias ante los tribunales, las indagaciones de los jueces y las investigaciones de la prensa–

privativos del Estado de Derecho, la corrupción era tan invisible para el común de los españoles bajo el franquismo como perceptible resulta ahora para quienes leen o escuchan las denuncias libremente difundidas por los medios de comunicación. Dadas las dificultades jurídico-políticas existentes para reconstruir la historia de las fortunas corsarias de la dictadura, la discusión comparativa sobre la corrupción bajo el franquismo y bajo la democracia es un voluntarioso forcejeo en el que las intuiciones y los deseos ocupan el lugar de los razonamientos y de los hechos. Los defensores nostálgicos del franquismo como un sistema político superior a la democracia en lo que a honradez en la gestión pública se refiere tenderán a contrastar los casos *reales* de corrupción denunciados desde 1977 hasta hoy con los espacios *imaginarios* de limpieza durante cuarenta años de dictadura, selectivamente ejemplificados por aquellos jerarcas del régimen que no se enriquecieron desde el poder. Los excesos dialécticos de los antifranquistas –los demonios de la polémica perjudican a quienes confían en sus servicios– ayudan paradójicamente a esa exculpación del pasado al negar contra toda evidencia la posibilidad de que la cosa pública fuese servida sin ánimo de lucro tanto por funcionarios como por políticos *también* en el anterior régimen; aunque los juicios históricos sobre el almirante Carrero Blanco como ideólogo del régimen y como gobernante puedan ser muy severos, es un hecho que no se enriqueció desde el poder (Tusell, 1993). Durante la dictadura, las ideas de la oposición democrática sobre la corrupción de la clase política del franquismo se hallaban fuertemente sesgadas por su interpretación *esencialista* del régimen, un enfoque que dificultó los diagnósticos y los pronósticos sobre la capacidad de duración, los apoyos sociales y la eficacia del sistema. Sin embargo, el hecho de que el poder facilitaba y protegía a los corruptos fue percibido *también* desde el interior del régimen, entre otros por el ayudante militar y primo de Franco (Franco Salgado Araujo, 1976).

En todo caso, es evidente que las dictaduras son campo abonado para el tráfico de influencias, la información privilegiada y los

negocios realizados a la sombra del poder: la honradez de sus políticos se debe exclusivamente al carácter moral de los actores, dada la inexistencia de instituciones capaces de denunciar la corrupción y perseguir a los corruptos. En los sistemas democráticos, en cambio, la virtud personal no constituye el único freno para la venalidad: la libertad de prensa, la independencia del poder judicial, el control parlamentario, la pluralidad de centros de poder, la mutua vigilancia entre los partidos y la alternancia electoral forman una tupida malla por la que pueden deslizarse peces chicos pero difícilmente peces grandes.

Disonancia cognitiva

La abundancia de los rumores sobre corrupción a partir de finales de los ochenta, una marea que mezclaba datos ciertos, verdades a medias y simples bulos, tuvo el efecto inicial de crear un clima de irrealidad que saturó la capacidad de atención de la gente y embotó incluso su capacidad de reacción. Al meter en un mismo saco a justos y a pecadores, en el oleaje de rumores indistinguibles la información desempeñaba involuntariamente la función de cortina de humo tras la cual los corruptos hacían su agosto y se creían impunes. Sin embargo, el buen sentido hubiese permitido desde el primer momento discriminar dentro de esa campaña las burdas calumnias de las denuncias fundadas: la resistencia de los socialistas a escuchar las acusaciones y a examinar los datos contribuyó a que las prácticas corruptas siguieran creciendo al amparo de la defensa incondicional de los gobernantes y de los dirigentes del PSOE hecha por sus seguidores y electores.

Durante largo tiempo, el acto reflejo de rechazar cualquier denuncia de corrupción lanzada contra los políticos de la democracia en general y contra los socialistas en particular fue un buen ejemplo de disonancia cognitiva, una forma de negación de la realidad derivada del estado de tensión producido cuando un individuo se ve

obligado a mantener dos certezas (ideas, actitudes, opiniones o creencias) psicológicamente incompatibles entre sí (Aronson, 1981); en este caso, las expectativas de honradez y eficacia referidas a los gobernantes del PSOE chocaban con las acusaciones de cobijar bajo sus siglas prácticas corruptas. La disonancia resulta desagradable para quien la soporta, y así como la incomodidad fisiológica creada por el hambre o por la sed impulsa a comer o a beber, la incomodidad cognitiva lleva a tomar medidas para reducirla. El procedimiento será cambiar una de las cogniciones o certezas en conflicto para poder hacerlas compatibles (es decir, consonantes) entre sí. La situación presenta al hombre no como un animal racional sino como un animal racionalizador: la necesidad de reducir la disonancia puede llevar a una conducta tan irracional como negar la evidencia en aquellos casos de corrupción cuya existencia pone en peligro convicciones o creencias. Cuanto más se comprometa una persona con una ideología o con una organización, más resistente será a admitir como cierta cualquier información que amenace el fundamento de sus lealtades; si una noticia sobre la corrupción suscita disonancia para un militante o votante del partido implicado en los hechos, su reacción más probable será rechazar o distorsionar la prueba aportada para reducir esa desagradable sensación. Cuanto mayores hayan sido los sacrificios y los esfuerzos dedicados a una causa, mayor será la disonancia provocada por las noticias lesivas para su prestigio y mayor será también la energía aplicada para reducirla; el fanatismo partidista, a su vez, se hallará en función directa de los ritos de iniciación por los que se haya pasado para alcanzar la militancia y de las inversiones de confianza y entusiasmo realizadas en el pasado. En última instancia, las personas no son receptáculos pasivos que sirvan de depósito a las informaciones llegadas de fuera: el modo en que la gente capte e interprete las noticias dependerá de cuán profundamente se haya comprometido previamente con una creencia a la que es afecta. La resistencia de los escritores, artistas e intelectuales que acompañaron a los comunistas como leales *compañeros de viaje* a escuchar las

informaciones fidedignas sobre la situación real de la Unión Soviética resultaría incomprensible sin el funcionamiento de esos mecanismos defensivos y protectores (Lottman, 1994; Cauté, 1975).

La reacción más inmediata de resolver los conflictos cognitivos es buscar argumentos de autoridad capaces de pacificarlos; así se explica tanto la credulidad de los militantes socialistas frente a los desmentidos oficiales sobre los primeros escándalos. Paradójicamente, la virulencia e intensidad de las denuncias de corrupción en un primer momento no sólo no debilitan la capacidad reductora de las disonancias sino que incluso la fortalecen; cuando a comienzos de 1990 surgió el *caso Guerra*, algunos dirigentes del PSOE utilizaron el fragor de la ofensiva de los medios de comunicación para calentar el patriotismo de partido de los militantes y presentar las acusaciones de corrupción como una conspiración de la derecha. De esta forma, los afectados por la disonancia surgida entre sus convicciones políticas y las denuncias de corrupción buscarán argumentos sustentadores de sus creencias y rechazarán cualquier información que pueda agravar el conflicto. Algunos se negarán a escuchar por la radio o a leer en la prensa noticias sobre corrupción; el corolario de esa actitud autocensora será culpar a los medios de comunicación por ofrecer el material emocionalmente conflictivo. Esa satanización de la prensa no es únicamente un expediente táctico inducido desde arriba por dirigentes para mantener a los militantes de base en la ignorancia; Valéry Giscard d'Estaing ha contado en sus memorias que, tras dejar la presidencia, durante mucho tiempo no leyó la prensa ni escuchó los informativos por temor a las noticias que pudieran asociar su nombre con el escándalo de los diamantes de Bokassa (Giscard, 1988). Las denuncias de corrupción a partir del *caso Guerra* también encerraron en una incomunicación casi autista a los dirigentes del PSOE y les incitaron a menospreciar o incluso ignorar a los medios de comunicación.

Explicaciones conspirativas

La reducción de la disonancia cognitiva exige alguna teoría capaz de explicar los verdaderos motivos y los propósitos últimos de esas acusaciones y denuncias que los afectados consideran falsas; sólo así podrán resolver el conflicto producido por la contradicción entre sus viejas convicciones y los nuevos hechos. La concepción conspirativa de la historia presta a estos efectos los mejores servicios. La versión fuerte de la teoría es una conjura de naturaleza ideológica; la versión débil, una maquinación de base psicológica. El primer despliegue atribuirá a enemigos poderosos la planificación, calendario e instrumentación de las campañas de desprestigio basadas sobre denuncias de corrupción inventadas y carentes de base. Mariano Rubio porfió hasta el último minuto para desmentir el contenido –verídico– de las acusaciones de fraude fiscal y colusión con el grupo Ibercorp, atribuyéndolas a la malevolencia de Mario Conde y Javier de la Rosa, a quienes había mantenido a raya cuando era gobernador del Banco de España. Luis Roldán también intentó desviar las denuncias –ciertas– sobre su enriquecimiento desde la dirección general de la Guardia Civil mediante alusiones a sus enemigos dentro del cuerpo. Todas las informaciones relacionadas con casos de corrupción que implican al Partido Popular (PP) son despachadas como inciertas por sus dirigentes con el argumento de que son simplemente maniobras de distracción de los socialistas: en abril de 1990, el *caso Naseiro* fue atribuido a una maquinación del Gobierno y de sectores izquierdistas de la magistratura para distraer la atención del *caso Guerra*, explotado pocos meses antes. Durante largo tiempo la doctrina oficial del PSOE sobre el *caso Guerra* y el *caso Filesa* fue que ambas denuncias carecían de entidad por sí mismas y sólo cobraban sentido en cuanto que herramientas al servicio de fuerzas oscuras.

Al igual que los delirios paranoicos, la ventaja de las explicaciones conspirativas es que jamás pueden ser desmentidas: sólo los hechos que las confirmen serán admitidos en el redil de los

datos ciertos, en tanto que las observaciones que las invaliden serán silenciadas o reinterpretadas para que puedan cumplir su función confirmatoria. La robustez de las interpretaciones político-ideológicas de ese tipo tiene como reverso su tosquedad; el carácter más matizado de otros enfoques que se prestan a la verificación lleva aparejado, en cambio, su debilidad. Así, sólo la fuerza de la disonancia cognitiva explica que un profesor universitario de militancia socialista, al hilo de un reportaje sobre las actividades como abogado en ejercicio del secretario del grupo parlamentario del PSOE en el Congreso, achacara las investigaciones periodísticas sobre las conductas corruptas o simplemente impropias de los políticos a «las pasiones y las envidias» suscitadas en anónimos intrigantes por la codicia de «un puesto deseable» que ha sido ocupado «por una persona brillante». Planteamientos de ese tipo hacen previsibles el nudo y el desenlace del razonamiento conspirativo: mientras el portavoz de la conjura suele ser un medio de comunicación afín o con el que tienen «un trato privilegiado los conspiradores», la información (la «infamación») malintencionada y parcial está compuesta de «verdades a medias, manipulaciones de hechos y valoraciones sesgadas». Los conspiradores no dejan ningún cabo suelto para conseguir que el medio de comunicación elegido cumpla su papel en la trama: o bien utilizan la técnica de la filtración o bien recurren al procedimiento más directo de «sentarse en torno a una mesa» con los periodistas para «establecer conjuntamente la estrategia» (Peces-Barba, 1993).

Matar al mensajero

El lugar que ocupan los medios de comunicación como chivo expiatorio de las teorías conspirativas de la política se explica por su decisivo papel en la información y denuncia de los casos de corrupción. Durante estos años, los periódicos y las radios del sector privado han discrepado entre sí sobre los asuntos públicos, en

ocasiones según criterios ideológicos y partidistas, pero han recogido, difundido y seguido las denuncias por casos de venalidad política, con independencia de cuál fuera el medio que aportase la primicia y de los móviles que animasen a los filtradores de la noticia y dejando a un lado la valoración editorial y los artículos de opinión sobre cada caso particular. El ministerio público, sometido a la dependencia jerárquica del fiscal general del Estado (un nombramiento del Consejo de Ministros que le convierte en instrumento del Poder Ejecutivo), ha marchado a la zaga de las denuncias periodísticas y de las acusaciones privadas; los jueces de instrucción se han limitado a instruir las diligencias investigadoras puestas en marcha desde fuera. Aun sin llegar a la colusión del *pentapartito* en Italia, las formaciones españolas, preocupadas fundamentalmente por mantener ocultas sus propias fuentes de financiación irregular y sabedoras de que «quien a hierro mata a hierro muere», tampoco han tomado la iniciativa en la labor de desvelar los asuntos oscuros de sus competidores. Socialistas y populares se han conformado con batir los tambores cuando las denuncias de corrupción aireadas por la prensa perjudicaban a sus competidores; todo hace suponer que el PSOE, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergència i Unió (CiU) mantienen una especie de *gentlemen agreement* implícito para mirar hacia otro lado cuando la corrupción salpica a uno de ellos, según el principio «si hoy vienen a por ti, mañana vendrán a por mí».

De esta forma, los medios de comunicación han sido los principales vehículos a través de los cuales la inmensa mayoría de los casos de corrupción han llegado a la opinión pública y eventualmente a los tribunales; la prensa se ha visto obligada a asumir la doble misión de servir de buzón a las denuncias de ciudadanos identificados o anónimos (la esposa despechada del *caso Guerra* y el empleado infiel del *caso Filesa* o la carta sin firma del *caso Cacerolo*) y de verificarlas mediante pesquisas realizadas por su cuenta. Era inevitable, en consecuencia, que la clase política tratase de restar fiabilidad y autoridad a una instancia amparada por el

artículo 20 de la Constitución, que se presentaba ante los ciudadanos como una instancia competidora capaz de disputarles su cuasimonopolio para hablar en nombre de la opinión pública y para fijar la agenda de los problemas a discutir y los asuntos a investigar (Pradera, 1993); la probabilidad de que los casos de corrupción individual condujesen hasta la financiación irregular de las organizaciones políticas y sindicales no hizo sino fortalecer esos recelos. La primera trinchera defensiva frente a la prensa fue excavada por los socialistas, que trataron de dar por buena la teoría según la cual los medios de comunicación estarían obligados legalmente a guardar silencio sobre los casos de corrupción mientras los acusados –amparados por la presunción constitucional de inocencia– no fuesen condenados por sentencia firme. Pero ese intento de extrapolar una institución *procesal* favorable a los justiciables, cuyo alcance no traspasa las paredes de los tribunales, a la sociedad entera resultó ser técnicamente insostenible. Una segunda estrategia protectora, ensayada primero por los socialistas con el *caso Guerra* e imitada después por los populares con el *caso Naseiro*, pretendió equiparar corrupción y delito, de forma tal que la responsabilidad *penal* expulsase de ese incómodo terreno de discusión a la decencia *política* y a la corrección *moral*; ese planteamiento permitiría, además, declarar la inexistencia de los escándalos de corrupción a los que los tribunales diesen el cerrojo por nulidad de las actuaciones (como el *caso Naseiro*) o por falta de pruebas (como la absolución de Juan Guerra por la Audiencia de Sevilla tras haber sido condenado en primera instancia por fraude fiscal).

El tercer movimiento para amparar los intereses colectivos de los políticos profesionales frente a la tarea desempeñada por la prensa en la difusión y en la investigación de los casos de corrupción política ha sido poner en cuestión los móviles de esa publicidad. La circunstancia de que la fuente informativa de hechos de ese género esté localizada normalmente fuera de los medios de comunicación, al servicio muchas veces de intereses económicos, ambiciones

políticas o envidias personales, es utilizada para presentar esa heteronomía informativa como descalificadora no sólo del contenido de la noticia sino también del medio que la transmite, esto es, a la vez del mensaje y del mensajero: ¿hay algo peor para unos medios autodefinidos como independientes que verse descritos como simples terminales de maniobras fraguadas en otros lugares? La pluralidad informativa, de un lado, y el protagonismo de cada medio en el desvelamiento y seguimiento de cada caso particular, de otro, explican que los intentos de desprestigio se repartan aleatoriamente sobre una u otra cabecera. Pero el intento de desacreditar una información por el carácter malicioso, los propósitos partidistas o los fines interesados de sus fuentes periodísticas sería incurrir en la gruesa falacia de negar un hecho cierto por sus orígenes noticiosos: la verdad es la verdad, cualesquiera que sean las razones para contarla de Agamenón o su porquero. Queda, finalmente, el argumento de que el amarillismo y el sensacionalismo periodísticos han inventado –o aceptado sin verificarlas– demasiadas noticias falsas sobre supuestas historias de corrupción inciertas como para desconfiar de la prensa. Pese a la aparente solidez de esas razones, destinadas a reforzar la puesta en duda de la autonomía de los medios de comunicación con la acusación de ser frívolamente irresponsables, el hecho de que hayan resultado finalmente ciertos dos escándalos aparentemente tan inverosímiles como el *caso Roldán* (Irujo, 1994) y el *caso Rubio* (Cacho, 1992), protagonizados respectivamente por el exdirector de la Guardia Civil y el exgobernador del Banco de España, ha volcado el juego de presunciones en favor de los medios de comunicación.

Formas de corrupción

La gradual toma de conciencia por la opinión pública de que las instituciones democráticas no habían suprimido las prácticas venales en la vida pública, ha ido acompañada por la confusa percepción de

que la corrupción no es una figura cerrada, definible de una vez y para siempre, sino que varía históricamente de acuerdo con las sensibilidades sociales, formando además un continuo desde las formas más laxas y suaves de las meras corruptelas del poder hasta las variantes propiamente delictivas, pasando por un confuso batiburrillo de comportamientos impropios, irregularidades fronterizas con la sanción penal y abusos inmorales. El empobrecimiento del lenguaje político, que enmohece la capacidad para captar la realidad, analizar los problemas y proponer explicaciones, ha ensanchado las fronteras de la corrupción hasta incluir en su seno cualquier desviación de los titulares de cargos públicos respecto al recto ejercicio de sus competencias. Pero no es seguro que esa vasta ampliación de los límites semánticos del concepto, que permite llamar *chorizo* tanto a quien se enriquece con su cargo como a quien escribe una carta de recomendación, ayude a comprender el fenómeno ni a luchar contra su difusión.

Los desplazamientos del significado de la corrupción según las épocas y las sociedades que la practican y la soportan dificultan la tarea de definir un concepto cargado de contenido histórico. El establecimiento de una nítida frontera entre la corrupción en sentido estricto y las variantes más laxas y débiles plantearía problemas de delimitación irresolubles precisamente por esos cambios de la sensibilidad colectiva. Parece mucho más prometedora, pese al bizantinismo analítico y el casuismo moral inherentes a su realización, la propuesta de Arnold J. Heidenheimer para desplegar la corrupción a lo largo de un continuo, coloreándola como *blanca*, *gris* y *negra* y vinculándola para su enjuiciamiento con cuatro sistemas basados respectivamente en las relaciones familiares de parentesco, las relaciones tradicionales de clientelismo, las relaciones modernas de patronazgo y las relaciones de cultura cívica (Heidenheimer, 1993). Según ese flexible enfoque, que renuncia a una concepción esencialista en favor de otra procedimental, la corrupción *blanca* aparece cuando la mayoría de la opinión de masas y de élite no cree necesario el castigo de unas prácticas que se

mueven dentro de los límites de lo tolerable; en los casos de corrupción *gris*, la mayoría suele mostrarse ambigua respecto a la conveniencia de aplicar sanciones y la élite se divide al respecto; finalmente, la corrupción *negra* produce un amplio consenso punitivo por una cuestión de principios. Situada entre las violaciones más escandalosas de las reglas establecidas y las corruptelas menores, la corrupción política gris, situada a medio camino del simple abuso y el derecho penal, plantea los problemas más serios de percepción y de consenso.

La pretensión de encajar con carácter general todos los casos imaginables de corrupción *lato sensu* dentro de las tres categorías de esa taxonomía no sólo tropezaría con el relativismo histórico y social que la ennegrece en las sociedades políticamente puritanas y la blanquea en las sociedades permisivas (Jiménez de Parga, 1993); además, sería incapaz de resolver la localización de los casos fronterizos que pueden acomodarse indistintamente en cualquiera de los dos casilleros contiguos. Esa clasificación tripartita, que toma sus criterios metafóricos del espectro de la luz, de la imagería religiosa o de los prejuicios raciales, precisa, por lo demás, de algún rasgo unificador de sus diversas variantes: la utilización para lograr ventajas o riquezas en provecho particular de la posición ocupada por alguien para la administración de recursos públicos podría servir como una primera aproximación a una definición genérica de corrupción. Las diferencias existentes a este respecto entre los sistemas autocráticos y los regímenes pluralistas son abismales cuando el déspota confunde los recursos públicos con sus bienes privados, tal y como ha sucedido en épocas pasadas en Europa y sigue ocurriendo todavía hoy en muchas partes del mundo.

Para limitar la reflexión a los países de democracia representativa consolidada, esa patrimonialización del Estado por sus gestores se materializa en prácticas que van desde el abuso de los privilegios inherentes a un cargo hasta la sustracción directa de fondos presupuestarios, pasando por el desvío de los gastos de representación, el despilfarro clientelista, la percepción de sobornos

y el cobro de comisiones ilegales. Con ese trasfondo común, la corrupción *blanca* comprendería las pequeñas corruptelas personales manifestadas por lo general a través del uso indebido de los bienes posicionales, los servicios estatales y las cuentas de gastos, así como las recomendaciones nepotistas y los favoritismos clientelistas –al estilo de la *old corruption* de las sociedades rurales (Juliá, 1989)– que perturban la igualdad de oportunidades pero que no derivan de un trato mercantil. También cabría incluir dentro de ese renglón el derroche del dinero presupuestario realizado por los titulares de cargos públicos para mejorar su imagen, ampliar la clientela y extender sus ámbitos de poder; pese a que la opinión pública tiende a escuchar sólo las grandes arias de la corrupción entendida en sentido fuerte y a olvidar esa cacofonía del despilfarro, esta forma de corrupción *dulce* está adquiriendo una importancia cada vez mayor en los sistemas democráticos (Closets, 1992: 404). En el otro extremo del espectro, la corrupción *negra* cubriría la corrupción *stricto sensu*: fundamentalmente el cohecho, es decir, el pago ilegal de comisiones para que los políticos electos o los funcionarios públicos dicten resoluciones o adopten decisiones en nombre de la Administración con el propósito de favorecer los intereses económicos de los sobornadores. En esa clasificación trinitaria, la corrupción *gris* tendría las fronteras más imprecisas y en su reino convivirían las especies más diversas: el ministro y el gobernador del Banco de España que defraudan a Hacienda; los parlamentarios andaluces del PP que cobran de manera artificialmente fraccionada sus dietas para no pagar impuestos; la directora de RTVE que carga sus compras privadas a los presupuestos de la entidad que administra; un hermano del vicepresidente del Gobierno que usa su despacho oficial como sede para sus negocios particulares, etc. El elemento común a estos supuestos tan diversos sería su peligrosa cercanía a las conductas tipificadas por el Código Penal como delitos o faltas, con independencia de que los tribunales dicten o no sentencia condenatoria.

Aunque la variedad de las especies de corrupción y su evolución a lo largo del tiempo dificulten una definición del género que pueda dar cuenta de tanta diversidad y a la vez contenga la nota común a todos los casos, no faltan propuestas para un anclaje conceptual capaz de captar el núcleo de esa constelación de comportamientos irregulares a través de los cuales determinadas parcelas del dominio público pasan al dominio particular de los encargados de administrarlas. Joaquín Leguina define la corrupción como «la expresión ilegal de quien pone sus intereses por encima de los colectivos aprovechándose de su situación de privilegio en las instituciones del Estado» (Leguina, 1993: 13). Quedarían fuera del ámbito de la corrupción, aunque no del derecho penal, quienes se apoderan de bienes públicos con las mismas herramientas (la ganzúa) o con los mismos trucos (la falsificación) que podría aplicar para arrebatarse a otros bienes privados: el ladrón que realiza un robo en oficinas de la Administración o el estafador que levanta fondos públicos falsificando una firma o simulando otra identidad ponen sus intereses por encima de los colectivos pero no se aprovechan de situación privilegiada alguna dentro del Estado. Alfonso Sabán considera que el componente anímico básico de la conducta corrupta es la deslealtad, entendida como una actuación contraria a los intereses públicos cuya defensa ha sido confiada al funcionario o político corrupto (Sabán, 1991, 1992). Sin duda, la nota de la deslealtad también forma parte de las prácticas irregulares o delictivas con que ejecutivos de grandes compañías se enriquecen ilícitamente a costa de los accionistas mediante negocios paralelos en perjuicio de la compañía, el espionaje industrial y la información secreta vendida a la competencia, las empresas suministradoras de servicios o de productos acopladas como sanguijuelas a la gran compañía y controladas por un grupo de directivos en propio beneficio, etc.; el cobro de comisiones por los gestores de Banesto a cuenta de las ventas o las compras de activos del grupo es el más claro ejemplo de esas maniobras de vaciamiento (Ekaizer, 1994; Herrero, 1994). En la corrupción política, sin embargo, la conducta

desleal utiliza potestades *públicas* a fin de beneficiar el interés *privado* a costa del interés *general*; en definitiva, el empleo corrupto del poder público rompe la vinculación material del apoderado con el mandato recibido de la comunidad para cuidar del interés general, poniendo sus facultades jurídicas al servicio de un interés particular diferente y agrediendo a la soberanía popular que constituye el origen último del interés público defraudado por el corrupto. En definitiva, la corrupción viola las reglas relativas a lo que es percibido como el interés general de una sociedad en una época determinada. Realizadas a través de un intercambio clandestino entre los mercados político, social y económico, esas prácticas corruptas suministran medios de acceso o de influencia sobre los procesos de decisión política y administrativa que no proporcionarían un ejercicio abierto y se traducen en beneficios tangibles (materiales o de otra clase) para las partes implicadas en el intercambio secreto (Padioleau, 1989).

Corrupción y delito

Los intentos reduccionistas de definir la corrupción política en términos jurídico-penales confían la tarea a los tribunales. Tal fue la posición adoptada durante un largo periodo de tiempo por el Gobierno socialista y por el PSOE, resueltos a establecer una estrecha sinonimia entre la *corrupción política* y el *delito de corrupción*. Ese empecinado enfoque, nacido del deseo de desactivar los escándalos surgidos a partir del *caso Guerra*, conducía el problema a un auténtico callejón sin salida. Como ya vimos, la manipulación extraprocesal de la presunción de inocencia, principio según el cual los acusados en un juicio penal no serán declarados culpables hasta que no lo establezca así una sentencia firme, pretendía extender esa garantía del ámbito de los tribunales para impedir que la prensa pudiera seguir informando, investigando y opinando sobre los casos de corrupción. De imponerse esa doctrina,

los implicados en casos de corrupción tendrán asegurados muchos años de silencio protector: a la lentitud de la Administración de Justicia para instruir sumarios, celebrar el juicio oral y resolver los recursos necesarios para que una sentencia sea firme, hay que añadir como factor retardatario el eventual aplazamiento del veredicto definitivo hasta que se pronuncie el Tribunal Constitucional o incluso el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo. Hasta comienzos de los años noventa el tratamiento dado a la corrupción política por el Código Penal se limitaba además, fundamentalmente, a los supuestos de cohecho y de prevaricación cometidos por funcionarios; en julio de 1993 la Audiencia Provincial de Sevilla, al tiempo que condenaba al alcalde y a tres concejales del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira por un delito de prevaricación, absolvió a Juan Guerra y a sus socios, que habían sido los inductores de la resolución injusta recalificando terrenos, si bien una posterior sentencia del Supremo rectificaría ese fallo absolutorio a mediados de 1994. Sin embargo, los escándalos suscitados por los casos de corrupción en los comienzos de la década de los noventa forzaron una reforma del Código Penal para ampliar el ámbito represivo, especialmente en lo que respecta al tráfico de influencias, y endurecer las sanciones.

La equiparación entre corrupción y delito llevaba aparejada la reducción de la conducta perseguible o censurable de los políticos a la *responsabilidad penal*, entendida de manera estricta como la condena por los tribunales mediante sentencia firme. Sin embargo, las insuficiencias de ese restrictivo enfoque para combatir los fenómenos de venalidad son evidentes, por grandes que pudieran ser las reformas del Código Penal en el futuro. Por lo pronto, el aprendizaje de la corrupción enseña rápidamente a los traficantes de influencias a buscarles las vueltas a las leyes para mejor orillar sus contornos y quedar fuera del alcance de los tribunales; buena parte de los abusos y tropelías que han servido de gánzuas para los rápidos y espectaculares enriquecimientos a la sombra del poder durante los pasados años resultan difícilmente perseguibles por la

vía criminal gracias a la eficacia de los asesoramientos legales para burlar la letra de las leyes. De añadidura, los expertos coinciden en subrayar la inadecuación de las técnicas penales para reducir el ámbito de la corrupción política (Sabán, 1991). El derecho penal de la edad moderna nació para proteger al individuo de la sociedad y de los abusos potenciales del Estado; el principio de intervención mínima y la garantía de que sólo serán perseguibles ante los tribunales aquellas conductas que hayan sido previa e inequívocamente definidas como delitos en el Código Penal fueron conquistas del reformismo ilustrado para amparar a los ciudadanos frente al poder y no al Estado frente a los políticos venales. Las técnicas penales son poco apropiadas para perseguir conductas en sí mismas difusas y que cuentan, además, con multitud de instrumentos aptos para dispersar o borrar las huellas del dolo; la prueba de que los acusados actuaron de forma dolosa y el encaje de su comportamiento dentro del tipo delictivo correspondiente no son fáciles en los sumarios de corrupción.

En cualquier caso, el aumento de los escándalos a lo largo de los últimos años y la evidencia de que el empleo de la doctrina de la *responsabilidad penal* para definir la corrupción era en la práctica un truco dilatorio, aconsejaron a los socialistas complementar ese criterio con la exigencia de *responsabilidad política* para aquellos supuestos en que los casos de venalidad salpicaban a los altos cargos negligentes en la vigilancia o culpables por una mala elección de sus subordinados. Casi en vísperas de las elecciones legislativas de 1993, Felipe González se comprometió ante una asamblea de estudiantes de la Universidad Autónoma de Madrid a asumir sus responsabilidades políticas por el *caso Filesa*, relacionado con la financiación ilegal del PSOE, sin precisar en ningún momento las consecuencias prácticas de esa eventual decisión. En la primavera de 1994, el *caso Rubio* y el *caso Roldán* dieron lugar a la asunción pública de ese tipo de responsabilidad por parte de un ministro en ejercicio (Antonio Asunción) y de dos exministros (Carlos Solchaga y José Luis Corcuera), manifestadas a través de la dimisión de su

cargo, en el primer caso, y del acta de diputado, en el segundo caso. La nueva doctrina también le fue aplicada al ministro de Agricultura, sorprendido en un fraude fiscal; Vicente Alberó dimitió de su cargo y renunció a su escaño. Sin embargo, ni el concepto de responsabilidad política ni las condiciones para exigirla están demasiado claras (García Morillo, 1994); la extensión desmedida de su campo de aplicación a los casos de corrupción en forma de responsabilidad vicaria terminaría reduciéndola al absurdo (Laporta, 1994).

Factores estructurales

Desechada por reduccionista la definición estrictamente penal de la corrupción, el regreso a las concepciones sociológicas nos devuelve a una realidad cambiante según los países, los sistemas políticos y las épocas. En España, por ejemplo, el crecimiento del gasto público y la intervención cada vez mayor del Estado en la vida económica durante los últimos años han sido un factor decisivo para el incremento de las corruptelas *blancas* en la Administración, que han servido de caldo de cultivo para otras manifestaciones *grises* o *negras*. El monto billonario de las partidas presupuestarias, la escasa eficacia del Tribunal de Cuentas y los insuficientes controles de las Cortes Generales, las Cámaras autonómicas y los plenos de los ayuntamientos sobre órganos ejecutivos respaldados frecuentemente por mayorías absolutas han contribuido a que los gestores de fondos presupuestarios perdieran el hábito –o no lo adquirieran nunca– de aplicar al manejo del dinero *público* los mismos criterios que se utilizan con el dinero *privado*. Los administradores de recursos colectivos actúan a veces como si el dinero público estuviese compuesto con los mismos materiales que los sueños, a diferencia de la prosaica sustancia del dinero privado; emulando a los niños que juegan a comprar activos ficticios con billetes falsos en el Palé o el Monopoly, algunos gobernantes parecen

regresar a la infancia al adoptar decisiones que implican asignaciones presupuestarias por encima de las posibilidades de un país endeudado. Esos despilfarros no siempre son inocentes; la transformación del Estado en una máquina de producir y repartir dinero proporciona indirectamente a sus administradores políticos niveles y estilos de vida a los que únicamente suelen tener acceso los propietarios de grandes fortunas (Revel, 1992: 383).

No se trata solamente de un fenómeno español. El derroche en las democracias europeas desempeña el mismo papel, por las enormes cantidades que pone en movimiento, que la corrupción generalizada en los países subdesarrollados: pervierte los comportamientos, falsea las relaciones sociales y acaba asfixiando la economía. Los casos estudiados en Francia durante la década de los ochenta (con gobiernos socialistas o de la derecha) permiten concluir que la gran mayoría de los políticos que ordenan o permiten esos despilfarros son honrados y que sus razones para autorizarlos son teóricamente irreprochables: «las peores extravagancias, las incompetencias más escandalosas y las complacencias más dudosas pretenden justificarse en nombre de los grandes principios y los grandes valores» (Closets, 1992). El argumento de que los políticos responsables del derroche de dinero público no buscan su enriquecimiento personal ni hacen negocios, que se mueven por el interés general y no por el interés particular, sirve para justificar su conducta y para exculpar de antemano sus faltas. Pero esas excusas recuerdan demasiado a los postulados que protegían al mundo eclesiástico mediante la presunción no sólo de inocencia sino también de virtud: el despilfarro no sería sino un exceso de caridad. No se invierte la carga de la prueba sino que se prohíbe la búsqueda de responsabilidad: la justificación de oficio transforma la incriminación en difamación (Closets, 1992: 396).

Por lo demás, las normas y los procedimientos que persiguen la malversación y la apropiación privada de los bienes públicos con afán de lucro, esto es, como delitos penalmente perseguibles, no ofrecen protección alguna contra un despilfarro bien organizado.

Dado que la satisfacción proporcionada por las cosas no es tanto la *propiedad*, en cuanto capacidad para enajenarlas, como la *posesión*, en cuanto capacidad para usufructuarlas, cabría concluir que la única diferencia existente entre la corrupción propiamente dicha, es decir, la apropiación personal de los bienes colectivos, y el despilfarro es la nuda propiedad. La experiencia española de los últimos años confirma, por lo demás, las conclusiones alcanzadas en otros países como Francia; la corrupción crece en el caldo de cultivo del derroche y la mala gestión, desempeñando un papel parecido a la propina en la cuenta de un restaurante caro: en última instancia, la desviación de fondos públicos «no es más que la espuma del despilfarro» (Closets, 1992: 323). Aunque los mecanismos y las intenciones del derrochador y del corrupto sean diferentes, el despilfarro del dinero público *también* sacrifica el interés general a los intereses particulares. De añadidura, el clima de permisividad con los recursos presupuestarios fomenta la mala gestión y los abusos; al considerarse los gobernantes como los usufructuarios del Estado y no simplemente como sus gestores, «las fronteras de la honradez retroceden tan lejos que hay que ser realmente un imbécil para no ceder a la tentación de franquearlas».

Bienes posicionales y otras prebendas

La familiarización con las macromagnitudes monetarias y la asignación de recursos presupuestarios billonarios para grandes proyectos (sea el Tren de Alta Velocidad, las obras de la Expo y de la Barcelona olímpica o las adquisiciones de material bélico), al introducir esa esquizofrenia entre la generosidad con el dinero público y la parsimonia con el dinero privado, tal vez hayan contribuido también a suprimir cualquier freno en el uso de los *bienes posicionales* del Estado, esto es, el conjunto de instalaciones y servicios situados fuera del mercado y a disposición exclusiva de un reducido número de políticos y altos funcionarios (Esteve, 1989).

La llegada de los socialistas al poder en 1982 produjo en estos nuevos ocupantes del Estado el deslumbramiento de descubrir los privilegios situados a su alcance; el deficiente funcionamiento de la Administración Pública y su desabrido trato con los ciudadanos suelen contrastar con las comodidades que reserva a sus titulares. De esta forma, los nuevos inquilinos del Estado entraron en ese palacio encantado como visitantes de Disneylandia, dispuestos a montar en todos los carruseles y a jugar con todas las máquinas. En pocos meses, o en pocas semanas, los altos cargos del Gobierno socialista manejaban ya coches oficiales, aviones militares, gastos de representación y privilegios varios con la misma soltura que sus predecesores. La utilización del *Azor* (el yate de recreo del general Franco) por Felipe González en el verano de 1984 para un minicrucero de vacaciones desempeñó la función simbólica de dar la señal de partida para la indiscriminada utilización de los bienes posicionales del Estado por parte de los altos cargos; poco después de esa excursión presidencial, el alcalde de Segovia elegiría el Alcázar de la ciudad para casarse y el vicepresidente Guerra reclamaría un avión militar para regresar de sus vacaciones en el Algarbe portugués después de haber encontrado dificultades para cruzar el Guadiana en las atestadas barcasas que unen San Antonio y Ayamonte.

Sobre el trasfondo protector de ese despilfarro de dinero público que constituye en sí mismo una variante de corrupción, el abuso por parte de los gobernantes de los bienes posicionales del Estado situados fuera del mercado es probablemente la manifestación más evidente de corrupción *blanca* registrable. El uso de edificios públicos como viviendas familiares de altos cargos (sea el presidente del Gobierno, sean los presidentes del Congreso y del Senado) o el alquiler pagado con fondos presupuestarios de residencias privadas para ese fin se ha extendido desde la Administración central a las restantes Administraciones Públicas; en el verano de 1994 una mayoría del Parlamento andaluz compuesta por representantes del PP y de Izquierda Unida (IU) obligó al presidente de la Junta a

abandonar su residencia oficial de la Casa Sundheim por considerarla demasiado lujosa. La utilización de aviones de las Fuerzas Aéreas para desplazamientos que podrían hacerse en líneas regulares y la multiplicación de viajes oficiales de escasa utilidad para el Estado pero gratificadores personalmente para sus representantes compiten con el gusto por otras economías externas. El derroche en las invitaciones gastronómicas y los gastos de representación, los dispendios para la reforma y amueblamiento de despachos y residencias, la abusiva utilización de vehículos oficiales para desplazamientos de carácter particular o el aprovechamiento de fincas estatales para las vacaciones no son una peculiaridad española. Las cuentas del Gran Capitán presentadas por Jacques Attali como presidente de un banco público internacional (creado para fomentar el desarrollo de Europa del Este) reservaban mayores importes para la decoración de sus instalaciones y los viajes de su personal directivo que para los préstamos. Tras la derrota electoral de los socialistas en 1986, Édouard Balladur sustituyó a Pierre Bérégovoy en la cartera de Finanzas; aunque su predecesor había trasladado sus oficinas para dejar libre el ala norte del Louvre, el nuevo ministro decidió regresar a los antiguos locales con un coste de 2.000 millones de pesetas (Closets, 1992: 23).

Además del derroche de fondos presupuestarios y del abuso de bienes posicionales, los altos cargos disponen también de un acceso privilegiado y preferencial a servicios públicos (como puede ser la sanidad) y se reservan su plaza para cuando regresen a las abandonadas funciones burocráticas en la Administración (sin limitaciones de tiempo y sin pérdida de antigüedad). Los llamamientos gubernamentales a que los ciudadanos se estrechen el cinturón ante la crisis contrastan demasiado vivamente con la conducta de un Estado que exceptúa a sus titulares de los requerimientos a la austeridad. El *consumo ostentoso* atribuido históricamente a las clases ociosas (Veblen, 1971) parece ahora la señal de identidad de buena parte de los miembros de la clase política, que compiten entre sí por acumular y hacer uso de los

recursos públicos, desde los despliegues de escoltas policiales hasta el boato en las comparencias públicas. Cabe imaginar que un alto cargo permisivo con el derroche de dinero público realizado para satisfacer su comodidad, su vanidad o sus deseos incosteables como particular (sea un viaje a Australia o a la Antártida, o comidas y cenas diarias en restaurantes de cinco tenedores) sea luego muy estricto para castigar el desvío de los recursos del Estado hacia los bolsillos particulares. Pero si bien esa diferenciación entre el despilfarro del dinero público y su sustracción para el atesoramiento particular ayuda a distinguir a un gorrón de un ladrón, esa confusión entre el interés público y el interés privado que sirve de fundamento a la corrupción hace sus primeras armas en una patrimonialización de los *valores de uso* del Estado que abre el camino a su transformación en *valores de cambio*.

La rápida habituación de los socialistas a las comodidades de la púrpura a partir de 1982 no hizo sino reforzar los elementos de continuidad del Estado frente a la discontinuidad de los gobiernos e incluso de los regímenes. La permanencia en la Jefatura del Estado de un rey proclamado primero por las Cortes Orgánicas del franquismo y revalidado después por las Cortes Constituyentes de la democracia, había contribuido a justificar el tránsito sin solución de continuidad de los mismos despachos de los herederos de la dictadura a los representantes de la soberanía popular; ahora le correspondía el turno de ocupar el poder sin ruptura a un partido que había sido derrotado en la guerra civil. La contradicción entre los discursos electoralistas de los socialistas, llamando a la austeridad y recordando las tradiciones puritanas del *pablismo*, y su posterior comportamiento desde el Gobierno fueron algo así como la primera mano de pintura dada a una superficie sobre la que se dibujaron posteriormente las historias de corrupción. El argumento según el cual los excesos en los gastos de representación de los altos cargos (por definición sólo unos centenares y a lo sumo unos pocos millares de personas) sólo constituyen gotas de agua en el océano presupuestario, de forma tal que su eventual supresión equivaldría al

ahorro conseguido por la eliminación del chocolate del loro en un palacio, plantea el problema en términos equivocados. Por lo pronto, el desvío de bienes públicos para mayor comodidad o prestigio de sus administradores no es sólo un derroche económico sino también una doble conculcación del principio de igualdad y del principio de legalidad. Después, ese despilfarro de fondos presupuestarios produce un efecto demostración en cascada, que sirve para justificar la participación de todos los ciudadanos en el derroche de unos recursos públicos desconectados en sus orígenes de los impuestos y contemplados como el inagotable producto del cuerno de la abundancia. La conclusión lógica de ese proceso es el pillaje generalizado: «historia de locos en la que cada ciudadano se apodera de su propio bien y se bate por hacerlo pasar de la mano derecha a la mano izquierda sin darse cuenta de todos los desperdicios que acarrea esa transferencia» (Closets, 1992: 392).

Esa es tal vez la razón más poderosa para pedir a los gobernantes un comportamiento austero en el manejo del dinero público, una exigencia que no deriva de una moral privada puritana sino de un mandato de las normas sobre las que descansa un Estado de Derecho. La ampliación del radio de acción del Estado del Bienestar y la universalización de las prestaciones sociales hacen que la legalidad se haya convertido en «el poder de los sin poder», en el instrumento para asegurar la igualdad de la gente (Flores d'Arcais, 1993). En nuestros días, una gran cantidad de los bienes a disposición de los ciudadanos procede de los servicios públicos, desde la enseñanza hasta los transportes, pasando por las redes asistenciales del desempleo y la vejez; sólo la legalidad asegura la igualdad de oportunidades en todas las esferas de la vida pública a todos los ciudadanos, es decir, el acceso a las funciones y a los puestos por méritos propios y no por clientelismo o nepotismo en un mercado no sometido al peso de la corrupción y al tráfico de influencias en los contratos públicos. Porque un aparato público usado para fines clientelísticos castiga a quienes no se hallan en

condiciones de acceder, por falta de amistad o de militancia, a los bienes distribuidos por el Estado (Flores d'Arcais, 1993).

Zonas grises

El deslizamiento desde las formas de corrupción *blanca*, contempladas con tolerancia y comprensión tanto por la opinión pública como por las élites, hacia las variantes de corrupción *gris*, percibidas de manera desaprobatoria por una parte de la sociedad y de sus grupos influyentes, puede deberse a simples cambios de humor por ese difuso tribunal encargado de enjuiciar las conductas de los políticos. De esta forma, unas mismas actuaciones que eran vistas anteriormente con indiferencia pasan a ser consideradas como reprobables casi sin solución de continuidad ni aviso previo; la financiación irregular de los partidos, beneficiada durante mucho tiempo con la etiqueta de la venalidad blanca, ha ingresado desde hace escasos años en las categorías gris o negra de la corrupción.

También puede suceder que algunas formas de despilfarro o de abuso de los bienes posicionales traspasen la frontera no siempre visible que separa a las conductas moralmente reprobables de los comportamientos penalmente sancionables. El desvío de los gastos de representación hacia usos personales injustificables realizado por una directora de RTVE originó la intervención de los tribunales; aunque la audiencia absolvió a la acusada, la sentencia dejó constancia de la irregularidad de su conducta. En los escándalos de los últimos años se han multiplicado los casos instalados en esa zona gris del espectro: desde las compras de obras de arte por una directora del Boletín Oficial del Estado empleando el nombre de la reina y de la esposa del presidente del Gobierno, hasta el usufructo por parte de un diputado socialista de un automóvil de lujo propiedad de un empresario en apuros, pasando por las bravatas de un dirigente valenciano del PP sobre su voluntad de enriquecimiento. Pero son probablemente los casos de fraude fiscal realizado por

cargos públicos el ejemplo mejor del carácter deslizando de la corrupción política.

El argumento utilizado por Mariano Rubio y por Vicente Albero para justificar sus incumplimientos con Hacienda mientras eran respectivamente gobernador del Banco de España y ministro de Agricultura es que no cometieron el fraude en el desempeño de sus funciones sino como ciudadanos privados.

Corrupción «negra»

Las variantes débiles –blancas o grises– de la corrupción política dejan paso a los casos de apropiación privada de los fondos públicos, por parte de una persona o un grupo. Recordemos que la adjetivación de la corrupción como *política* no toma como único criterio definitorio la titularidad pública de los bienes sustraídos sino que exige otras circunstancias complementarias; quedan fuera de esa categoría las prácticas de apropiación indebida de fondos públicos realizadas por los procedimientos utilizados para realizar estafas y fraudes en la empresa privada y la sociedad civil: pagadores que se escapan con la nómina, desviaciones de ingresos por intereses hacia cuentas corrientes privadas, sustracción de objetos, muebles o maquinaria de las oficinas públicas, etc. Es el ejercicio de las atribuciones y las facultades propias de un cargo público para el enriquecimiento privado la nota que no puede faltar en cualquier definición de corrupción política. Esos titulares de cargos públicos implicados en negocios corruptos son usualmente políticos profesionales que ocupan sus puestos por elección popular (parlamentarios y concejales) o por libre designación del Gobierno; aunque no es seguro que los enriquecimientos de los funcionarios públicos de carrera realizados de acuerdo con los patrones propios de la corrupción política entren con derecho propio en esa categoría o deban ser clasificados más bien dentro de una categoría específica de corrupción administrativa, las operaciones venales llevadas a cabo

por políticos profesionales en el ámbito municipal suelen contar con la colaboración o la complicidad del personal funcional.

Las formas más primitivas de corrupción política *negra*, esto es, aquellas actuaciones mediante las que los gobernantes arramblan con fondos y bienes públicos de forma cuasidirecta o utilizan el poder político para encauzar en propio provecho los mecanismos de mercado sin la ayuda de cómplices menores fuera del Estado, parecen reservadas para las viejas monarquías feudales o las dictaduras militares modernizadoras; cualquier investigación de la corrupción durante los arranques del franquismo tendría que prestar atención a esas manifestaciones arcaicas de la política. Los sistemas democráticos trabajosamente contruidos en América Latina durante la década de los sesenta sobre los escombros de las dictaduras militares están sometidos a un grave deterioro institucional a causa de una corrupción política cercana al pillaje directo. En diciembre de 1992, Fernando Collor de Melo fue obligado a dimitir como presidente de Brasil después de que el Senado abriese el procedimiento para su destitución definitiva bajo graves acusaciones de corrupción. En mayo de 1993, la Corte Suprema de Venezuela suspendía en su cargo al presidente Carlos Andrés Pérez también por acusaciones de corrupción; el mes de septiembre siguiente el Congreso corroboraba la decisión judicial. Otros presidentes latinoamericanos han sido sometidos a pesquisas judiciales al concluir su mandato: Alan García, expresidente de Perú hasta 1990; Salvador Jorge Blanco, expresidente de la República Dominicana; Luis Alberto Monge, expresidente de Costa Rica (Comas, 1993). También la Argentina de Carlos Menem ha sido escenario de ese tipo de escándalos. Y sistemas políticos como Italia, que reúnen todos los rasgos de una democracia representativa (desde las elecciones libres hasta la separación de poderes, pasando por una prensa independiente), han incurrido igualmente en ese tipo de prácticas corsarias primitivas. En la España democrática, la sustracción para uso privado de los *fondos reservados* asignados a diferentes ministerios (Interior, Justicia, Exteriores, Defensa) para su empleo

sin control posterior de la Intervención General del Estado es, tal vez, la variante más oscura de la corrupción *negra* producida en España durante los últimos años. El reparto entre los altos cargos del Ministerio del Interior como sobresueldo de unas partidas presupuestarias de asignación discrecional, pero comprometidas finalistamente para pagos a personas ajenas a la Administración, concentra todos los rasgos de las formas más duras de venalidad política: apropiación de bienes públicos por altos cargos para su beneficio particular aprovechando su posición dentro del organigrama estatal. Aunque la circunstancia de que Luis Roldán – movido por el propósito de justificar una parte de su patrimonio afluído – haya sido el descubridor de la tropelía prive de autoridad moral a la denuncia, hay suficientes indicios para conjeturar que esa práctica adquirió carta de naturaleza en los últimos años (Irujo, 1994).

La complicidad de la sociedad civil

Las prácticas corruptas suelen exigir, sin embargo, un entendimiento entre los titulares del poder público que adoptan las medidas engendradoras de beneficios privados y la gente situada en la sociedad civil que comparte con ellos los resultados de las operaciones. Esos puentes tendidos entre el Estado y su entorno para provecho conjunto del político corrupto y de sus socios van desde la información confidencial sobre futuras decisiones hasta el tráfico de influencias para poner precio a la adopción de una resolución, la concesión de una licencia o la modificación de un plan urbanístico. Las informaciones confidenciales a terceros, eventuales socios del político informante, forman el *inside trading*, una práctica severamente perseguida en Estados Unidos; en Francia, el *affaire Pechiney* implicó al propio presidente de la República en el enriquecimiento de uno de sus amigos personales en una operación de bolsa culpable del *inside trading*. En España la regulación de la

materia es muy reciente; con independencia de los cargos de fraude fiscal reconocidos ya por el exgobernador del Banco de España, el *caso Rubio* nació como consecuencia de las acusaciones –nunca probadas– sobre informaciones privilegiadas en beneficio del grupo Ibercorp (Cacho, 1992).

Las decisiones político-administrativas susceptibles de entrar en el mercado del *tráfico de influencias* van desde los concursos para contratos de obras y servicios hasta las recalificaciones urbanísticas, las licencias de apertura, las subastas de material, el otorgamiento de subvenciones y las concesiones administrativas. Los grandes contratistas de obras públicas y los concesionarios de los juegos de azar aparecen una y otra vez como los grandes protagonistas desde el lado de la sociedad civil en los casos de corrupción relacionados con la Administración central y autonómica; los constructores y promotores urbanos ocupan el primer lugar en el ranking de los escándalos de ámbito municipal al estilo del *caso Peña*, el *caso Calvià*, el *caso Naseiro* y el *caso Guerra* en su despiece de Alcalá de Guadaira y Barbate. La mecánica habitual de funcionamiento de esas operaciones no requiere demasiados implicados. El circuito de la corrupción podría reducirse a tres componentes principales: el empresario que paga un soborno; el político que lo recibe; y el intermediario, que trae y lleva las propuestas y aceptaciones. Tanto la figura del político como la pieza del intermediario se desdoblán en ocasiones para hacer partícipe en las operaciones a la formación partidista a la que pertenecen o para la que trabajan.

No resulta fácil, por lo demás, saber a qué lado –si el político o el empresario– corresponde la iniciativa en esos tratos. Todo hace suponer que los papeles de íncubo estaban reservados a la sociedad civil en la corrupción tradicional al viejo estilo; sin embargo, la creciente presencia de la financiación irregular de los partidos en esos tratos clandestinos da argumentos para suponer que en la nueva corrupción son los políticos quienes obligan a los empresarios a pagar comisiones ilegales y sobornos de todo tipo. Tal vez el relevante papel desempeñado por el intermediario, encargado de

poner en relación al gobernante que adopta una decisión injusta y el empresario que paga por conseguirla, guarde relación con la dificultad en que se encuentran los políticos para exponer sus exigencias. Esos especialistas en tráfico de influencias cerca de la Administración, que recibe comisiones por sus servicios para conseguir la contrata, la adjudicación, la licencia o la recalificación, son muchas veces simples pícaros que trabajan al servicio de un partido o que simulan hacerlo. El *caso Guerra*, el *caso Cacerolo* y el *caso Piñeiro* ofrecen una galería de curiosos especímenes que han convertido en una lucrativa profesión las tareas de acercar la demanda pública corrompible y la oferta privada corruptora. Expertos en un mercado que permanece invisible para las miradas inocentes, los intermediarios descubren las oportunidades de negocio en el interlineado de esa espesa prosa administrativa dedicada a anunciar en los boletines de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos la buena nueva de licitaciones de obras, reformas de planes de urbanismo, regímenes de subvenciones y concursos para la adquisición de material. Los constructores de obras públicas y los promotores inmobiliarios.

La corrupción en contexto

¿Hasta dónde llega la corrupción política *negra* en el sistema democrático español? Cabría partir pacíficamente de la razonable posibilidad de que entre los políticos españoles exista la misma distribución aleatoria de virtud y de vicio, de rasgos admirables y de aspectos detestables, que entre los miembros de cualquier otra corporación, profesión o gremio. Tan absurdo sería suponer –así lo creen los interesados en sus momentos de euforia– que la clase política es el producto de la selección natural de los más aptos como afirmar –siguiendo a sus críticos más implacables– que forman la resaca de una selección a la inversa. Se crea o no en los deletéreos efectos del pecado original sobre la especie humana, los juicios a

favor o en contra de la mayor o menor proclividad de los políticos hacia la corrupción son inverificables. No se trata, en consecuencia, de disparatar en torno a la maldad o la bondad congénitas del *homo politicus* sino de tomar las precauciones necesarias para limitar en la medida de lo posible las prácticas corruptas. La cuestión no es tanto apostar por la honradez congénita de los políticos como evitar que «sea imprudentemente puesta a prueba por la ausencia o la ineficacia de los mecanismos y controles colectivos» (Vallés, 1990).

Si la condición humana nunca está a salvo de las tentaciones de la corrupción, cualesquiera que sean las actividades o las profesiones desempeñadas (empresarios o líderes sindicales, árbitros o jugadores de fútbol, policías o funcionarios de prisiones), el punto a discutir sería determinar si un ámbito de actuación específico como es la política se halla especialmente abonado para esas prácticas venales. La respuesta puede venir dada por la importancia del botín que pone en movimiento a los corruptores. Las prácticas corruptas individualizadas agotan su eficacia dentro de su ámbito respectivo: un boxeador, un jockey o un pelotari son comprados por un apostador profesional para que pierdan el combate, la carrera o la partida; un dirigente sindical es sobornado por el empresario para que negocie un convenio a la baja; un periodista económico cobra de un especulador para amañar informaciones. Pero la corrupción política no sólo opera sobre botines que pueden llegar a ser espectaculares; además, el creciente intervencionismo de las Administraciones Públicas en prácticamente todos los ámbitos de la vida social multiplica de forma espectacular los focos potenciales de corrupción y el número de personas afectadas por su tráfico. En ese sentido, los políticos en el poder o con elevadas expectativas de alcanzarlo viven una situación de alto riesgo en todo lo que se refiere a la corrupción si se les compara con otros profesionales

En efecto, la corrupción medra gracias al intervencionismo estatal y a los amplios márgenes de discrecionalidad de las Administraciones Públicas para tomar decisiones. Desde su experiencia política como presidente de la Comunidad de Madrid desde 1983 a 1995, Joaquín

Leguina señala tres fuentes de eventual corrupción en las relaciones de la Administración con sus proveedores. Las Administraciones Públicas, al adjudicar obras y servicios a intereses privados, originan una especie de mercado negro en el que compiten los aspirantes a obtener tales encargos. La compra de material a empresas privadas, desde papel hasta mobiliario, alimenta la tentación de crear o de asociarse con una empresa productora de esos bienes. Finalmente, las recalificaciones de solares y terrenos abren un ancho campo para los tratos venales (Leguina, 1993). En su triple condición de gestor, inversor y agente económico con libertad de actuación, el Estado es omnipresente en el tráfico mercantil. Desde el lado de la demanda, es el primer cliente potencial para cualquier empresa privada, sea a través del Ministerio de Defensa, de Obras Públicas o de Educación, e interviene también en operaciones de comercio internacional. Desde el lado de la oferta, las inversiones ligadas a los servicios públicos o a proyectos que requieren enormes desembolsos y grandes riesgos pasan necesariamente por el Estado (Sabán, 1991).

En su actividad económica, la Administración presenta tres caras distintas o juega con tres camisetas diferentes a las que dan réplica prácticas corruptas también diversas. La Administración tradicional, inversora o consumidora, actúa de acuerdo con la ley presupuestaria; con ella se corresponde la corrupción también tradicional, esto es, el enriquecimiento del alto cargo público o funcionario. Si la escasez de candidatos cualificados para acometer las grandes obras públicas sacadas a concurso por la Administración puede crear una cercanía de relaciones facilitadora del soborno, la discrecionalidad en la toma de decisiones abona el terreno para la corrupción; por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid concedió en 1992 el 92% de las obras o asistencias por el procedimiento de la adjudicación directa, pese a que la Ley General de Contratos del Estado fija un tope de 60 millones de pesetas (*El País*, 2-3-1993). Otra fuente de oportunidades para el cohecho es el permanente incumplimiento por demora de todo lo pactado entre la Administración y sus suministradores: en estos casos el soborno se

recibe para hacer cumplir lo estipulado, esto es, por hacer un favor legal.

El segundo rostro de la Administración en la vida económica se lo dan las empresas públicas que se mueven libremente en el mercado y que trabajan con discrecionalidad absoluta, sin sentirse trabadas por los procedimientos administrativos ni vigiladas por la Intervención Pública. La tercera camiseta es la Administración reguladora de intereses económicos y productora de normas de trascendencia directa para sus agentes: desde las reglamentaciones y concesiones de juego hasta la reconversión industrial, pasando por las autorizaciones de creación de bancos, las concesiones de ondas radiofónicas y televisivas, las subvenciones para los colegios, las exenciones fiscales, etc.; la gestión del urbanismo, cuyas decisiones de oportunidad transforman el suelo rústico en urbano y costean servicios públicos en su beneficio, es la auténtica estrella dentro de esa categoría. Otra fuente de corrupción potencial son las facultades inspectoras y las potestades sancionadoras de la Administración. Las actividades de inspección ofrecen mayores oportunidades de venalidad impune que las medidas de castigo, ya que resulta muy difícil demostrar que *no* se hizo algo por un soborno. Pero también la discrecionalidad de las facultades sancionadoras de la Administración y el amplio espectro de las multas posibles, sea en materia de impuestos o de seguridad vial, facilitan la negociación corrupta en forma de inacción o de lenidad arbitraria. De añadidura, las decisiones adoptadas desde el Poder Ejecutivo por políticos venales para producir o amparar situaciones corruptas tienen muchas posibilidades de permanecer impunes. Vimos ya la insuficiencia de las técnicas penales para combatir la corrupción. Pero tampoco la vía contencioso-administrativa o la responsabilidad civil son armas procesales suficientemente eficaces al respecto (Sabán, 1991).

Crece el pastel

A los márgenes de discrecionalidad de las medidas político-administrativas y al creciente intervencionismo del Estado vino a unirse desde mediados de los ochenta el aumento de las oportunidades para negocios irregulares propiciado por la fase ascendente del ciclo y por el crecimiento del gasto público; mientras la economía creció fuertemente entre 1985 y 1991, la participación del gasto público en el PIB alcanzaba el 50%. En ese clima de euforia desarrollista, la presencia de las Administraciones Públicas (central, autonómica y municipal) a través de recalificaciones de terrenos (capaces de multiplicar vertiginosamente el valor de un solar), contrataciones de obras públicas (embalses, autovías, carreteras, tendidos ferroviarios, aeropuertos), concesiones de todo tipo (máquinas de juego, servicios de limpieza), licencias (para abrir un local, emprender un negocio o comenzar unas obras) y compras de material (desde aviones, locomotoras y material bélico hasta material de enseñanza) abrió amplios espacios para los cohechos y sobornos. Como veremos, el primer rasgo original de los nuevos tiempos fue que la corrupción no era tanto *particular*, realizada en beneficio personal de políticos venales, como *institucional*, en provecho de los partidos a través de los militantes de confianza que desempeñaban cargos electos y funcionarios.

La segunda novedad fue la transformación de los viejos episodios *aislados* y *aleatorios* de corrupción en el conato tendencial de una práctica *sistemática* y *regular*: mientras antaño las comisiones fraudulentas eran cobradas por políticos o funcionarios deshonestos de forma ocasional y de manera variable, la intervención de los partidos transforma ahora ese pago en el equivalente delictivo de un impuesto regular tarifado sobre porcentajes fijos. Y aunque la recaudación del dinero negro de las comisiones ilegales continúe siendo hoy tan clandestina, secreta y cautelosa como ayer, el tercer rasgo original de los tiempos nuevos es que, cuando los perceptores de los ingresos delictivos no son personas individuales sino personas

jurídicas (partidos o sindicatos), los actores no consideran delictiva su conducta sino que la valoran como un servicio a la causa democrática.

Así pues, la novedad sustancial registrada en estos años en Italia, Francia y España, responsable del enorme vuelo alcanzado por la corrupción y del deterioro sufrido por el funcionamiento del sistema democrático, ha sido la sustitución de las personas por los grupos, o de los pícaros por las mafias, como perceptores de las comisiones pagadas por empresarios, promotores o agentes inmobiliarios para obtener resoluciones administrativas favorables a sus intereses. Bajo el régimen franquista, la innovación en este terreno correspondió a asociaciones ideológico-religiosas como el Opus Dei, que santificaron la información privilegiada y el tráfico de influencias en nombre de intereses superiores y que disfrazaron la percepción de las comisiones pagadas a cambio de favores político-administrativos bajo forma de donaciones, caridades y limosnas. Ya en la democracia, el surgimiento de los partidos como intermediarios colectivos dedicados a percibir comisiones ilegales de empresarios y contratistas a cambio de decisiones administrativas dictadas desde el poder central, autonómico o municipal ha institucionalizado las prácticas corruptas. Las consecuencias de ese giro eran seguramente imprevisibles para quienes las pusieron en marcha en Italia y fueron luego imitados en otros países europeos: los sobornos en la vida pública perdieron su carácter excepcional, las comisiones se uniformizaron según porcentajes constantes sobre el monto de los terrenos recalificados o de las obras contratadas, el carácter clandestino de las transacciones dejó paso al secreto a voces de las situaciones alegales y los licitadores, contratistas o empresarios que no conocen o que no aceptan las reglas del juego quedan excluidos de los negocios con las Administraciones Públicas.

Se trata de algo más que de rumores. Desde hace años, las hipótesis más plausibles situaban la financiación ilegal de los partidos italianos en el centro mismo de la corrupción y la convertían en la causa principal de su creciente difusión durante los últimos

años. Las diligencias judiciales iniciadas en Italia por los magistrados en la operación *manipuliti* terminaron por hacer explícitos los valores entendidos y por sacar a plena luz el mundo subterráneo de la financiación partidista. En su histórica intervención ante el Congreso de los Diputados el 3 de julio de 1992 Bettino Craxi, expresidente del Gobierno y máximo dirigente del Partido Socialista, reveló el secreto de Polichinela sobre «el problema de la financiación del sistema político en su conjunto» y «de las ilegalidades que se verifican desde tiempo inmemorial» al respecto. «Ha llegado el momento de decir la verdad»: los partidos «tienen capacidad de recurrir y recurren al uso de recursos adicionales y lo hacen de forma irregular y legal». La moraleja extraída por Craxi, sin embargo, no es el arrepentimiento: «si gran parte de esta actividad debe ser considerada puramente criminal, entonces gran parte del sistema sería un sistema criminal... quien esté libre de pecado que tire la primera piedra» (Rocchini, 1993:52). También en España existe la generalizada convicción de que casi todos –por no decir todos– los partidos con responsabilidades de gobierno en la Administración central, autonómica, provincial o municipal han recurrido, desde el restablecimiento de la democracia, a esas formas corsarias de abastecimiento de recursos monetarios allí donde el veredicto electoral les ha dado posibilidades para chantajear a los constructores, contratistas o concesionarios que aspiraban a hacer negocios con centros de poder bajo control partidista. De añadidura, la experiencia muestra que la corrupción *institucional* inherente a la financiación ilegal de los partidos se halla muchas veces inextricablemente unida a la corrupción *individual* de los pícaros; las exacciones hechas a los empresarios en nombre de unas siglas políticas como condición previa para obtener recalificaciones urbanísticas, concesiones administrativas, licitaciones en las subastas o contrataciones de obras públicas han sido el caldo de cultivo que ha permitido a los avisados cobradores clandestinos de esos impuestos invisibles desviar hacia sus bolsillos una parte de la recaudación mafiosa.

Las tentaciones del poder

Ni resulta fácil establecer las fronteras que separan la corrupción *individual* de la corrupción *institucional*, ni es tampoco sencillo separar nítidamente la época supuestamente impoluta en que los dirigentes de los partidos se movían sólo por altos ideales y nobles pasiones de los sucios tiempos no menos supuestos en que una venalidad generalizada ha invadido el Estado. La pretensión de que la llegada de los socialistas al poder en 1982 marcó una nítida solución de continuidad en lo que se refiere a la administración de los recursos públicos dentro de la experiencia democrática posterior a la muerte de Franco recibe parte de su fuerza de la pugna que libran PSOE y PP desde las elecciones generales de 1993 por presentarse como los legítimos herederos de la transición. El embellecimiento retrospectivo del sexenio centrista (desde la designación de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno en julio de 1976 a la victoria del PSOE en las elecciones de octubre de 1982) es obra no sólo de los antiguos dirigentes y militantes de Unión de Centro Democrático (UCD) sino también, paradójicamente, de los dos partidos actualmente predominantes en la izquierda y la derecha —socialistas y populares respectivamente— que dinamitaron la experiencia centrista a partir de 1979. Aunque resulte improbable que la leyenda dorada de ese periodo no tenga manchas, y aunque las malas costumbres de la financiación irregular de los partidos y de los abusos de la clase política se incubaran durante esos años, también es cierto que los socialistas al llegar al poder, pese a sus amenazas de publicar *auditorías de infarto* sobre la gestión del Gobierno centrista y de barrer la basura escondida bajo las alfombras, convalidaron con su silencio la honradez de sus predecesores como administradores de bienes públicos. Cualesquiera que fuesen las razones de esa actitud (la resistencia de los socialistas a convertirse en fiscales de escándalos pasados o la falta de materia prima), los políticos centristas han salido indemnes de la prueba que los socialistas tendrán que soportar de forma inevitable:

quedar limpios de las acusaciones de corrupción después de que sus antiguos despachos sean ocupados por quienes les acusaron desde la oposición de haberse enriquecido ilícitamente. En cualquier caso, el peso exclusivo –o cuando menos principal– de las acusaciones de corrupción política ha sido descargado sobre la larga etapa de hegemonía socialista, iniciada en el ámbito municipal con las elecciones locales de 1979 y proseguida con la arrolladora victoria lograda en las elecciones generales de 1982.

La incómoda asociación de la etapa de gobierno del PSOE con el estigma de la corrupción tiene explicaciones más allá de las pretensiones generalistas de convertir el código genético de los socialistas en portador exclusivo de las instrucciones pecaminosas legadas por Adán y Eva. Los diez millones de votos conseguidos en las elecciones generales de 1982 y el nuevo triunfo obtenido en los comicios municipales y autonómicos de 1983 dieron a los socialistas la mayoría absoluta en las Cortes, el control de 12 de las 17 instituciones de autogobierno y la alcaldía de los ayuntamientos donde vivía más del 70% de los españoles. El hundimiento de UCD en los comicios de 1982 (sólo obtuvo 12 de los 168 escaños conseguidos en 1979) dejó a la oposición parlamentaria de derecha sin la experiencia de un partido que había gobernado durante seis años y en manos de una formación trufada de nostálgicos del franquismo; el paralelo fracaso de los comunistas (que sólo obtuvieron cuatro escaños) contribuyó a desbaratar a la izquierda en el hemicycle. También en las autonomías y los ayuntamientos donde los socialistas habían logrado la mayoría absoluta se repitió ese mismo fenómeno de gobiernos poderosos con oposiciones débiles. Los casi cien diputados de distancia entre el PSOE y Alianza Popular (AP) configuraban un modelo de *bipartidismo imperfecto* (a la italiana) o de *partido hegemónico* (a la sueca) que permitía pronosticar el mantenimiento de los socialistas en el poder durante tiempo indefinido.

Para hacer frente a la impresionante demanda de gobierno derivada de sus éxitos electorales, los socialistas tuvieron que

improvisar sus equipos dirigentes casi de la nada. Ya en 1979 los 1.125 alcaldes y 11.475 concejales socialistas sumaban una cifra superior no sólo a los 3.580 militantes registrados en el Congreso de Suresnes de 1974 bajo la clandestinidad sino a los 9.141 militantes acreditados en el Congreso de Madrid ya en la legalidad (Gillespie, 1989: 366). La cifra declarada en 1982 –100.000 militantes– era insuficiente para asegurar una oferta de titulares competentes y experimentados para la impresionante cosecha de cargos públicos producida por la triple victoria en las elecciones generales, municipales y autonómicas de 1982 y 1983: parlamentarios en las Cortes Generales y en las asambleas autonómicas; concejales en los ayuntamientos; presidentes y ministros de los gobiernos central y autonómico; alcaldes y gestores de áreas municipales; subsecretarios, directores generales y puestos de libre designación en la Administración central y autonómica; presidentes y ejecutivos de las empresas públicas y del vasto conglomerado de organizaciones paraestatales. Esa irrupción en el sector público de militantes y simpatizantes socialistas, en su gran mayoría sin la menor vinculación con el régimen anterior a diferencia de un cualificado sector de UCD, creaba una situación radicalmente nueva en la Administración española. La tendencia de los medios conservadores a dar por buenas todas las acusaciones de corrupción contra esos advenedizos tenía precedentes en las campañas de difamación lanzadas contra el fundador del PSOE y sus compañeros de partido y de sindicato en la España de la Restauración; las acusaciones de desclasamiento y arribismo (el célebre *gabán de pieles* de Pablo Iglesias) iban unidas ahora a imputaciones de cohecho y prevaricación de los cargos públicos, prácticas clientelistas y nepotistas en las administraciones bajo su control y denuncias de enriquecimientos ilícitos. La imprecisa generalidad de las descalificaciones, el tono burdamente calumnioso de algunas imputaciones y el carácter chocarrero de ciertas críticas hicieron pensar en un primer momento que se trataba de una descontrolada reacción de protesta de la derecha autoritaria contra el hecho de que

la política democrática hubiera servido de vehículo para la movilidad ascendente de gentes mantenidas desde siempre al margen de la adopción de decisiones (Pradera, 1992). La burda antropología política de las fuerzas conservadoras para juzgar a los socialistas descansaba sobre una sombría visión de la condición humana: los ideales igualitarios de la izquierda escondían simplemente envidiosos afanes de revancha y sus políticos jugaban con esos oscuros sentimientos para invertir las posiciones en la jerarquía inmutable del poder y situarse en la cima de la pirámide. Frente a esa pesimista reducción paretiana de la lucha por el poder a la circulación de las élites, la antropología política de la izquierda invertía la simpleza de la derecha para atribuir a los desposeídos y a sus representantes una superioridad moral por su mero origen; de esta forma, el carné del PSOE se convertía en una garantía de honradez y limpieza por encima de toda sospecha. Ese petulante postulado moral atribuía, de esta forma, una especie de pureza ontológica a quienes militaran en el socialismo, un estereotipo simétricamente opuesto a la descripción hecha por sus adversarios, que los presentaban como arribistas inmorales movidos por el rencor, el ansia de revancha y el odio a la excelencia. Sin embargo, esa incondicional apuesta a favor de la impermeabilidad a las tentaciones del poder de una nueva clase dirigente en buena medida improvisada, con escasa experiencia y sin el control de una eficaz oposición, era demasiado optimista para salir triunfadora; la irresponsable ceguera con que algunos dirigentes socialistas bromearon ante las primeras sospechas de corrupción mostraba a la perfección los débiles cimientos de esa construcción ideológica triunfalista (Paramio, 1990).

***Enrichissez-vous!* Euforia política y euforia económica**

Es probable, sin embargo, que la línea fronteriza en lo que respecta a la corrupción política no cruce entre el sexenio centrista y la primera legislatura socialista; el cambio de la marea parece

producirse después del segundo triunfo del PSOE por mayoría absoluta en las generales. La fecha de arranque de muchos casos de corrupción conocidos sólo posteriormente se inscriben dentro de la segunda legislatura socialista (1986-1989), en especial las operaciones relacionadas con la financiación irregular del PSOE; cuando las evidencias del *caso Filesa* eran ya abrumadoras, algunos dirigentes socialistas dejaron entrever que el PSOE se vio obligado a recurrir a ese aprovisionamiento ilegal de fondos para hacer frente a los gastos inducidos por la campaña publicitaria del referéndum de la OTAN de marzo de 1986, no cubiertos por las subvenciones con cargo a los fondos presupuestarios reservados para las convocatorias electorales ordinarias.

El triunfo contra todo pronóstico de Felipe González en el referéndum de la OTAN de marzo de 1986 y la nueva mayoría absoluta conseguida por el PSOE en las elecciones generales de junio de 1986 asentaron las expectativas de un periodo de hegemonía socialista cuyo término temporal no se divisaba en el horizonte cercano. Vencedor en las urnas a considerable distancia de sus perseguidores, con una desahogada mayoría en el Congreso y en el Senado, gobernando miles de ayuntamientos y doce autonomías, implantado organizativamente en todo el territorio nacional y con una férrea disciplina interna, el PSOE entró en su segunda legislatura con el viento de cola de la recuperación económica. La facilidad con que los socialistas habían pasado en apenas seis años de la clandestinidad al poder pronto comenzaría a ser vivida como un mandato del destino; y esa seguridad en las propias fuerzas alimentó posiblemente una sensación de impunidad que a la larga sería ruinosa.

A partir de 1986, la economía española empezó a crecer a un ritmo alto y sostenido (Alonso de Zaldívar, 1992). La combinación de la euforia política y la euforia económica formaría el clima de despreocupación y confianza que posibilitó los avances de la corrupción individual e institucional. Desde 1983 hasta 1992, la mayor participación del gasto público en el PIB, el crecimiento en

casi diez puntos de la presión fiscal y el aumento de la deuda pública en varios billones de pesetas mostraban cómo la intervención del Estado en la vida económica iba en aumento. Una clase política en buena medida bisoña, improvisada y poco preparada, con toda la Administración central y la mayor parte de las administraciones autonómica, provincial y municipal bajo su entero control, se encontró así al volante de una maquinaria estatal que manejaba cada vez más dinero y que se infería en los más diversos sectores de la vida ciudadana, desde la animación cultural en los ayuntamientos hasta la concesión de subvenciones a los sectores industriales en reconversión. Y por si se necesitaba debilitar todavía más las resistencias de Ulises para no sucumbir a las sirenas, algunos dirigentes socialistas hicieron suya la vieja exhortación lanzada por los liberales doctrinarios del reinado de Luis Felipe a la burguesía francesa –*enrichissez-vous!*– para animar a sus compatriotas a participar sin escrúpulos de conciencia en la acumulación de dinero.

Dado el rápido tránsito desde el exilio y la clandestinidad hasta el poder, sólo seis años después de haber sido legalizado, el PSOE sufrió intensamente las tensiones producidas por las distancias existentes entre su programa máximo (un resto arqueológico de las visiones primitivas e ingenuas de la II Internacional) y las respuestas dadas desde el Gobierno a partir de 1982 a los problemas planteados por una sociedad que había sufrido grandes transformaciones económicas, sociales y culturales durante los últimos años del franquismo, aceleradas con el restablecimiento de la democracia. Las críticas de Felipe González contra los excesos de la *acumulación ideológica* producida durante los años de clandestinidad y de oposición al franquismo habían abierto ya el camino para el abandono del marxismo como rasgo definitorio excluyente del PSOE, no sin atravesar antes por la grave crisis del XXVIII Congreso de 1979. La victoria electoral de 1982 no hizo sino favorecer todavía más esa *reconciliación con la realidad* que los socialistas habían estado realizando desde la muerte de Franco. Durante la primera legislatura (1982-1986), la reconversión

industrial, la reforma de las pensiones y el giro en favor de la pertenencia de España a la OTAN testimoniaron el cambio de la percepción de los problemas según se contemplen desde el Gobierno o desde la oposición. De manera casi insensible, buena parte de los valores tradicionalmente defendidos por el PSOE fueron sometidos al roce abrasivo del ejercicio del poder. Si algunos dirigentes y militantes socialistas no habían ajustado su conducta a los dictados de la austeridad y la igualdad desde su llegada al poder, durante la segunda legislatura (1986-1989) la lección principal de ese imaginario curso acelerado contra la intoxicación ideológica impartido por el PSOE tomó como argumento central el enriquecimiento personal. La interpretación según la cual el catolicismo tridentino habría ejercido una influencia negativa sobre la historia económica de España, al inculcar a sus habitantes un aristocrático desdén por el dinero (una tosca inversión teórica de la tesis weberiana sobre las relaciones entre el espíritu del protestantismo y los orígenes del capitalismo), justificaba a los socialistas para predicar una secularización de las actitudes hacia la riqueza como condición necesaria para la modernización del país (Weber, 1969).

El objetivo de esa campaña orientada a combatir la visión despreciativa del dinero como un poder satánico apuntaba probablemente a fomentar el ahorro, promover la inversión y alentar el espíritu emprendedor de los españoles, única vía para multiplicar la instalación de pequeñas y medianas empresas capaces de crear puestos de trabajo y reducir las altas tasas de desempleo. Pero las mayores posibilidades de enriquecimiento, a finales de los ochenta, no acampaban en la economía productiva sino en los negocios especulativos que la fase ascendente del ciclo y la revalorización inmobiliaria inducida por el ingreso en la Comunidad Europea propiciaban. De añadidura, el crecimiento del gasto público ofrecía excelentes oportunidades a las empresas relacionadas con la Administración como proveedoras y clientes.

Tal vez los promotores de esa campaña no fuesen del todo conscientes de que esas invitaciones al enriquecimiento personal no podían discriminar negativamente a los ciudadanos que, en el ejercicio de su libertad, hubiesen decidido militar en el PSOE o en cualquier otra formación política. ¿Por qué circunscribir las oportunidades de reconciliarse con la modernidad a los ciudadanos sin adscripciones partidistas y negárselas en cambio a los inscritos en organizaciones participativas? Y dando un paso más todavía, ¿no tendrían también los titulares de los cargos públicos derecho a beneficiarse de esa cruzada contra los prejuicios de los cristianos viejos, siempre que no incurrieran en alguna de las incompatibilidades formalmente definidas y enumeradas por las leyes? Esas implicaciones del *enrichissez-vous* lanzado por los socialistas fueron seguramente los efectos imprevistos y perversos de una exhortación inspirada por un espíritu bien distinto. Pero un número indeterminado de militantes y cargos públicos del PSOE y de otros partidos recibió como una maravillosa coartada el mensaje de que el enriquecimiento personal no sólo no era pecaminoso sino que estaba al servicio de la modernización y el desarrollo de la economía española. Dado que casi la mitad del PIB está manejado por las Administraciones central, autonómica, provincial y municipal, la distinción entre dinero público y dinero privado era puro bizantinismo: enriquecerse con negocios entre particulares no era diferente a conseguirlo mediante intercambios con la Administración, fuesen concesiones, licencias, subvenciones o recalificaciones. Esos equívocos mensajes a favor de la prosperidad individual parecían traducir a términos actuales la moraleja de la *Fábula de las abejas* de Mandeville según la cual los vicios de los individuos son un beneficio para la sociedad y el egoísmo de cada uno condiciona la prosperidad de todos (Touchard, 1961: 322); probablemente esa fue la lectura que hicieron desde mediados de los años ochenta Juan Guerra y Luis Roldán.

La nueva ortodoxia del Gobierno socialista contraponía la *eficacia económica* a la *eficacia social* para concluir que los frutos del

crecimiento no podían ser distribuidos en un primer momento equitativamente entre todas las clases sociales sino que deberían ser retenidos por los empresarios para su posterior reinversión: el reforzamiento de los servicios sociales del Estado del Bienestar vía impuestos, por un lado, y el lento goteo desde arriba de los incrementos del producto en beneficio de la población, por otro, constituían las únicas réplicas redistributivas al crecimiento de los beneficios empresariales. La apuesta del Gobierno en favor de la *eficacia económica*, la comprobación de que la salida de la crisis iniciada en 1985 estaba favoreciendo los grandes negocios especulativos (lo que luego se denominaría *la cultura del pelletazo*) y los llamamientos en pro del enriquecimiento pudieron contribuir a que un cierto número de militantes y cargos públicos socialistas se sintieran tentados por las grandes oportunidades de hacer fortuna desde la Administración Pública a partir de 1986. De esta forma, las mismas personas que habían defendido años antes la prevalencia de la *función reformadora* frente a la *función empresarial* cambiaron súbitamente de papeles: una vez llegados al poder, los propósitos de contribuir a una redistribución equitativa de los frutos del desarrollo entre toda la población fueron sustituidos por el deseo de lanzarse a la acumulación individual de capital (Hirschman, 1961; Costas, 1993).

La interpretación de las exhortaciones productivistas y desarrollistas del Gobierno socialista como una invitación al enriquecimiento personal de los militantes podía haber sido contrarrestada y anulada por la constelación político-moral de valores, preferencias y actitudes propias de la izquierda española antes de la guerra civil y durante los periodos más duros de la lucha contra el franquismo. Ascendidos socialmente gracias a la política, carentes de la experiencia de una larga militancia y orientados hacia el medro individual, algunos cargos públicos no tuvieron, sin embargo, mayores escrúpulos, una vez levantada la veda, en lanzarse a negocios especulativos en su propio provecho; aunque preocupados en ocasiones de que esas actividades de lucro no

traspasaran las barreras de la legalidad, una especie de daltonismo moral les impedía plantearse la posibilidad de que su conducta infringiese las normas de comportamiento que la ética política exige a los militantes y a los administradores de recursos públicos. Esa insensibilidad para distinguir entre lo legalmente permisible y lo moralmente intolerable quedó reforzada por una segunda suposición deudora igualmente del cinismo político: la idea de que la llegada al Gobierno habilita a los militantes de un partido de izquierda para utilizar los recursos del poder y para enriquecerse como presuntamente lo hicieran sus predecesores de la derecha. Esa justificación del botín en nombre de los orígenes de clase podría ser bautizada como *síndrome Zapata*; en la reconstrucción cinematográfica de la biografía del caudillo agrarista mexicano hecha por John Steinbeck y Elia Kazan, Eufemio Zapata reivindica ante su hermano Emiliano el derecho a enriquecerse en nombre de un pasado de hambre y dificultades.¹⁶

Todos se apuntan

El ámbito de poder consolidado por el PSOE a partir de 1982 y 1983 no sólo aumentó las posibilidades de que los casos de corrupción política salpicasen a los socialistas con mayor intensidad y frecuencia que a los restantes partidos; también hizo más perceptibles y denunciabiles esos escándalos. Las grandes responsabilidades adquiridas por las Administraciones bajo control del PSOE en la difusión de las prácticas corruptas durante estos años no hacen desaparecer, sin embargo, las huellas de venalidad en comunidades y ayuntamientos gobernados por otros partidos. Esos comportamientos irregulares, de difícil prueba judicial y de confusos perfiles, se inscriben dentro de parecidos registros sin que sea posible reconstruir de manera fiable las comunicaciones subterráneas entre los delitos atribuidos a personas singulares y la financiación ilegal de los partidos. Los beneficiarios de las

concesiones de juegos de azar, de un lado, y los empresarios de la construcción y promotores urbanísticos, de otro, son las grandes estrellas de la sociedad civil invitadas a esas colusiones con la Administración.

La coalición *Convergència i Unió* (CiU) y el presidente Pujol han ocupado el poder de la Generalitat desde las primeras elecciones autonómicas celebradas en 1980. Si los casos *Casinos de Cataluña* y *Loterías de Cataluña*, relacionados con la financiación irregular de Convergencia Democrática (CD), son los dos asuntos de corrupción institucional más frecuentemente citados (Miralles, 1992: 235, 339; Martín de Pozuelo, 1994: 107, 180), el *caso Planasdemunt*, un negocio de pagarés falsos, implica al antiguo director general del Institut Català de Finances (Martín de Pozuelo, 1994: 133). La investigación judicial del *caso Casinos* dilucida el eventual desvío hacia CD en 1989 de varios miles de millones de pesetas suministrados por Inverama, sociedad concesionaria del juego en la Comunidad Autónoma; entre las piezas de acusación figura el testimonio del exdirector financiero de Casinos de Cataluña, Jaime Sentís, que acusa al presidente del Consejo de Administración de su compañía de haber entregado mil millones de pesetas al partido de Pujol.

La hegemonía del PNV sobre el País Vasco no tuvo contrapeso desde las primeras elecciones autonómicas de 1980 hasta que la escisión de Eusko Alkartasuna (EA) le obligó en 1987 a formar un gobierno de coalición con el PSOE; el control de las diputaciones y los ayuntamientos de las capitales de las tres provincias reforzaba al máximo ese predominio indiscutido. Al igual que ha sucedido con las concesiones de juego en otras comunidades, el *caso de las tragaperras* en el País Vasco, nacido de una denuncia contra la concesión irregular de máquinas de juego, dirige las sospechas hacia la financiación ilegal del PNV y parece estar también directamente vinculado con la financiación ilegal del partido en el gobierno (Miralles, 1992: 427; Martín de Pozuelo, 1994: 173; Rei, 1991: 241). También en Galicia la concesión de las loterías puso en aprietos en

1987 al Gobierno de AP cuando Xosé Luis Barreiros era el hombre fuerte de la Xunta (Miralles, 1992: 340; Martín de Pozuelo, 1994: 177). En Cantabria, gobernada por la derecha desde las primeras elecciones autonómicas de 1983 con la excepción de un breve interregno en 1991 a cargo de una coalición PSOE-PP, Juan Hormaechea (alcalde de Santander, primero, y presidente de la Diputación, después) ha protagonizado, bien como candidato del PP, bien como heterodoxo rebelde de la Unión para el Progreso de Cantabria (UPCA), los escándalos más sonados de la región (Gijón, 1991); procesado en 1991 por el Tribunal Superior de Cantabria por malversación de caudales públicos y prevaricación por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Hormaechea provocó una grave crisis institucional por las resistencias del afectado a presentar su dimisión tal y como la dirección nacional del PP pretendía. Celebrada la vista oral tras largas demoras en junio y julio de 1994, el Tribunal condenó al presidente de Cantabria a seis años y un día de prisión, a siete años de inhabilitación absoluta por un delito de malversación de caudales públicos y a siete años de inhabilitación especial por un delito de prevaricación.¹⁷

Las denuncias por corrupción no sólo han castigado al PP como partido gobernante de Comunidades Autónomas: las acusaciones, concluidas en dos casos con sentencias condenatorias, también han puesto en cuestión su política municipal. El Ayuntamiento de Burgos, controlado por una alianza formada por la derecha local y la derecha estatal desde las primeras elecciones democráticas, ha sido objeto del primer fallo judicial ejemplarizante relacionado con desórdenes urbanísticos producidos por decisiones arbitrarias sospechosamente relacionadas con favoritismos personales y simpatías ideológicas. En mayo de 1992, José María Peña, alcalde de Burgos elegido dentro de las listas del PP, fue condenado a doce años de inhabilitación para desempeño de cargos públicos por un delito de prevaricación cometido al dar un trato privilegiado al constructor local Méndez Pozo, enriquecido gracias a sus buenas relaciones con el Ayuntamiento de la capital; el Tribunal Supremo confirmaría en 1994

la sentencia (Miralles, 1992: 385; Martín de Pozuelo: 157; Palomo, 1993:364). En los hechos probados de la sentencia hace su aparición José María Aznar, entonces presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; según los magistrados, Aznar tenía en gran confianza a Méndez Pozo, a quien había encargado un informe sobre la construcción y había comisionado también para poner paz entre distintas fracciones de la derecha burgalesa. Asimismo le había pedido que hiciera un informe sobre la construcción en Burgos.

La sospecha de que los constructores y los promotores urbanísticos intercambian favores político-administrativos de los ayuntamientos, a cambio de contribuir a la financiación oculta de los partidos cuyos representantes municipales toman esas decisiones, está presente en muchos de los casos de corrupción surgidos en estos años, sean cuales sean las siglas de la formación que ocupa el poder. En el *caso Calvià*, un próspero municipio mallorquín con Ayuntamiento socialista, un agente inmobiliario trató de sobornar con cien millones de pesetas a un concejal para que rompiese con el PSOE y facilitase con su voto una moción de censura para elegir a un nuevo alcalde del PP. La Audiencia de Palma condenó al intermediario y al vicepresidente del PP en Calvià a cuatro meses de cárcel y a cien millones de multa; en el sumario hace una aparición fugaz un consejero del Gobierno autónomo de Baleares, bajo control del PP, y se alude indirectamente a la financiación ilegal del partido (Miralles, 1992: 224; Martín de Pozuelo, 1994: 219).

Sin embargo, el asunto de corrupción más sonado en que aparece implicado el PP ha sido archivado por el Supremo; el irregular procedimiento utilizado por el juez de instrucción del *caso Naseiro* para conseguir pruebas a través de escuchas telefónicas condujo finalmente a la nulidad de las actuaciones. El escándalo saltó en abril de 1990, pocos meses después de que el *caso Guerra* conquistase las primeras páginas de los medios de comunicación; las intervenciones telefónicas ordenadas por un juez de Valencia que investigaba un asunto de drogas puso al descubierto una red de extorsión político-financiera en la que participaban Rosendo Naseiro,

tesorero del PP, Ángel Sanchís, su predecesor en el cargo, y un concejal del Ayuntamiento valenciano. Las cintas reproducían las indiscretas conversaciones mantenidas por los dirigentes populares sobre comisiones ilegales solicitadas a empresas constructoras a cambio de futuros favores concedidos desde la Administración Pública. También en esta ocasión parecían inextricablemente mezclados los recursos destinados a la financiación secreta de la organización y los beneficios que se reservaban los intermediarios. En junio de 1992, el Tribunal Supremo archivó el *caso Naseiro* al estimar que las grabaciones telefónicas ordenadas por el instructor habían sido obtenidas sin las debidas garantías y carecían de validez como prueba judicial; sin embargo, millones de españoles habían oído por la radio las voces de los dirigentes valencianos del PP y habían leído sus transcripciones en periódicos y revistas (Miralles, 1992: 369; Martín de Pozuelo, 1994: 77; Palomo, 1990: 176 y ss.)

El fin de la inocencia

El registro de casos sonados de venalidad política individual e institucional imputables a otras ideologías y partidos no arrebató a los socialistas el protagonismo de los asuntos de corrupción producidos durante los últimos años. En la primavera de 1994, la doble explosión del *caso Roldán* y del *caso Rubio* culminó una larga serie de escándalos que se había iniciado con el *caso Guerra* y que fue elevando el nivel de las instituciones afectadas hasta alcanzar a un exdirector de la Guardia Civil y a un exgobernador del Banco de España. Tal vez el escándalo personalizado en Julián García Valverde, ministro de Sanidad y Consumo que se vio forzado a dimitir en enero de 1991 como consecuencia de su anterior gestión como presidente de la Renfe, fue la primera advertencia seria sobre las graves implicaciones que iban a tener los casos de corrupción para la estructura del aparato del Estado y del sector público. Durante el último trimestre de 1991 los medios de comunicación

sacaban a la luz una turbia especulación de terrenos en San Sebastián de los Reyes, un municipio fronterizo con Madrid. Las operaciones de compraventa de solares, revalorizados por el proyecto de un nuevo tendido ferroviario que permitiría el funcionamiento de un servicio de cercanías con la capital, implicaban de lleno a los directivos de Renfe y levantaban sospechas sobre el destino final de una parte de los beneficios obtenidos por los intermediarios y por unas empresas utilizadas como testaferros. La gravedad del *caso Renfe* llevó a la constitución en el Congreso de una Comisión de Encuesta en paralelo con las indagaciones judiciales; los socialistas abandonaron, así, su rígida postura de hacer incompatibles las diligencias sumariales y las investigaciones parlamentarias. El dictamen de la Cámara circunscribió las responsabilidades del asunto a cargos subalternos de la Renfe, aunque Julián García Valverde, presidente del monopolio ferroviario en el momento en que se realizaron las operaciones especulativas, se vio obligado a dimitir como miembro del Gobierno. De esta forma, el principio de que la ausencia de *responsabilidad penal* no descargaba de *responsabilidad política* a los titulares de cargos públicos a quienes cabía imputar negligencia u omisiones en el desempeño de sus tareas sustituyó la primitiva doctrina del PSOE según la cual todo político se hallaba a salvo de cualquier crítica mientras una sentencia firme de los tribunales no lo declarase culpable de un delito incluido en el Código Penal (Miralles, 1992: 401; Martín de Pozuelo, 1994: 141).

Otras instituciones en teoría tan alejadas del tráfico corrupto como el Boletín Oficial del Estado (Martín de Pozuelo, 1994: 93) y la Cruz Roja Española (Miralles, 1992: 256) habían ingresado también en un largo listado de escándalos de verificación no siempre fácil. Hasta comienzos de 1994, la mala fe (al estilo de las querellas falsas interpuestas por Ruiz-Mateos) y la falta de responsabilidad de algunas acusaciones (basadas sobre hechos fortuitos o no suficientemente analizados) restaban credibilidad a una furia denunciadora que no dejaba títere con cabeza ni institución a salvo.

Pero el descubrimiento en abril de 1994 de que Mariano Rubio había ganado varias decenas de millones en 1987, en una operación mantenida en secreto y ocultada a Hacienda mientras era gobernador del Banco de España, y la revelación de que Luis Roldán –huido de la justicia en las mismas barbas de los policías que le custodiaban– se había enriquecido apoderándose de fondos reservados y cobrando comisiones a los proveedores del Estado mientras era director de la Guardia Civil convirtieron en verosímiles cualesquiera denuncias. Mariano Rubio había rechazado en 1992 ante el Parlamento, con la dignidad herida del caballero ofendido, cualquier trato de favor por su parte a Manuel de la Concha para salvar el grupo Ibercorp; ahora resultaba que ese agente de bolsa y banquero en apuros le había hecho ganar al gobernador del Banco de España una suma importante y le había ayudado a esconder las ganancias ante el fisco. Y si Mariano Rubio había sido pública y formalmente respaldado por el presidente del Gobierno, garante de su honradez y entrega al Estado, Luis Roldán había recibido parecidos avales de los ministros del Interior –José Barrionuevo y José Luis Corcuera– a cuyas órdenes había servido.

El «caso Juan Guerra»

El *caso Guerra* ha hecho correr ríos de tinta periodística y dispone ya de bibliografía propia: desde un estudio académico (Jiménez Sánchez, 1994b) hasta un libro exculpatorio del propio interesado (Guerra, 1990), pasando por reportajes de urgencia (M. Sánchez, 1990; Oneto, 1991), análisis de sus hazañas (Camacho, 1990) y referencias en otras obras (Miralles y Satué, 1991; Miralles, 1992; Martín de Pozuelo, 1994). Y con buenas razones: las andanzas picarescas de Juan Guerra, hermano menor del vicepresidente del Gobierno y vicesecretario general del PSOE, constituyen en buena medida la consecuencia última de la constelación de factores que alteraron a partir de 1982 el medio en que se desenvolvían los

militantes socialistas, transformaron sus expectativas profesionales, modificaron sus actitudes y creencias, cambiaron su escala de valores y abrieron las compuertas a distintas formas (blancas, grises y negras, dulces y duras, graves y leves) de la corrupción política.

Inscrito en el desempleo antes de la victoria electoral de 1982, Juan Guerra pasó a trabajar como funcionario del PSOE en Sevilla con un sueldo mediocre. Entre las funciones que se le asignaron figuraban unas imprecisas tareas como *asistente* de su hermano Alfonso, tarea que le permitió ocuparse de sus propios asuntos en un despacho situado en la delegación del Gobierno en Andalucía, puesto en teoría a disposición del vicepresidente del Gobierno, diputado por Sevilla, para sus estancias en una ciudad a la que viajaba todos los fines de semana. Las infidencias de la despechada esposa de Juan Guerra, abandonada por su marido, sacaron a la luz a mediados de 1989 los irregulares negocios y el súbito enriquecimiento del *asistente* de Alfonso Guerra; en poco más de seis años este antiguo parado y modesto empleado del PSOE se había convertido en accionista y controlador de varias empresas que le permitían residir en una finca, tener caballos y disponer de automóviles caros. A comienzos de 1990, el alcalde socialista de Barbate daría a conocer las gestiones de Juan Guerra para conseguir una recalificación urbanística dentro de los límites del Ayuntamiento; a partir de ese momento, se multiplicaron las denuncias, unas verosímiles y otras fantásticas, sobre la red de tráfico de influencias y negocios personales tejida desde el despacho ocupado en la Delegación del Gobierno en Andalucía por Juan Guerra, a la sombra de su apellido y de las incertidumbres sobre el auténtico destino del dinero obtenido en esas operaciones.

Alfonso Guerra y los dirigentes del PSOE alineados con su corriente trataron desde el primer momento de circunscribir a la esfera de las responsabilidades *penales* las consecuencias de un escándalo cuyas principales repercusiones, sin embargo, eran de orden político y de alcance moral. Las vicisitudes de los procedimientos judiciales que se arrastran desde mediados de 1990

en torno a Juan Guerra narran solamente la parte del relato eventualmente susceptible de una sanción penal: condenado en diciembre de 1992 a un año de prisión por defraudación fiscal de 43 millones de pesetas, sería absuelto por la Audiencia de Sevilla por falta de pruebas en el trámite; absuelto por la Audiencia de Sevilla en un proceso por prevaricación nacido de la recalificación de una finca de su propiedad en Alcalá de Guadaira, el Supremo le había condenado en julio de 1994 por ese delito. Pero con independencia de los contradictorios pronunciamientos pasados y futuros de los tribunales, ni el interesado ni sus defensores han dado una explicación satisfactoria de los procedimientos mediante los cuales el hermano del vicepresidente del Gobierno, recién salido del paro y a sueldo del Partido Socialista en 1982, salió de la pobreza y acumuló un notable patrimonio inmobiliario; los delegados del Gobierno en Andalucía y los portavoces del PSOE tampoco han dado cuenta del uso hecho por Juan Guerra del despacho oficial que ocupaba en la Delegación del Gobierno durante más de seis años.¹⁸

Vimos anteriormente los débiles cimientos de la teoría según la cual la presunción de inocencia debería proporcionar a los sospechosos de corrupción, no ya el derecho a tener un juicio justo, sino la garantía de que los medios de comunicación no pudieran seguir investigando y opinando sobre unos hechos sacados a relucir por esa misma prensa a la que se quiere hacer callar. Y vimos también que las implicaciones *penales* de las conductas denunciadas como corruptas no agotan un complejo fenómeno social susceptible también de sanción *moral* y de valoración *política*. El aferramiento de los socialistas a esas dos erróneas suposiciones no sólo lesionaría seriamente su prestigio sino que a la larga también resultaría inútil. A comienzos de 1990, el escándalo de Juan Guerra había alcanzado ya tanta resonancia y tales proporciones que Alfonso Guerra se vio obligado a comparecer ante el Congreso el 1 de febrero de 1990 para dar cuenta de sus responsabilidades en el asunto; su torpe intervención humilló a la Cámara, enfureció a la oposición y dejó en una difícil posición al Gobierno del que era vicepresidente.

Especialmente ofensiva fue su maliciosa confusión entre responsabilidad *penal* y responsabilidad *política* orientada a que la ausencia de la primera implicase la inexistencia de la segunda. Pero los diputados eran conscientes de que mientras las responsabilidades *penales* cubren un área muy reducida de la conducta humana (configurada dentro de los tipos delictivos de los códigos penales), las responsabilidades *políticas* son mucho más amplias; desde ese punto de vista, la corrupción no salpica sólo a los políticos dedicados a su enriquecimiento personal a costa de los fondos públicos sino también a los gobernantes que los toleran con el propósito de asegurarse la lealtad de las redes de captación de influencia alimentadas de esa forma. Durante algunos meses los socialistas creyeron que el escándalo terminaría por apagarse; pero la tormenta no sólo no escampó –contra los pronósticos de Felipe González– sino que arreció hasta extremos insoportables no sólo para el PSOE sino también para el propio Gobierno (Semprún, 1993): a comienzos de 1991 Alfonso Guerra sería cesado como vicepresidente del Gobierno.

El «síndrome Zapata» y la llamada a cerrar filas

Las huellas del *síndrome Zapata* en el *caso Guerra* no son visibles únicamente en las manifestaciones autoexculpatorias del implicado (Guerra, 1990). Dentro del PSOE tampoco faltaron las justificaciones a media voz de los enriquecimientos realizados a la sombra del poder por la gente de izquierda; un diputado manchego llegó incluso a hacer explícita la opinión de que había llegado la hora de que el poder político permitiera enriquecerse también a los pobres. Esta versión incruenta y crematística de la *vuelta a la tortilla* concedía a los nuevos gobernantes, a sus familiares y a sus correligionarios esos mismos derechos –morales y políticos– a mejorar de fortuna gracias al ejercicio del poder que tan enérgicamente habían negado a sus predecesores. Ese planteamiento, a medio camino entre el

cinismo y la provocación, tenía implicaciones perversas para los propios socialistas. De un lado, los gestores escrupulosos de los bienes públicos quedaban sometidos a la humillante prueba de preguntarse hasta qué punto sus esfuerzos (incluida la resistencia a la corrupción) habían valido la pena mientras el hermano del vicepresidente del Gobierno prosperaba gracias al tráfico de influencias, con su apellido como ganzúa, y arrastraba en el desprestigio *también* a los militantes honrados. De otro, esa licencia autoatribuida por algunos socialistas para enriquecerse a la sombra del Gobierno condonaba de manera automática los abusos y corrupciones cometidos en el pasado; a partir de ahora, los políticos pasaban a constituir, por encima de su localización en la derecha o en la izquierda, una asociación de potenciales malhechores dispuestos a esquilar a sus conciudadanos con la excusa de servirlos.

Junto a esa coartada, Alfonso Guerra y sus partidarios utilizaron una segunda trinchera para resistir a los escándalos: la atribución de las denuncias relacionadas con el *caso Guerra* a una conjura de la derecha planeada para desprestigiar al vicesecretario general del PSOE como primer paso de una ofensiva más general dirigida a debilitar primero, desunir después y expulsar del poder finalmente a los socialistas. Los llamamientos hechos a los militantes por los dirigentes de los partidos para que les respalden de forma exteriormente incondicional (aunque íntimamente conflictiva) en momentos de asedio suele ser un eficaz resorte disciplinario; si la Ejecutiva del PSOE había recurrido a la solidaridad con ocasión del referéndum de la OTAN en 1986 y de la huelga del 14-D en 1988, también en el *caso Guerra* apeló al cierre de filas y a la consigna de que la ropa sucia debe lavarse dentro de casa. Frente a las corteses acusaciones parlamentarias de haber sido negligente con las irregulares actuaciones de su hermano, asistente y hombre de confianza, Alfonso Guerra no sólo negó las evidencias, esgrimió la presunción de inocencia con respecto a las eventuales responsabilidades *penales* de Juan Guerra y rehuyó sus propias

responsabilidades *políticas* en el asunto; además, movilizó en su defensa los reflejos solidarios de sus correligionarios, con la teoría de que las denuncias contra su hermano eran sólo el falaz instrumento de una campaña de las fuerzas de derecha contra el PSOE a través de su vicesecretario como persona interpuesta. La retórica de la ciudadela socialista asediada por las fuerzas de la reacción fue aplicada, así, no sólo a mantener la cohesión de la organización sino a fortalecer la inamovilidad de sus máximos dirigentes. Dadas las derrotas electorales sufridas en años anteriores por UCD, el Partido Comunista de España (PCE) y PNV a consecuencia de sus escisiones y crisis internas, los socialistas consideraban el monolitismo organizativo como un valor en sí mismo y como un medio para conservar el poder: el fantasma de la desunión y las invocaciones a las conspiraciones externas fueron puestos a trabajar para cerrar los oídos y las mentes de los socialistas a las denuncias de corrupción contra militantes del PSOE y a las exigencias de responsabilidad a sus dirigentes por no haberlos evitado a tiempo. Esa reacción defensiva de los socialistas contribuyó de forma notable a crear el clima de impunidad que tanto facilitó desde mediados de los ochenta hasta bien entrados los noventa la labor de los corruptos, protegidos de las sospechas más palmarias y evidentes por la doble coraza de una desorbitada extrapolación de la presunción de inocencia y de la conjura de la derecha contra los socialistas.

Corrupción y financiación de los partidos

Las enseñanzas del *caso Guerra* apuntan también en una segunda dirección: la posibilidad de que el hermano y asistente del vicesecretario del PSOE hubiese iniciado su carrera mercantil como cobrador del Partido Socialista y sólo después optase por instalar una tienda propia o por participar de alguna forma en esos ingresos irregulares. La financiación ilegal de las organizaciones voluntarias

de nuestra vida pública ha venido siendo un secreto a voces; no sólo los partidos sino también las centrales sindicales han recurrido a esos procedimientos irregulares (Sánchez y Santos, 1990). Como hemos visto, CD y PNV han sido acusados de utilizar la Administración Pública bajo su dominio en Cataluña y el País Vasco para allegar fondos ilegalmente a la tesorería de sus organizaciones. Antes de su *refundación* bajo las nuevas siglas del PP, AP dejó abundantes huellas de sus operaciones recaudadoras (Dávila y Herrero, 1989). El *caso Naseiro* y los procesos penales que han sentado en el banquillo en Burgos, Santander y Calvià a políticos vinculados con la derecha y a constructores y promotores urbanísticos dan argumentos para suponer que los sistemas de financiación de los populares son igualmente incorrectos. Pero también esta vez los indicios más numerosos y más fuertes sobre el avituallamiento clandestino de las formaciones políticas proceden del PSOE.

Los negocios realizados con todo descaro desde un despacho oficial de Sevilla y a la vista de la sociedad andaluza invitan a preguntarse por las razones que hicieron posible la exhibición pública e inicialmente impune de las operaciones de tráfico de influencias realizadas por Juan Guerra y de los signos exteriores de su nivel de vida. Las preguntas en torno al grado de conocimiento que pudiese tener Alfonso Guerra de los negocios de su hermano y asistente (visiblemente enriquecido pese a que sus ingresos oficiales procedían de un modesto sueldo como funcionario del PSOE) no resultan marginales dada la asombrosa desenvoltura con que Juan Guerra conectaba con cargos electos y responsables administrativos del PSOE en su trabajo de intermediario de intereses ajenos o para llevar a cabo negocios propios. Si el conocimiento de las debilidades ajenas constituye una poderosa arma intimidatoria en cualquier organización, se hace difícil entender que una persona tan temida como Alfonso Guerra regalase conscientemente a sus adversarios ese potencial de desprestigio sin recibir nada a cambio. Dejando a un lado las hipótesis del lucro personal de Alfonso Guerra,

conseguido directamente o a través de la redistribución dentro de los grupos familiares ampliados, los silencios de los altos cargos socialistas ante las correrías de Juan Guerra se pueden explicar tanto por el miedo como por los sobrentendidos. De un lado, el temor a Alfonso Guerra de los cargos públicos socialistas de Andalucía pudo bloquearles para comunicar al vicesecretario general de forma necesariamente reprobatoria las preocupantes informaciones existentes sobre las andanzas de su hermano. Si el síndrome del mensajero decapitado por culpa de la noticia transportada bastase para aclarar la sorprendente ignorancia de Alfonso Guerra sobre el comportamiento de su hermano y ayudante durante varios años, su candorosa inocencia en esta materia no le absolvería de sus restantes responsabilidades como creador de unas relaciones organizativas partidistas cimentadas sobre el miedo y la reverencia jerárquica. De otro lado, el silencio de los altos cargos socialistas andaluces contactados por Juan Guerra para operaciones que exigían una decisión político-administrativa (la recalificación de terrenos en Alcalá de Guadaira o la modificación del plan urbanístico en Barbate) también se dejaría explicar por su creencia de que el hermano del vicesecretario general del PSOE era un simple intermediario al servicio de las finanzas de la organización. En tal caso resultaría altamente probable que Juan Guerra hubiese actuado durante una época como testaferro del PSOE y que la orientación de sus negocios irregulares hacia su propio enriquecimiento fuese una secuela imprevista de una carrera iniciada como mero cobrador de la organización. Por lo demás, la conjetura de que Juan Guerra actuaba al tiempo como recaudador del PSOE, exhibiendo su apellido como garantía de que los pagos realizados por empresarios para obtener favores de la Administración serían eficaces, y en provecho propio, percibiendo comisiones ilegales para su bolsillo sobre las comisiones ilegales o los negocios para el partido, permitiría salir de ese dilema: la posibilidad de que los agentes oficiosos de las organizaciones políticas desvíen hacia sus cuentas corrientes particulares una parte de los beneficios obtenidos en los negocios irregulares realizados en

nombre de los partidos se halla favorecida por la clandestinidad, el secreto y la ilegalidad de las operaciones.

La hipótesis de que el PSOE se ha financiado ilegalmente a través de terceras personas y sociedades no tiene como único apoyo las conjeturas en torno al *caso Guerra*. En el llamado *caso Cacerolo* se dan cita dos rasgos característicos de las nuevas formas de corrupción política: el ventajismo de una constructora deseosa de conseguir contratas públicas y la picaresca de unos intermediarios dispuestos a conseguir una decisión favorable de la Administración (Miralles, 1992: 374). En julio de 1992, la policía detenía a la entrada de Sevilla a Jorge Ollero, hermano del director general de Carreteras de la Junta de Andalucía, y le requisaba un maletín con 22 millones de pesetas que le había entregado en Madrid una empresa constructora licitadora habitual de obras públicas en esa región. Aun proclamando su inocencia, el director general de Carreteras –a quienes los intermediarios se referían con el sobrenombre de *Cacerolo* en las conversaciones telefónicas grabadas por mandato judicial– se vio obligado a presentar la dimisión. Las diligencias sumariales pusieron al descubierto una amplia trama de comisiones ilegales pagadas por las constructoras que habían ganado los concursos o subastas de obras públicas convocados por la Administración regional andaluza bajo control socialista; aún falta averiguar si esos sobornos se quedaban en manos de los comisionistas y de algunos funcionarios o cargos electos corruptos, o seguían camino hacia otros lugares.

Pero ha sido el *caso Filesa* el escándalo que ha disipado las últimas dudas razonables sobre la existencia de mecanismos clandestinos para financiar ilegalmente al PSOE, esto es, para conseguir donativos de entidades bancarias y de empresas públicas y privadas prohibidos por la ley mediante vías indirectas y conductos secretos (Miralles, 1992: 280; Martín de Pozuelo, 1994: 99). El asunto salió a la luz cuando un empleado infiel facilitó a la prensa una abrumadora documentación cuya simple lectura demostraba que el grupo de empresas controlado por Filesa, manejada por un

diputado del PSOE que llevaba al tiempo las finanzas del grupo parlamentario socialista, era una tapadera para la financiación ilegal de la organización. El diseño triangular de las operaciones era muy semejante al ideado en Francia: la creación de una empresa de estudios encargada de recaudar fondos para los socialistas a través del cobro de servicios innecesarios o inexistentes, formalmente facturados a instituciones de la Administración Pública controlada por el partido (Gaudino, 1990; Gaetner y Paringaux, 1994). Siguiendo ese modelo, Filesa cobraba primero a precios exorbitantes unos inexistentes informes, supuestamente encargados por sus importantes clientes (desde el Banco Central al Banco de Bilbao Vizcaya, pasando por otras grandes empresas públicas y privadas), y después pagaba con ese dinero algunas de las facturas de los proveedores del PSOE (imprentas, agencias de publicidad, producciones de vídeo) para sus campañas electorales. La inoperancia de un Tribunal de Cuentas con mayoría socialista, aferrado a la letra de la ley para no investigar a los clientes y proveedores de esa operación triangular, y el obstruccionismo procesal de las defensas forzaron al juez instructor del sumario – residenciado en el Tribunal Supremo por el fuero procesal del diputado– a registrar por tres veces las oficinas del PSOE. Como en un cesto de cerezas, las diligencias procesales del *caso Filesa* han tirado de otro nuevo escándalo: un exdirector general de la Presidencia del Gobierno y la antigua coordinadora de finanzas del PSOE habían recibido comisiones millonarias de la empresa Siemens por sus gestiones para conseguir contratos del Tren de Alta Velocidad.

Llegamos, así, a un recodo en el camino hasta ahora recorrido: cuando la corrupción no es practicada por titulares de cargos públicos que desean enriquecerse para retirarse eventualmente a la vida privada sino como una forma más de hacer política.

16. El autor se refiere aquí a la película *Viva Zapata*, dirigida en 1952 por Elia Kazan sobre un guión escrito por John Steinbeck.

17. Finalmente Hormaechea no pisó la cárcel. En 1995 el Consejo de Ministros presidido por Felipe González le concedió el indulto total, aunque sí mantuvo su inhabilitación de 14 años para participar en política.

18. La tortuosa vida judicial del *Caso Juan Guerra* seguiría en los años siguientes. En 1995 sería condenado por delito fiscal, junto con su socio Juan José Arenas, a dos años de prisión y multa de 50 millones de pesetas. No llegaron a cumplir la condena por falta de antecedentes penales. En 1997 la Audiencia de Sevilla confirmó esta sentencia. En 1996, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso contra el fallo que le condenó a seis años y medio de inhabilitación por participar en el delito de prevaricación que se menciona en el texto relativo a la recalificación de unos terrenos en Alcalá de Guadaira. Ese mismo tribunal le denegó en 2001 el recurso de amparo que interpuso contra la resolución de la Audiencia de Sevilla por delito fiscal (no deja de ser curioso que en Wikipedia –«Caso Guerra»– se diga que dicho recurso fue «estimado» para señalar a continuación el contenido del voto particular del magistrado Jiménez de Parga, que alude a la «persecución inquisitorial» a la que fue sujeto el acusado; ¡ide haber habido estimación del recurso dicho voto particular hubiera sobrado!). Y, en fin, en 2012 el Juzgado de Instrucción 6 de Sevilla archivó por falta de pruebas la causa por acusación de alzamiento de bienes por vender un piso embargado.

SEGUNDA PARTE

La profesionalización de la política

Funcionarios y políticos de ida y vuelta

No resulta fácil calcular el número de personas en España que han hecho de la actividad política una profesión permanente que les permite subvenir básicamente a sus necesidades. Algunos observadores afirman que en Italia alrededor de un millón de personas (sobre una población total de 57 millones de habitantes) viven de la política (Rocchini, 1993: 16); sólo el análisis de los sumandos que componen esa agregación haría posible conocer si el cálculo es o no exagerado. Sería conveniente, entonces, analizar los problemas que plantea a un sistema democrático la profesionalización de la política, desde las normas deontológicas para su ejercicio hasta los niveles de ingresos apropiados para su desempeño, pasando por los procedimientos para la entrada, la permanencia y la salida del oficio. En España, sin embargo, los políticos, sobre todo si militan en partidos de izquierda, se han venido resistiendo a entrar en esa discusión, como si les avergonzase que alguien pudiera atribuirles esa actividad profesional en pie de igualdad con los funcionarios públicos, los empresarios, los vendedores o los abogados. Esa curiosa actitud de rechazo, desmentida por la evidencia de unas prolongadas carreras, no parece ser consecuencia de la hipocresía sino de una combinación de autoengaño y mala conciencia: a medida que los cargos públicos electos se van especializando como profesionales del poder, va aumentando la energía de su rechazo a ser considerados como tal y se hacen más frecuentes sus ensoñaciones públicas de retirada. A los políticos profesionales les gusta verse en el espejo meliorativo de la retórica oficial que les presenta como abnegados representantes

del pueblo soberano, movidos exclusivamente por sus deseos de servir a la cosa pública; si sus deseos más íntimos de recuperar el ámbito privado y dedicarse a trabajos apartados de los focos del escenario (el ideal de Alfonso Guerra es ser maestro de escuela) nunca llegan a realizarse, la causa habrá que buscarla en el sentido de la responsabilidad de unos políticos que se saben imprescindibles para su país o para su partido.

Esa coartada, siempre lista para justificar la contradictoria actitud de permanecer de por vida en cargos públicos y negar al tiempo la pertenencia a la profesión política, se viste con el uniforme de *servidor del Estado* cuando los políticos elegidos como representantes de los ciudadanos (en las Cortes Generales, los parlamentos autónomos o los ayuntamientos) o nombrados para el desempeño de un cargo de libre designación en cualesquiera de las Administraciones Públicas son a la vez funcionarios del Estado en el sentido más amplio del término, desde los miembros de los altos cuerpos a la amplia nómina de catedráticos de Universidad y profesores de Enseñanza Media y Básica, pasando por los jueces y fiscales. A diferencia de los miembros de las Fuerzas Armadas, obligados a pedir la baja si deciden probar fortuna en la política, los funcionarios civiles pueden marcharse cuando quieran a desempeñar un cargo público y regresar cuando lo deseen a la Administración, la enseñanza, la diplomacia o la judicatura, en un viaje sin riesgo que pueden repetir cuantas veces deseen y que les permite no sólo reincorporarse a su escalafón de procedencia al perder unas elecciones o ser cesados en sus puestos, sino hacerlo además sin perder la antigüedad y con reserva de puesto.

Esas facilidades incondicionales ofrecidas a los funcionarios públicos para *hacer política* a su entero gusto y sin riesgo alguno en lo que se refiere a su carrera burocrática presentan dos serios inconvenientes desde el punto de vista de la eficacia del sistema político en su conjunto. Por lo pronto, resulta más que difícil contar con una Administración imparcial y competente si sus miembros adquieren intermitentemente compromisos políticos partidistas y

dejan durante largas temporadas el ejercicio de su oficio. Ese peligro resulta especialmente grave en el caso de los funcionarios cuya profesión les concede capacidad de arbitrar conflictos sociales y de adoptar sanciones: el ciudadano sometido a una inspección fiscal, a una acusación del ministerio público o al veredicto de un magistrado, tendrá justificados motivos para desconfiar si el funcionario que administra los poderes coercitivos del Ministerio de Hacienda o del Poder Judicial fue hasta poco tiempo antes diputado de un partido o ministro de un Gobierno a los que dirigió públicamente sus críticas. Los adversarios políticos del magistrado Garzón, cooptado por los socialistas para la política en mayo de 1993 y retornado a su antiguo juzgado de instrucción un año después, no se sentirían cómodos si tuviesen que comparecer como acusados ante su presencia; y si José María Aznar reingresase en el cuerpo de inspectores de Hacienda o Alberto Ruiz Gallardón volviese a la carrera fiscal, tal vez sus actuales contrincantes en el Parlamento se sintiesen incómodos en el caso de que tuvieran que entrar en obligada relación con ellos. Pero además la Administración en su conjunto, más allá de las diferencias entre sus diversas ramas, se resiente necesariamente de ese enloquecido tráfico de funcionarios entre la burocracia y la política. Porque la misión atribuida en ese camino de doble dirección al puesto profesional es servir de refugio del guerrero a los políticos derrotados en las urnas o caídos en desgracia. La combinación de las excedencias forzosas con reserva de plaza concedidas a los funcionarios que desean hacer política y de los regresos temporales a la Administración, en espera de una nueva oportunidad para probar suerte en el Parlamento o en un cargo de libre disposición, redundan necesariamente en la pérdida de calidad de unos servicios públicos atendidos por un personal en cuadro o deseoso de emigrar hacia las alturas del Estado.

Si una sociedad moderna y una economía próspera requieren la existencia de una Administración eficiente, el régimen funcional vigente en España nos aleja de los embellecidos modelos del *civil service* británico y de la antigua burocracia prusiana. No es fácil, sin

embargo, que esa situación de ventaja en favor de unos funcionarios que pueden ir y regresar de la actividad política sin coste alguno llegue a modificarse, ya que serían los propios beneficiados a quienes correspondería la tarea de cambiarla. Sucede, así, que las considerables facilidades otorgadas a técnicos de la Administración civil, diplomáticos, economistas del Estado, diplomáticos, jueces, fiscales, catedráticos y demás funcionarios públicos, les están reservando los dominios de la actividad política como un coto de caza. Los porcentajes de ocupación de escaños parlamentarios y cargos públicos por personas vinculadas de una u otra forma a la función pública no guardan proporción con su peso dentro de la población activa.

Profesión y vocación política

La contraposición entre la política como *vocación* y la política como *profesión* puede ser evocada para recordar que la esfera pública no se limita al mundo de la política profesional y que los intentos de cerrar las fronteras de los debates a la sociedad civil es una de las causas del empobrecimiento de la vida democrática (Pérez Díaz, 1994). Pero siendo cierto que la política no agota la dimensión pública y constituye sólo una de sus partes, también es verdad que profesión y vocación suelen ser frecuentemente el anverso y el reverso de la misma actividad. En teoría cabe establecer la distinción entre vivir *para* la política y vivir *de* la política; mientras la primera actitud da sentido a la vida de los hombres al ponerla al servicio de una causa, el segundo planteamiento se sitúa en el nivel económico y se refiere al propósito de contar con una fuente segura de ingresos. Sin embargo, la oposición no es en absoluto excluyente: «por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y en la mayoría de los casos, también materialmente» (Weber, 1967: 95). En ese sentido, la política no constituye una excepción: tampoco los futbolistas, los pintores o los científicos

pueden realizar adecuadamente su vocación sin convertirse en profesionales del deporte, las artes plásticas y la investigación. Frente a la visión romántico-bohemia de una vocación circunscrita a los valores de uso frente a una profesión especializada en valores de cambio, cualquier sociedad basada sobre la división social del trabajo, la escasez de recursos y las expectativas de vida limitadas impone que la profesión sea la forma predominante de realizar la vocación.

En términos generales, cabría distinguir entre políticos *ocasionales* (lo son los votantes, los asistentes a un mitin o los participantes en una manifestación), políticos *semiprofesionales* (los cuadros de los partidos que perciben algún tipo de remuneración pero que no viven principalmente a costa de la organización) y políticos *profesionales* (dedicados entera y frecuentemente de por vida a un oficio remunerado) (Weber, 1967: 93). Históricamente, la profesionalización de la política, entendida como una actividad de la vida pública nítidamente separada de la función administrativa, tiene un origen relativamente reciente. Las tradiciones de las sociedades aristocráticas, que hacían honorífico el desempeño de los cargos públicos, se prolongaron hasta las primeras etapas de los regímenes parlamentarios y conferían carácter no remunerado a las funciones representativas. A medida que la política empezó a dejar de ser un campo cerrado para las gentes adineradas y se fue abriendo a profesionales liberales y a trabajadores asalariados el desempeño de cargos públicos, sin embargo, pasó a ser remunerado. En paralelo, los partidos y los sindicatos del movimiento obrero comenzaron a profesionalizar a los encargados de llevar a cabo los trabajos de organización y de propaganda. La British Ironfounders Association ya pagaba sueldos regulares a sus líderes en 1840. A partir de la creación de la II Internacional, esa práctica se hizo habitual en la gran mayoría de las organizaciones europeas. El canciller Bismarck declaró en 1878: «La situación del agitador socialista ha llegado a ser hoy una industria regular como cualquier otra. Un hombre se

hace agitador y orador popular como antes se hacía herrero o carpintero» (Michels, 1969: II, 68 y 71).

La añoranza de la política como pura vocación dejaría el ejercicio de su actividad en manos de un reducido número de personas; una política no profesionalizada y dependiente de la vocación sacrificada para el ejercicio gratuito de algunos sería patrimonio de rentistas ociosos y de santos austeros. En la práctica, un sistema concebido para que sus dirigentes vivieran *para* la política y no *de* la política implicaría un reclutamiento plutocrático de su personal de gobierno (Weber, 1987: 98).

Pero la profesionalización de la política no es sólo la forma de canalizar y dar continuidad a las vocaciones políticas que no pueden sufragarse esa actividad gracias a su fortuna privada: también da respuesta a las crecientes necesidades de gestión pública en las sociedades industriales, urbanizadas y complejas, insertas en una economía internacional interdependiente y globalizada. Las paradojas inherentes a la acción colectiva (¿por qué sacrificarse para la obtención de un bien público si los esfuerzos de los demás nos lo proporcionarán gratis?) ponen de manifiesto la separación existente entre quienes contribuyen con sus esfuerzos a solucionar los problemas de *toda* la comunidad y los que se mantienen marginados y pasivos en la seguridad de que también se beneficiarán, aunque no hagan nada, de las ventajas logradas por los esfuerzos ajenos (Olson, 1986, 1992). Esa figura del *free-rider* (el gorrón o el polizón) que se aprovecha de los frutos de la acción colectiva realizada por los demás sin aportar su propio esfuerzo provoca que los individuos dedicados hasta ese momento a resolver los problemas de todos movidos por sentimientos difusos de solidaridad se replanteen el sentido de unos sacrificios de los que se benefician unos aprovechados espectadores ociosos. A la larga, sólo la expectativa de unos *incentivos selectivos*, en forma de honores, privilegios o dinero, logrará que esas personas activas se hagan cargo de la tarea de resolver los asuntos de toda la comunidad; esos gestores se beneficiarán no sólo de las ventajas *genéricas* que recaen sobre

todos los miembros del grupo sino también de otras ventajas *específicas* que les son concedidas de forma exclusiva como recompensa por su trabajo. Esa lógica de la acción colectiva explica y justifica a la vez el carácter remunerado de la profesión política, así como el desarrollo del aparato permanente de dirigentes y cuadros de los partidos políticos (Panebianco, 1990).

Buena parte de los problemas de las modernas sociedades pluralistas exigen, ciertamente, un alto nivel de conocimientos técnicos que no suele estar al alcance de los políticos profesionales. La adopción de las decisiones exige de los gobernantes, si no esa preparación accesible sólo a los especialistas en la materia, al menos el conocimiento del lenguaje de los expertos, la capacidad para seleccionar a sus consejeros y la disposición para elegir entre las alternativas propuestas. A diferencia del estilo tecnocrático propio de los sistemas autoritarios, la manera democrática de hacer política exige que los profesionales del poder expresen y articulen demandas sociales e ideológicas, organicen las estructuras necesarias para la defensa de tales intereses por sus portavoces, negocien y eventualmente alcancen compromisos con los representantes de otros grupos políticos, económicos o sociales, controlen desde la oposición la acción del Gobierno y gestionen desde la Administración los recursos públicos. En los sistemas democráticos suelen ser frecuentes las críticas dirigidas contra la polivalencia casi universal de los políticos profesionales, dispuestos siempre a asumir cualquier cartera, y titulares a lo largo de su carrera de las más dispares responsabilidades; la desenvoltura con que los profesionales del poder pasan de un ministerio a otro sin importarles demasiado su campo de acción deja entrever su menosprecio por los contenidos de los cargos y su despreocupación por la falta de experiencia personal al respecto. Con todo, ese corporativismo de los profesionales del poder en defensa de su monopolio como gestores de la cosa pública es menos peligroso que el corporativismo de los cuerpos funcionariales o los intereses privados; las reivindicaciones de los burócratas estatales o de los grupos de presión para que la

responsabilidad *política* de los ministerios sea confiada a funcionarios o a técnicos con el argumento de que son expertos en el sector pueden ser interpretadas como el deseo de que el Estado quede patrimonializado por sus administradores o por sus administrados. No es seguro que los mejores ministros de Asuntos Exteriores, de Interior o de Justicia sean un diplomático, un policía o un magistrado; y menos aún que los departamentos económicos sean entregados a los dirigentes de las organizaciones patronales o la cartera de Trabajo a un líder sindical.

Un oficio permanente y corporativo

La profesionalización de la política se hace patente, más allá de su negación retórica por algunos veteranos practicantes del oficio, en la adscripción casi vitalicia a su desempeño por la mayoría de quienes se inician tempranamente en su ejercicio. El carácter oligárquico de los partidos, analizado más arriba, nace precisamente del enmadramiento dentro de sus estructuras internas de poder de quienes han convertido su militancia inicialmente ideológica y voluntaria en un oficio retribuido de características parecidas a los empleos de las empresas y de la Administración Pública. Pero la prueba más concluyente de esa profesionalidad política viene ofrecida por los aires gremialistas que a la larga adopta la duradera coexistencia en un mismo trabajo y en ambientes comunes de personas que, aunque enfrentadas por su militancia en partidos diferentes, comparten problemas, preocupaciones e intereses. El ejercicio del mismo oficio durante largos años por un grupo relativamente reducido y con propensiones endogámicas tiende a crear la comunidad de intereses propia de cualquier corporación y a movilizar los mecanismos defensivos típicos de las actitudes gremialistas. En España, la tendencia de los representantes de la soberanía popular a establecer tectos de codos para defender sus intereses comunes como profesionales de la política resultó

perceptible a partir de las primeras elecciones democráticas de 1977. Un diputado socialista elegido en 1982 captó la existencia de ese consenso casi inviable entre parlamentarios de diversos partidos, cuyo mensaje viene a decir «que es más lo que nos une que lo que nos separa y que sobre algunos temas es mejor pasar sin rebullir»; esa «profunda complicidad entre todos los diputados» para tratar de los asuntos que les conciernen corporativamente es algo así como «el punto de cordura que aconseja no arrojar piedras sobre el propio tejado» (Rubert de Ventós, 1991). Así, la espectacular subida de las remuneraciones de los diputados y senadores durante la primera legislatura socialista, propuesta por el presidente del Congreso Peces-Barba, tuvo el apoyo de todos los grupos parlamentarios. Nadie discrepó tampoco en sus comienzos de los beneficios fiscales concedidos a los diputados y senadores, exentos de justificar una parte de sus dietas para gastos de viaje; el PP sólo se desmarcó de ese privilegio cuando los parlamentarios autonómicos andaluces fueron denunciados en la primavera de 1993 por haber abusado de esa práctica, más allá todavía de una reglamentación en sí misma permisiva.

Otro reflejo corporativista de los parlamentarios españoles ha sido la autoatribución de privilegios procesales contrarios al principio de igualdad y lesivos para la tutela judicial efectiva de sus adversarios en pleitos civiles o penales. Así, diputados y senadores aprobaron la Ley Orgánica de 29 de mayo de 1985 para extender la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria a los pleitos civiles regulados por la Ley de Protección del Derecho al Honor, a la Intimidación Personal y Familiar y a la Propia Imagen de 5 de mayo de 1982, de forma tal que las Cámaras tuviesen que autorizar la prosecución de los pleitos civiles en que estuviesen implicados parlamentarios; el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esa excepción (STC 9/90). Los abusos en la denegación de suplicatorios en procesos penales también han obligado a intervenir al Tribunal Constitucional, que ha recordado en algunas resoluciones, con ocasión de querellas criminales interpuestas contra

senadores, que la inmunidad no protege a los parlamentarios a título personal sino a la institución parlamentaria (CEPCO, 1993). Durante la legislatura 1989-1993, el Congreso llegó a aprobar una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que extendía a los parlamentarios el privilegio de declarar por escrito cuando fuesen citados como testigos por un juez instructor;¹⁹ las protestas de la opinión pública consiguieron que el Senado redujese el alcance del privilegio, limitado ahora a que el instructor tenga que tomarle el testimonio en su despacho y no en las oficinas del juzgado. También en esa legislatura los parlamentarios que eran funcionarios públicos en excedencia trataron –sin éxito– de favorecer sus propios intereses, asegurándose un complemento vitalicio a su regreso a la Administración.

Transfuguismo

Las manifestaciones de transfuguismo en los años transcurridos desde las primeras elecciones democráticas son un síntoma de la formación de una clase política parcialmente autónoma de las ideologías, de los programas y de los partidos. El término *transfuguismo* cubre aquellos casos de movilidad horizontal dentro de la clase política que tienen en común, con independencia de las motivaciones y los propósitos últimos de sus actores, el doble rasgo de que se produzca una transferencia formal de la lealtad política de unas siglas a otras y de que el viajero trate de proseguir su carrera en la política profesional bajo el amparo de sus nuevas banderas. Las dimensiones de ese fenómeno son en España muy amplias: sólo entre 1977 y 1989 se registran 180 casos de abandono de un grupo parlamentario para solicitar el ingreso en otro (Colomer, 1990b: 256). Esa definición restringida de transfuguismo excluye de ese poblado gremio tanto a quienes abandonan la militancia de un partido para marcharse a su casa (como hizo Luis Gómez Llorente, un veterano dirigente del PSOE disconforme con el giro de Felipe

González a partir del XXVIII Congreso) como a los discrepantes que abandonan una organización para crear unas nuevas siglas capaces de defender los principios o las políticas supuestamente abandonadas por sus antiguos compañeros (tal y como hicieron los fundadores del Partido de Acción Socialista (PASOC) a mediados de los ochenta). El tráfuga en sentido estricto, en cambio, abandona un partido para ingresar en otra organización rival a la que antes combatió políticamente. Al igual que los futbolistas cambian de camiseta sin que se modifique su entusiasmo a la hora de pelear por los nuevos colores, los trásfugas pueden defender con el mismo ardor causas distintas o incluso contrapuestas de un día para otro. La opinión pública suele ver con cierta benevolencia a los trásfugas que guardan un periodo de luto entre una y otra militancia, pero juzgan con severidad a los parlamentarios o concejales que cambian de grupo llevándose consigo el escaño obtenido dentro de las listas cerradas y bloqueadas, presentadas y financiadas por el partido abandonado. Esos viajes son especialmente censurables cuando la decisión del trásfuga cambia el signo de una mayoría y de un gobierno: Xosé Luis Barreiro, diputado autonómico de AP, entregó en 1987 la presidencia de la Xunta de Galicia al PSOE; Nicolás Piñeiro, parlamentario autonómico, posibilitó en 1989 la continuidad del gobierno regional del PSOE en Madrid cuando los socialistas habían perdido formalmente la mayoría; un militante del PP pactó con los socialistas y con el Centro Democrático y Social (CDS) en 1991 para arrebatarse la presidencia de la Diputación de Salamanca a su propio partido; el voto de una diputada trásfuga del PP en las Cortes de Aragón entregó en el otoño de 1993 el gobierno regional al PSOE.

Las críticas al transfuguismo tienen mayor virulencia si los saltos se dan desde un lado al otro del espectro que cuando los tránsitos se producen entre partidos ideológicamente fronterizos. La dirección de esos flujos depende en buena medida de los éxitos y fracasos electorales, así como de la capacidad para mantener la unidad interna. El naufragio en las urnas del PCE en 1982 y la arrolladora victoria del PSOE provocaron un éxodo masivo de dirigentes y

cuadros comunistas hacia el socialismo triunfante; la desaparición de UCD en 1982 y el hundimiento del CDS en 1989 han orientado a los antiguos centristas hacia el PP, nueva denominación de la AP fundada por Manuel Fraga. El transfuguismo suscita inevitablemente sospechas de submarinismo político: antes de cambiar de camiseta, el tráfuga realizaría trabajos desestabilizadores en su antigua organización por encargo de sus futuros jefes y como aval para su ingreso. Manuel Fraga acusó de esa felonía a Jorge Verstrynge, antiguo militante de la extrema derecha y secretario general de AP, que abandonó la formación conservadora para ingresar en el PSOE; también Gerardo Iglesias, por entonces secretario general del PCE, acusó a Enrique Curiel de prácticas desleales antes de pasarse a los socialistas. En cualquier caso, el elemento común a todas estas conductas es la decisión del tráfuga de seguir ejerciendo la profesión política como forma no sólo de realizar una vocación sino también de asegurarse un nivel satisfactorio de ingresos y una cierta popularidad social.

Pero la profesionalización de la política no promueve sólo los casos de *salvación individual*, al estilo de los tráfugas, sino que también facilita la reconversión en bloque de los partidos desde sus antiguas posiciones hasta otras divergentes o incluso contrarias. En la historia política más reciente el mejor ejemplo es la loca deriva del CDS, el partido centrista fundado en 1982 por Adolfo Suárez, que abandonó sus filas tras los malos resultados de las elecciones locales de 1991. Después de votar la investidura de Felipe González en 1982, el CDS intentó desbordar por la izquierda al PSOE durante el periodo que transcurre entre las elecciones generales de 1986 (en las que obtuvo un alentador resultado) hasta la huelga general del 14 de diciembre de 1988; a mediados de 1989, sin embargo, Adolfo Suárez se aliaría con el PP para desalojar a los socialistas de varios ayuntamientos; y tras las elecciones generales de 1989, el CDS se aproximaría de nuevo al PSOE con la vista puesta en un gobierno de coalición en la siguiente legislatura, supuesto que no llegaría a

producirse, entre otras cosas porque los comicios de 1993 reducirían al CDS a la condición de fuerza extraparlamentaria.

Contradicciones

Antes de su estrepitosa quiebra a manos de la corrupción y de la desafección ciudadana, el modelo italiano de la posguerra, con su distribución equitativa del poder dentro de las diversas familias que componían la clase política, se convirtió en el ejemplo a seguir para aquellos profesionales de la política interesados en asegurarse el ejercicio del oficio y la participación en sus beneficios por encima de cualquier contingencia. La memoria de los tectos de codos entre los dirigentes de las formaciones parlamentarias (desde los comunistas hasta los conservadores, pasando por los nacionalistas vascos y catalanes, los centristas y los socialistas) durante la primera fase de la transición para consolidar la democracia se proyectaba hacia el futuro como una empresa común interminable. Pero el sistema italiano ha caído víctima de los efectos perversos de sus mecanismos supuestamente estabilizadores: la separación entre los profesionales de la política y la sociedad, la oligarquización de los aparatos partidistas, la corrupción institucional mediante la financiación ilegal de los partidos, la patrimonialización del Estado por parte de los cargos públicos. De añadidura, una nueva generación de jóvenes políticos de centro-derecha que no vivieron activamente la transición ha irrumpido en el castillo de esos embellecidos recuerdos para desencantarlos. El resultado es que el distanciamiento entre los políticos y la sociedad, entre los representantes y los representados, también ha deteriorado el prestigio de la clase política española (Gil Calvo, 1993). Esa situación hace todavía más inviable la pretensión de algunos políticos de aplazar indefinidamente el examen de su lugar dentro de la división social del trabajo con la ensoñación de que su paso por el Parlamento y por los gobiernos es provisional. Sólo la aceptación de su condición de profesionales del poder

permitirá a los políticos, por lo demás, plantearse los problemas de esa transformación en actividad remunerada permanente de su antigua vocación. De ahí el aire poco tranquilizador que tenían las poco convincentes jactancias lanzadas por los principales dirigentes del PSOE sobre su breve paso por la política y su pronta retirada a la sociedad civil o a las actividades pedagógicas: la negación de la evidencia implica la indefensión cuando la realidad se vuelve agresiva. La rápida habituación al poder de los socialistas y su irreversible transformación en políticos profesionales sólo podrían ser juzgadas desfavorablemente por los demagogos que reservan a las familias reales, a las Fuerzas Armadas y a los funcionarios por oposición la tarea de asegurar por cuenta ajena la permanencia del Estado. La atribución democrática de las tareas de gobierno a representantes de los ciudadanos elegidos en las urnas implica a la larga su profesionalización, exigencia de una continuidad estatal que sobrevive no sólo a los cambios de gobierno sino también a los cambios de régimen.

La desmesura de las expectativas vocacionales retóricamente propagadas hace doce o quince años seguramente dificulta la rectificación a quienes han incumplido reiteradamente sus promesas de retirarse a plazo fijo. La circunstancia de que parte de los políticos profesionales hoy en ejercicio fueran en su día militantes antifranquistas contribuye a explicar la inconvincente resistencia de algunos políticos socialistas a aceptar su condición de profesionales del poder. Porque el opositor clandestino a un régimen autoritario no guarda con el gobernador civil o el ministro del sistema democrático esa relación interna de progresión que separa al aprendiz del artesano o al soldado del oficial: mientras que buena parte de los militantes antifranquistas consideraron canceladas sus obligaciones con la vida pública al establecerse la democracia, la política profesional de la monarquía parlamentaria es operada no sólo por antiguos opositores a la dictadura que han proseguido haciendo política, sino también por veteranos colaboradores del franquismo y la dictadura, por gente que permaneció en una pasiva neutralidad

durante aquel periodo y por funcionarios a quienes el servicio público les lleva casi sin solución de continuidad a la gestión propiamente política. Ese rechazo del oficio de la política por quienes, sin embargo, lo practican no es, de esta forma, sólo un gesto de coquetería sino también un cierto sentimiento de vergüenza o de culpa de los antifranquistas por su obligada confraternización profesional con sus antiguos perseguidores.

Las remuneraciones de los políticos

Los inconvenientes (parcialmente evitables) de esa profesionalización de la política (en sí misma inevitable) no son en teoría demasiado diferentes de los rasgos negativos que ofrecen otros gremios, desde la defensa de los privilegios corporativos hasta el enclaustramiento cognoscitivo y valorativo detrás de sus muros. Sucede, sin embargo, que el acceso de los profesionales de la política a los centros donde se adoptan las decisiones que afectan al resto de la sociedad confiere una especial gravedad a sus eventuales desviaciones. En las sociedades democráticas, la profesionalización sin límites de la política corre el riesgo de transformar el sentido de su función; de ser el medio idóneo para la participación democrática de las masas, su ejercicio pasa a convertirse en una «praxis autorreferencial», en un fin en sí mismo: cuando la política como oficio asume el monopolio de la vida política, el destino de la clase política parece ser el de consolidar la lógica de la *nomenklatura*, aunque sea una forma *soft* si se la compara con las experiencias comunistas (Flores d'Arcais, 1990: 9).

El reconocimiento de los aspectos problemáticos que presenta la creciente profesionalización del oficio de la política en las sociedades democráticas, renunciando a las simulaciones de su carácter meramente vocacional, permitiría cuando menos plantear las principales interrogantes sobre una actividad cuya esencia es el control del poder. ¿Qué niveles de remuneración permiten que la

clase política cuente entre sus miembros a personas técnicamente preparadas y con experiencia? ¿Existe una correlación significativa entre los ingresos profesionales de los políticos y las salvaguardias a la corrupción? ¿Y de dónde deben proceder los fondos para remunerar a los políticos profesionales cuando éstos no desempeñan cargos públicos remunerados con partidas presupuestarias?

No sólo en España, sino también en el resto de los países democráticos, los sueldos pagados a los altos cargos del Gobierno de libre designación y a los cargos públicos electos suelen moverse por debajo de los niveles medios de ingreso de los profesionales y de los ejecutivos de las empresas; sólo las economías externas y los bienes posicionales pueden hacer económicamente atractivo el ejercicio de funciones por lo general discretamente remuneradas. Los bandos enfrentados en las guerras dialécticas sobre los dineros de los políticos aplican los enfoques favorables para subrayar el carácter espartano o la condición despilfarradora de la profesión política. Desde un extremo, los altos cargos enseñarán exclusivamente el sueldo base de sus nóminas, ocultarán los complementos y gastos de representación, y fingirán desconocer los equivalentes monetarios de los servicios ofrecidos gratuitamente por el Estado (desde el coche oficial y los viajes hasta el teléfono y la correspondencia, pasando por los servicios de secretaria orientados a resolver los problemas de la vida cotidiana). Desde el otro, los demagogos jugarán a establecer comparaciones entre los ingresos de un peón de albañil o de un pensionista no contributivo y las remuneraciones de un parlamentario o de un ministro. En esa batalla los profesionales del poder llevan las de perder: las críticas miserabilistas sobre las remuneraciones de los políticos, lanzadas por puritanos auténticos o fingidos, ocupan siempre un lugar en la estrategia general de desprestigio de las instituciones democráticas. Sucede, además, que la respetabilidad de los profesionales del poder queda seriamente deteriorada por la denuncia de sus privilegios corporativos, al estilo de los citados más arriba, o del incumplimiento de sus deberes; si bien las fotografías para mostrar el absentismo

parlamentario pueden no ser representativas por el momento elegido, escándalos como el incumplimiento por los senadores de la prohibición de delegar el voto en un compañero de banco no admiten disculpa.

En cualquier caso, parece razonable suponer que un nivel de remuneración correspondiente a los ingresos de la clase media urbana formada por funcionarios y profesionales constituye una condición *necesaria*, aunque no *suficiente*, para que los políticos de oficio no cedan a las tentaciones menores de los abusos y corruptelas de la corrupción *gris* y menos aún a las grandes tentaciones de la corrupción a secas. Los profesionales de la política obtienen esos ingresos con cargo a los presupuestos generales del Estado siempre que desempeñen mandatos de representación parlamentaria o municipal, que ocupen cargos de libre designación en la Administración central, autonómica o municipal, o que sean contratados por el vasto tinglado de organizaciones y empresas paraestatales. Los afiliados a los partidos triunfantes en las elecciones legislativas, autonómicas o municipales tienen, por supuesto, grandes posibilidades de ser remunerados con dinero público; pero también los miembros de las fuerzas de la oposición tienen a su alcance oportunidades menores como parlamentarios o como concejales. El problema surge para los profesionales de la política cuando un revés electoral o una reducción significativa de la oferta de cargos remunerados para su partido les deja al margen de los presupuestos y, sin embargo, siguen resueltos a vivir para y de la política. En tales supuestos el partido se convierte en el empleador del político en paro.

La transformación de la militancia partidista en una actividad profesional remunerada, abstracción hecha de los ingresos procedentes del desempeño de un cargo público, no es, por supuesto, un fenómeno nuevo. Durante el siglo XIX, el proceso de formación de los partidos en Gran Bretaña concedió un lugar preponderante a los organizadores, preocupados fundamentalmente por asegurar la cohesión interna y por ganar las elecciones sin

reparar en medios. Los maquinistas del partido (los *wire-pullers*) y los simples funcionarios (los *workers*) sembraban en suelo inglés la simiente del político profesional. Al hacerse cada vez menos frecuente el trabajo gratuito de los voluntarios, el recurso a los servicios de personal remunerado se hizo imprescindible; de esta forma, el tipo del político profesional se fue imponiendo incluso entre los socialistas. A comienzos del siglo xx, esos organizadores, conferenciantes y oradores que antes compatibilizaban su credo militante con un sueldo terminaron en ocasiones como «simples mercenarios» (Ostrogorski, 1979: 65 y 66). Pero el transcurso del tiempo, los cambios sociales y el papel cada vez mayor de los partidos en el funcionamiento del sistema político han incrementado considerablemente el número de individuos ocupados por oficio de la cosa pública. Si en la Inglaterra de la segunda década de este siglo vivían de la política de los partidos unas dos mil personas (Weber, 1967: 136), pocas dudas existen de que esa cifra se ha multiplicado con creces en los países europeos. De esta forma, el interrogante sobre el dinero de la política no hace sino desplazarse de lugar para dirigirse hacia la financiación de los partidos, transformados en empleadores directos o indirectos, a tiempo completo o parcial, de los políticos profesionales que no tienen encaje en los órganos representativos o en las Administraciones Públicas.

Agencias de colocación

Instalados en la Administración Pública o miembros de Cámaras representativas nacionales, autonómicas o municipales, los políticos profesionales pueden sentir la doble tentación de utilizar su privilegiado emplazamiento para mejorar la condición de su clientela partidista o electoral y para prepararse su propio regreso a la sociedad. Utilizando al Estado como fuente de empleo para sus favorecidos o aprovechando la experiencia y los contactos adquiridos en los cargos desempeñados, el político profesional crea una

colusión entre lo público y lo privado. El clientelismo fue durante mucho tiempo una práctica admitida en los sistemas democráticos; para no hablar de los dos turnos de la España de la Restauración, el *spoilsystem* aplicado antaño en Estados Unidos, que permitía al partido triunfante en unas elecciones cambiar incluso a los repartidores de correos, dejaba al nuevo presidente la designación de 300.000 o 400.000 funcionarios (Weber, 1967:140). Y el camino de ida y vuelta entre los altos cargos de la Administración y la empresa privada es otro rasgo característico de la política norteamericana.

El desembarco en las Administraciones Públicas (central, autonómica y municipal) de correligionarios, clientes, amigos y familiares de dirigentes y cuadros partidistas, sin atención a sus méritos y fuera de los procedimientos reglados, constituye una violación de los principios de equidad y de igualdad de oportunidades emparentada con la corrupción política. No es, desde luego, una aportación original del sistema democrático restablecido con la Constitución de 1978: la denuncia del caciquismo y la descripción de sus manifestaciones ocuparon buena parte de los esfuerzos de los regeneracionistas en la anterior Restauración; y los más graves atentados a la neutralidad de la Administración y a la objetividad en la valoración de las pruebas de ingreso de sus integrantes fueron, de una parte, los exámenes *patrióticos* posteriores a la guerra civil de 1936-1939, que dieron preferencia a los excombatientes franquistas y a los militantes falangistas, y, de otra, la depuración y expulsión de los funcionarios que habían permanecido leales a la República. Pero aunque las denuncias dirigidas contra la parcialidad y los sesgos de motivación partidista en la incorporación de funcionarios o de contratados laborales a las Administraciones Públicas no deberían constituir una piedra de escándalo para los antiguos franquistas, sucede, sin embargo, que la Administración decimonónica de los cesantes galdosianos, expuestos siempre a las veleidades del turno de partidos, pocas semejanzas ofrece con la Administración profesionalizada de un sistema

democrático a finales del siglo xx, formada por funcionarios ingresados por oposición y con derechos adquiridos sobre su plaza en el escalafón. La alteración por los partidos políticos de las normas de reclutamiento del personal de las Administraciones Públicas para premiar lealtades políticas o favorecer vinculaciones familiares no sólo lesiona el principio constitucional de igualdad sino que, además, deteriora la eficacia de la burocracia estatal, autonómica y municipal y, por implicación, el interés de la sociedad entera.

Esa transformación de los partidos en agencias de colocación de sus militantes, simpatizantes o electores combina de la peor forma imaginable los hábitos de la cultura caciquil tradicional de las sociedades rurales con las coartadas ideológicas de las organizaciones de masas en las sociedades industriales. Las acusaciones en torno a los ingresos irregulares en las plantillas públicas por recomendaciones políticas se han dirigido indistintamente contra las Administraciones controladas por unos u otros partidos; socialistas, populares y nacionalistas catalanes y vascos han abusado en los ámbitos autonómico y municipal. La persecución judicial del fraude cometido por los socialistas en unas oposiciones al Servicio Vasco de Salud y el reconocimiento por parte del presidente de la Xunta de Galicia de la operatividad de las recomendaciones en unas oposiciones para la Administración autonómica gallega son simples ejemplos de una pandemia abundantemente denunciada. Como en otros terrenos, el ejemplo italiano muestra las extremas consecuencias de esa estrategia de ocupación de la Administración por los partidos; a fin de garantizar la igualdad de oportunidades *dentro* del universo partidocrático, el sistema de la *lottizzazione* distribuía los puestos y las plazas entre los militantes de las diferentes siglas según criterios negociados por sus estados mayores. El reparto de cuotas entre los grandes partidos, siempre propensos a seleccionar a sus candidatos en función de la militancia o la lealtad ideológica, para la elección por las Cámaras de los miembros de los órganos constitucionales (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal

de Cuentas, Consejo de Administración de RTVE, Consejo Superior de Universidades) de designación parlamentaria, ha mostrado a plena luz, en las máximas alturas del Estado, esa concepción patrimonializadora de la Administración.

Las puertas giratorias

Dispuestos incluso a realizar sacrificios en el terreno de los ingresos si resulta indispensable para conquistar o mantener el poder, los políticos profesionales se ven obligados a plantearse su reacomodo en la sociedad civil cuando se produce su caída en desgracia personal (dentro del propio partido) o el paso a la oposición (como consecuencia de una derrota electoral). Ese es el caldo de cultivo donde han nacido las teorías justificadoras de los enriquecimientos ilícitos realizados a la sombra del poder, entendidos como una variante irregular de las indemnizaciones previstas por los contratos blindados del sector privado o como un fondo de pensiones que permita a los políticos profesionales arrostrar las malas rachas de fortuna de su carrera y aguardar con paciencia un cambio de su suerte. El pago de sobresueldos a altos cargos del Ministerio del Interior con dinero negro de los fondos reservados, una acusación lanzada por el exdirector general de la Guardia Civil que nunca ha sido convincentemente desmentida, se encuadraría dentro de esa aberrante y delictiva manera de proporcionar a los políticos retirados un paracaídas que les asegure un cómodo aterrizaje en la sociedad civil (Irujo, 1994). Las casas privatizadas en propio provecho por algunos dirigentes sandinistas, durante los dos meses transcurridos entre las elecciones de 1990 y el momento de ceder el gobierno a los vencedores, y la red empresarial creada desde el poder antes de abandonarlo buscaban proporcionar la misma cobertura de retirada mediante procedimientos igualmente inaceptables; para justificar tales abusos sus beneficiarios se preguntaban retóricamente si un revolucionario no tiene derecho a disponer de una vivienda digna

después de haber entregado su vida a la guerrilla, o «si un expresidente no debe vivir de acuerdo a su estatus» (Caño, 1993).

El regreso a la sociedad civil no plantea graves problemas a los funcionarios públicos, que regresan a su cuerpo y muchas veces a su misma plaza; los empleados de las empresas privadas también conservan sus derechos de reingreso gracias a la excedencia forzosa establecida por ley para los cargos públicos, si bien pueden encontrar dificultades de encaje que en la Administración Pública no se dan. Los empresarios que no han descuidado el negocio y los profesionales liberales cuyas incompatibilidades hayan respetado bufetes, consultas, estudios o talleres tienen un desembarco cómodo. Además, la Administración, estación de destino para militantes o simpatizantes de los partidos procedentes de la sociedad civil en busca de un puesto de trabajo fijo, puede servir de trampolín a los antiguos altos cargos rumbo al mundo de la empresa y del dinero. El término *pantouflage* designa en Francia desde la década de los sesenta el paso de los altos funcionarios al sector privado (Mény, 1992: 99); por extensión podría ser aplicado igualmente a los políticos profesionales nombrados para un cargo de libre designación. Esos tránsitos de lo público a lo privado ponen al servicio del nuevo trabajo los contactos y los conocimientos adquiridos gracias a la titularidad ejercida al servicio del Estado. El enjuiciamiento de esas conductas se mueve entre el estrecho puritanismo, que condena como práctica corrupta cualquier conducta levemente alejada de los comportamientos arcangélicos, y la desenvuelta permisividad de quienes no ven contradicción en que un expresidente de Telefónica pueda montar una empresa para hacer negocio con la telefonía pornográfica, o en que un subsecretario de Industria que negoció con los sindicatos la reconversión industrial se enriquezca después con el desguace de una empresa sometida a ese tratamiento. Pero la cuestión realmente decisiva es saber si existe alguna relación causal entre las decisiones previamente adoptadas desde su cargo por el político y su posterior incorporación a una empresa que eventualmente se beneficiaría de algún trato de favor.

Salvo casos groseros de colusión, tráfico de influencias o información privilegiada, la prueba de esas relaciones incestuosas entre lo público y lo privado son difíciles de aportar; pero las formas cuasilegalizadas de corrupción son más sutiles y discretas: «participan igualmente de la decisión y de la no decisión, cuentan tanto con el sobrentendido como con la afirmación explícita, dependen más de la complicidad que del contrato, conceden menos espacio a la concesión de ventajas inmediatas que a la esperanza o a la garantía de retribuciones futuras» (Mény, 1992: 136, 137). Nunca se podrá ya saber a ciencia cierta, por ejemplo, si el errático comportamiento de Mariano Rubio durante su segundo mandato como gobernador del Banco de España puede explicarse como la preparación de un brillante *pantouflage* que los posteriores escándalos impidieron materializar.

Mala prensa

Puesta en duda su honradez por las acusaciones de corrupción personal o institucional, y sometidos también a discusión sus niveles de ingresos y sus privilegios, los políticos de la democracia española han visto seriamente dañado su prestigio como grupo. No se trata, por supuesto, de un fenómeno nuevo ni limitado a nuestro país; el oficio político ha tenido casi siempre mala prensa (en el sentido tanto literal como figurado del término). Por ejemplo, un observador de la democracia estadounidense de finales del siglo XIX pintó con desagradables colores la mediocridad de los políticos americanos, considerándolos peores que Caín (Ostrogorski, 1979: 112, 125, 127, 188); y en nuestros días Mario Vargas Llosa ha escrito que «mientras no se demuestre lo contrario, el oportunista y el cínico prevalecen siempre sobre el hombre decente y de principios en el político profesional» (Vargas Llosa, 1994). Dentro de la vida pública española contemporánea, esa merma del respeto social hacia las figuras de los políticos tal vez se deba, en cierta medida, a la

distancia cada vez mayor entre su conducta cotidiana y la embellecida imagen que dieron de sí y las grandes esperanzas que despertaron entre los ciudadanos en el arranque de la transición; dado que «el discurso moralizante de la transición» creó expectativas demasiado elevadas, era inevitable que ese «discurso de legitimación basado en la supuesta moralidad de los políticos» entrase en quiebra (Colomer, 1990).

Las críticas a los políticos –arrogantes en el poder, irresponsables en la oposición, sometidos a críticas por sus ingresos, sospechosos de corrupción– concluyen con la puesta en duda de la fiabilidad de sus palabras: el recurso frecuente a la mentira y el incumplimiento habitual de las promesas constituyen la prueba de esa desconfianza. La razón última de esa doblez sería que los políticos ambicionan el poder por sí mismo, no como instrumento para cumplir proyectos de gobierno o programas electorales. El tono muchas veces grosero e injurioso con que suele ser lanzada la acusación de doblez como enfermedad profesional de la vida pública dificulta el examen de esa pieza de cargo según la cual las propias reglas de su oficio impiden a los políticos decir la verdad en su camino hacia el poder y sentirse vinculados por sus promesas cuando lo alcanzan. Una vieja tradición del pensamiento político reivindica la mentira como un instrumento indispensable de los gobernantes con sentido de la responsabilidad y conscientes de sus deberes. La especialización del *dharma* según las castas permitió a la ética hindú un tratamiento del arte real de la política en el que no hay quiebras porque se limita a seguir las leyes propias de la misma e incluso las refuerza. «El *maquiavelismo* verdaderamente radical, en el sentido habitual del término, está clásicamente representado en la literatura hindú por el *Arthashastra* de Kautilya, que es muy anterior a nuestra era y data probablemente del tiempo de Chandragupta. A su lado *El Príncipe* de Maquiavelo nos resulta perfectamente inocente» (Weber, 1967: 169).

El político y el hombre común

La idea de que los políticos se mueven según una lógica y una ética diferentes a las del resto de los hombres es una constante en el pensamiento occidental. No se trata de una constatación empírica sino de una prescripción normativa; la doblez de los políticos en su práctica cotidiana no sería sino la aplicación de su código deontológico específico: pertenecería más al mundo del *deber ser* que al mundo del ser. Pero esa moral profesional descansa, a su vez, sobre una comprensión del mundo tal como es y no según como debería ser.

Para Maquiavelo, esa moral propia del político que ocupa el poder o aspira a alcanzarlo descansa sobre el conocimiento de la «verdad real» de la vida pública: dada la distancia existente entre cómo se vive y cómo se debería vivir, el político que olvidara lo que se hace por lo que se debería hacer está condenado a la ruina. El pesimismo antropológico sirve de fundamento a esa visión de la política: no se puede escribir recto en espacios curvos y los buenos comportamientos no podrán sino fracasar en un mundo poblado por malvados. El gobernante se verá forzado a actuar contra la humanidad y contra la religión aunque le pese; de ahí que necesite tener/estar dotado de un ánimo dispuesto a moverse según se lo exijan «los vientos y las variaciones de la fortuna». Aun aceptando que la forma propiamente humana de luchar en política son las leyes, el realismo de Nicolás Maquiavelo le lleva a considerar necesario el recurso a la forma de combatir de las bestias; y dentro de ese comportamiento animal, el príncipe deberá ser zorro para conocer las trampas que le tiendan sus enemigos y león capaz de amedrentar a los lobos (Maquiavelo, 1981: cap. XVIII).

La especificidad de la moral del político constituye también el trasfondo de la célebre distinción entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. Max Weber señala que sería absurdo suponer la existencia de una ética capaz de imponer normas de contenido idéntico «a las relaciones eróticas, comerciales, familiares

y profesionales, a la relación con la esposa, con la verdulera, el hijo, el competidor, el amigo y el acusado» (1967: 160): la política ocupa un lugar propio dentro de la economía ética de la existencia humana como consecuencia de que su modo específico de acción es el poder y, por lo tanto, la violencia. Mientras que los predicadores de la ética de la convicción no soportan la irracionalidad ética del mundo, condenan toda acción que utilice medios moralmente peligrosos, se desentienden de las malas consecuencias de sus acciones y responsabilizan a los demás de esa carga, los políticos que aceptan el peso de la ética de la responsabilidad son conscientes de que «para conseguir fines buenos hay que contar en muchos casos con medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, y con la posibilidad e incluso la probabilidad de consecuencias laterales moralmente malas» (Weber, 1967: 165). Los primeros cristianos creían que el mundo está regido por los demonios y que quien utiliza el poder y la violencia sella un pacto con el diablo. «Quien no ve esto es un niño, políticamente hablando»: hacer política implica establecer acuerdos con las fuerzas diabólicas inexorables que acechan en torno al poder (Weber, 1967: 168).

También José Ortega y Gasset advierte el error de aplicar a los enjuiciamientos sobre política el oprimente corsé de los ideales en vez de la flexible norma de los arquetipos. Retomando la tradicional posición realista de Maquiavelo respecto a la vida pública, Ortega apunta que los ideales son «las cosas según estimamos que debieran ser», las cosas recreadas por nuestros deseos según los dictados de una mente infantil que «no reconoce la jurisdicción de la realidad y suplanta las cosas por sus imágenes deseadas». Frente a esos ideales que nos impulsan a considerar como una realidad el cuadrado redondo, los arquetipos son «las cosas según su ineluctable realidad» que tienen «la estructura que la naturaleza ha querido darles»; se trata, en última instancia, de reemplazar los ideales del «puro deseo» por unos nuevos ideales que «se extraen de la naturaleza y no de nuestra cabeza» y que son mucho más ricos de contenido. Así pues, los juicios sobre el comportamiento de los

políticos deben partir de los arquetipos y no de los ideales: «la madurez comienza cuando descubrimos que el mundo es sólido, que el margen de holgura concedido a la intervención de nuestro deseo es muy escaso y que más allá de él se levanta una materia resistente de constitución rígida e inexorable» (Ortega y Gasset, 1974: 11, 12).

Duplicidades: el «efecto Dr. Jekyll y Mr. Hyde»

La duplicidad es uno de los rasgos más frecuentemente citados como señal de esa forma de conducta específica de los políticos; las principales variantes de esa especie de derecho a la doblez, otorgado a los profesionales del poder por la división social del trabajo, podrían rotularse como el *efecto Dr. Jekyll y Mr. Hyde*, el *efecto Pinocho*, el *efecto flautista de Hamelín* y el *efecto Gato con Botas*.

El *efecto Dr. Jekyll y Mr. Hyde* da cuenta del abierto contraste y la considerable separación existente entre lo que los políticos *dicen* de sí mismos, esto es, de sus motivaciones y de sus objetivos, y lo que *hacen* en relación con esa verbalización de sus propósitos y metas; es decir, entre sus pronunciamientos teóricos y su conducta práctica. Como el personaje escindido del relato de Robert L. Stevenson, ese comportamiento esquizoide de los políticos se presta tanto a una interpretación clínica como a una lectura moral. Los dirigentes políticos de todos los partidos e ideologías suelen afirmar ante sus seguidores y potenciales electores que sólo les animan móviles nobles, sentimientos generosos y fines altruistas: el patriotismo (español, catalán o vasco), el servicio público, el bienestar de los ciudadanos, la justicia social, el pleno empleo y la prosperidad general. De ese equipaje motivacional de los políticos están excluidos tanto los intereses materiales propios como la ambición de poder personal. Ángeles ajenos a las necesidades económicas y a las bajas pasiones de la condición humana, los profesionales del poder

se presentan ante sus ciudadanos como gente desprendida, sacrificada, altruista y bondadosa. Sin embargo, los escándalos de corrupción y los abusos de poder ayudan a desvelar, en el caso de que el sentido común no sea suficiente, las diferencias entre las palabras y los hechos, entre los motivos aducidos por los políticos para dedicarse al oficio y su práctica cotidiana, entre los propósitos que manifiestan en la oposición y las medidas que adoptan en el poder, entre la respetabilidad diurna del Dr. Jekyll y el desenfreno nocturno de Mr. Hyde.

Pero esa divergencia entre la autopresentación de los móviles y los propósitos de los actores públicos y su comportamiento real no constituye en modo alguno un patrimonio exclusivo de los regímenes democráticos, donde los partidos y los candidatos compiten entre sí por los votos de los ciudadanos. Los sistemas autoritarios sobreactúan todavía más el embellecimiento retórico de los dictadores y de sus secuaces, supuestamente animados de forma exclusiva por el bien de la patria y de los súbditos. Por lo demás, la política no es la única profesión en la que se tensa la cuerda entre lo que se dice y lo que se hace: el anticlericalismo que dominó la vida pública europea hasta que los procesos de modernización produjeron la secularización de las mentalidades y de las costumbres se fundamentó, en buena medida, sobre las abiertas discrepancias entre los llamamientos a la pobreza y a la caridad de los eclesiásticos y la acumulación de riqueza y de poder de la Iglesia. Otros personajes públicos son objeto de escrutinio para comprobar las eventuales divergencias entre lo que dicen y lo que hacen. Siguiendo el razonamiento que establece una analogía significativa – basada en la división social del trabajo– entre los antiguos clérigos eclesiásticos y los nuevos clérigos de la escritura, de la enseñanza y de los medios de comunicación, también han sido denunciadas con mayor o menor rigor las contradicciones entre la vida y la obra, el comportamiento práctico y las exhortaciones teóricas de los intelectuales (Johnson, 1990).

La insistencia de los políticos por dibujar su autorretrato de forma tan complaciente como alejada de la realidad resulta, por otra parte, innecesaria y gratuita. Dado que todos los actos humanos están multimotivados, nadie puede extrañarse de que los profesionales del poder busquen *también* en la práctica de su oficio una manera de ganarse la vida y de dar rienda suelta a sus ambiciones. Desde ese punto de vista, las declaraciones de algunos políticos referidas a su pretendido desprendimiento de los intereses materiales no sólo son discutibles sino también inquietantes: como algunos recientes escándalos de corrupción han puesto de manifiesto, las jactancias de ascetismo esconden demasiadas veces estrategias de enriquecimiento delictivo. La paralela conversión retórica de la ambición personal de poder en una supuesta abnegada entrega al servicio público moviliza igualmente los celos: llevada hasta sus últimos extremos, esa inversión de los términos desemboca en la creencia de los políticos en su carácter de insustituibles. En la práctica, sin embargo, la generalización del *efecto Dr. Jekyll y Mr. Hyde* hasta cubrir de manera transversal a amplios sectores de toda la clase política transforma de manera cualitativa la cultura cívica de una sociedad: el cinismo de los representantes encuentra su reflejo en el escepticismo y la desafección de los electores.

El «efecto Pinocho»

Si el *efecto Dr. Jekyll y Mr. Hyde* da cuenta de la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, el *efecto Pinocho* resume la separación entre lo que se dice públicamente y lo que se dice en privado o se piensa. ¿Cabe aplicar a los políticos, más que a otras profesiones, las pautas del niño de madera, inventado por Carlo Collodi, al que le crecía la nariz cuando faltaba a la verdad? ¿Mienten sólo al público o se mienten también a sí mismos? Según el catecismo, mentir es decir lo contrario de lo que uno siente; sin embargo, ¿tienen todas

las falsedades la misma gravedad o existe una gradación dentro del mismo género?

La idea de que la mentira pertenece al arsenal de instrumentos propios del oficio del político, autorizado en consecuencia para proferirlas legítimamente en el ejercicio de la profesión, tiene una larga tradición en la historia del pensamiento. Por supuesto, la mentira es uno de los recursos que Maquiavelo considera imprescindibles para la conquista y la conservación de los principados. Para Ortega, el arquetipo del político no está definido sólo por rasgos tales como la impulsividad, la turbulencia, el histrionismo, la pobreza de intimidad o la dureza de piel; además, incluye la imprecisión verbal, la imposibilidad de hablar de manera inequívoca. Resulta, así, que «una política es clara cuando su definición no lo es»: porque «la política es clara en lo que hace, en lo que logra, y es contradictoria cuando se la define». El corolario de esa incompatibilidad entre la acción política y el rigor verbal («o se viene al mundo para hacer política o se viene para hacer definiciones») es la concepción instrumental, y no moral, de la mentira (Ortega y Gasset, 1974: 35). Porque esas faltas a la verdad poseen diferente significado en función de la persona que las profiera. Es cierto que «al intelectual de casta le sobrecoge siempre ese don de la mentira que posee el gran político». Sin embargo, la misma palabra cubre realidades distintas: cuando el político miente, «en rigor no miente porque no está íntimamente adscrito a nada determinado». La razón de esas fronteras borrosas entre la verdad y la falsedad, entre la realidad y su ocultación, es que para el político las palabras y las ideas son sólo instrumentos: «el gran político lo ve todo en forma de asa» (Ortega y Gasset, 1974: 43-46).

La habilidad para las diferentes variantes de la mentira, desde la simple negación de la evidencia hasta las medias verdades, pasando por la ocultación, el disimulo y la evasiva, es un elemento constitutivo de la sabiduría para *hacer política*, una actividad residenciada en los terrenos de la razón práctica y el casuismo moral. Tal vez la manifestación más habitual de esa destreza para

jugar con la verdad sea la capacidad sincrónica del político para decir cosas diversas o incluso opuestas a diferentes auditorios según convenga. Todos los procesos de transición de un sistema autoritario a un régimen democrático implican esa presentación bajo distinta luz de los procesos de cambio: tras la muerte de Franco, la exposición realizada por Adolfo Suárez de la reforma política variaba radicalmente según fuesen sus oyentes los altos jefes militares o los dirigentes de la oposición. Las racionalizaciones al servicio de esa pluralidad de papeles desempeñados por el mismo actor, que emite mensajes distintos y se coloca en función de su auditorio, oscilan entre la justificación de la oferta (el engaño como medio necesario para un fin legítimo) y la necesidad de agregar los requerimientos de la demanda (como función propia de los partidos); un diputado italiano confesaba a su psicoanalista: «Hacer política... es dar al otro la impresión de que piensas como él» (Rocchini, 1993: 80).

Otra manifestación de la sabiduría para *hacer política* a costa de la verdad es la habilidad diacrónica para decir hoy una cosa y mañana otra, sin prever o atender a la necesidad de rectificación; una frase atribuida al conde de Romanones, candidato a arquetipo orteguiano de político durante la España de la Restauración, ilustra esa actitud: «cuando digo *nunca jamás* debe entenderse *por el momento*».

El *efecto Pinocho* alude en ocasiones a situaciones conflictivas y complejas que se prestan fácilmente a la formulación de excepciones, la alegación de eximentes o atenuantes y al casuismo moral. Hay, por lo pronto, algo así como una eximente reconocida casi universalmente a los presidentes de los gobiernos que les autoriza a mentir respecto a la inminente adopción de decisiones cuya eficacia lleva aparejada la sorpresa: por ejemplo, la devaluación de la moneda y la disolución anticipada del Parlamento. Pocas vacilaciones podrían producirse para condenar al político que dice en público lo contrario de lo que manifiesta en privado por causas vinculadas exclusivamente con su medro personal. El margen para la discusión sólo aparece cuando los políticos esgrimen razones de

interés público para sus falseamientos y ocultaciones totales o parciales de la verdad. La *razón de Estado* se constituye en el soporte dramático capaz de proveer los argumentos adecuados para justificar no sólo los comportamientos ilegales de los gobernantes (como puede ser la utilización de procedimientos terroristas para luchar contra el terrorismo) sino también el empleo de la mentira para negar sus responsabilidades por esos hechos ante la opinión pública y los tribunales. Pero los políticos ni siquiera necesitan llegar a esas situaciones límite para descubrir motivos que les permitan ser menos respetuosos con la verdad que el resto de los ciudadanos. Por ejemplo, el ocultamiento por los estados mayores de los partidos ante los jueces y los periodistas de los procedimientos irregulares o abiertamente delictivos empleados para su financiación apelará a la necesidad de mantener en funcionamiento esas piezas básicas del sistema democrático. Otras mentiras y negaciones de la realidad tienen carácter sólo temporal y se limitan a mantener en secreto la preparación de decisiones que finalmente se harán públicas; las razones usualmente esgrimidas son la falta de madurez de la opinión pública para comprender la inevitabilidad de una medida o la necesidad de ganar tiempo para vencer determinadas resistencias sociales; probablemente las negociaciones entre el Estado de Israel y la Organización para la Liberación de Palestina celebradas en Noruega no hubiesen terminado en acuerdo de haber sido hechas públicas a destiempo. La desenvoltura de los políticos para esconder la verdad sobre sus proyectos suele desenvolverse sobre todo en ese ámbito: Adolfo Suárez negó durante casi un año su propósito de legalizar el PCE (decisión adoptada en abril de 1977) y de dar al futuro Parlamento (elegido finalmente en junio de 1977) el carácter de Cortes; y el Gobierno socialista trata de mantener en la sombra la reinserción de los condenados por delitos terroristas, orientada al debilitamiento de los apoyos sociales a ETA en el País Vasco pero que produce grandes rechazos en el resto de España.

Ahora bien, el recurso a la mentira y las técnicas de ocultamiento suelen estar al servicio de objetivos más prosaicos, tales como

minimizar los costes de las decisiones políticamente impopulares: así ocurrió, por ejemplo, con el secreto que rodeó la autorización dada por el Gobierno socialista a la utilización de la base aérea de Morón por las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos para las operaciones de bombardeo sobre Irak durante la guerra del Golfo. Y esa tendencia de los políticos a disfrazar la verdad o a suavizar sus contornos en función de los gustos del público llega a su máximo extremo cuando los ciudadanos son llamados a las urnas y los partidos envían a la imprenta sus programas electorales.

No parece, por lo demás, que el recurso a las diversas variantes de mentira sea un rasgo exclusivo de los políticos profesionales ni que todos lo hagan de forma sistemática. La ocultación intencionada de la verdad o la deformación de los hechos hasta hacerlos irreconocibles son armas utilizadas por muy diferentes oficios, desde los vendedores sin excesivos escrúpulos hasta los periodistas al servicio del poder político o económico. Los súbitos y enormes enriquecimientos producidos durante la segunda mitad de la década de los ochenta en España utilizaron el engaño y la mentira como procedimientos normales para hacer negocios (Ekaizer, 1994). Y no faltan tampoco ejemplos de intelectuales que han recurrido al engaño en sus comparecencias públicas; años después de suceder los hechos, Jean-Paul Sartre confesaría que, al regreso de su primer viaje a la Unión Soviética en 1954, mintió conscientemente al declarar que en ese país existía una total libertad para la crítica (Sartre, 1976: 220).

El «efecto flautista de Hamelín»

De esta forma, el *efecto Pinocho* deja paso sin solución de continuidad al *efecto flautista de Hamelín*: la privilegiada habilitación de los políticos para hacer promesas sin sentirse obligados a realizarlas. La formulación seguramente más tajante de esa idea corresponde al capítulo dedicado por Maquiavelo a «de qué modo

han de guardar los príncipes la palabra dada»(Maquiavelo, 1981: cap. XVIII); no sólo tales incumplimientos pertenecen al ejercicio del oficio político sino que además constituyen un buen síntoma: «la experiencia muestra en nuestro tiempo que quienes han hecho grandes cosas han sido los príncipes que han tenido pocos miramientos hacia sus promesas y que han sabido burlar con astucias el ingenio de los hombres». Esa ruptura con los compromisos que le permitieron alcanzar o conservar el poder en anteriores situaciones apenas tiene costes. De un lado, no resulta difícil buscar o inventar argumentos para justificar ese tipo de rectificaciones: «jamás faltarán a un príncipe razones legítimas con las que disfrazar la violación de sus promesas», ya que «son muchas las paces y las promesas incumplidas por las infidelidades de los príncipes». De otro lado, el vulgo «se deja seducir por las apariencias» y juzga «más por los ojos que por las manos», sin atreverse a enfrentarse con la opinión que tiene tras de sí el respaldo de la autoridad; los hombres son tan simples y se someten hasta tal punto a las necesidades del presente que «el que engaña encontrará siempre a quien se deje engañar». Maquiavelo tiene admirativamente en el recuerdo la figura del papa Alejandro VI: aunque «no hubo jamás hombre que asegurara con mayor rotundidad y mayores juramentos una cosa y la observara, sin embargo, menos», siempre le salieron los engaños a la medida de sus deseos.

Pero la realidad política teorizada por Maquiavelo y las astucias de su príncipe para engañar a súbditos y adversarios se hallan muy distantes de los sistemas democráticos contemporáneos y de los recursos utilizados por líderes y partidos para conseguir los votos de los ciudadanos. Aun así, las promesas electorales han sido a veces – las diversas variantes de populismos y fascismos que han llegado al poder a través de las urnas– como la música con que el flautista de Hamelín arrastraba tras de sí a una cohorte de niños hacia el desastre. Pero la metáfora puede seguir siendo ilustrativa aunque los votantes no terminen necesariamente en el barranco de la fábula.

Casi todos los partidos recurren a hechizamientos verbales o incluso a espejismos figurativos (como las gentes felices y los paisajes idílicos de los carteles del PSOE en las primeras elecciones municipales) en casi todas las campañas electorales. La retórica regeneracionista, inscrita en la cultura política española desde la conmoción del 98, es la principal cantera de consignas y lemas no sólo de los socialistas (el *cambio*, el *cambio sobre el cambio*, el *impulso democrático*) sino también del PP y de Izquierda Unida (IU).

¿Hasta qué punto los políticos esparcen promesas electorales sabiendo a ciencia cierta que son irrealizables y con el exclusivo propósito de obtener votos? Con independencia de que esa atribución generalizada de comportamiento cínico resulte en la práctica indemostrable, sólo los partidos que alcanzan el poder pueden ser sometidos a la prueba de comparar las promesas con las realizaciones. Tampoco es lo mismo la experiencia del gobierno central (reservada hasta ahora en la España democrática a los centristas y a los socialistas) que el gobierno autonómico (ejercido también por los populares, por los nacionalistas vascos y catalanes y por algunas fuerzas regionalistas) y el gobierno municipal (abierto a IU). No sería justo, entonces, que la presunción de culpabilidad castigase sólo a los políticos que han llegado a gobernar y regalase la presunción de inocencia a los derrotados en las urnas. La demagogia de las promesas se halla en relación inversa con las posibilidades de cumplirlas; un grupúsculo puede ofrecer mundos de abundancia y pleno empleo a los electores precisamente porque no tendrá nunca la oportunidad de intentar aplicar sus recetas. Durante el periodo de entreguerras en Europa, el ascenso de los fascismos por la vía electoral creó el precedente de partidos que llegaban primero al poder mediante ese tipo de promesas demagógicas para destruir después las instituciones democráticas establecidas e impedir así su expulsión del poder una vez sus incumplimientos fuesen advertidos y castigados por los electores. El triunfo electoral de Alberto Fujimori en Perú en 1990 mostró que esa amenaza sigue viva en América Latina.

Pero el desprecio hacia los votantes de los políticos cínicos o la deslealtad hacia las instituciones democráticas de los aventureros demagogos no agotan las explicaciones sobre ese desfase entre promesas y realizaciones. Las resistencias de la realidad, mal calculadas en el momento de adquirir un compromiso electoral, pueden impedir su cumplimiento: así ocurrió posiblemente con la expectativa defraudada de crear 800.000 puestos de trabajo durante la primera legislatura socialista. También puede suceder que personas llegadas por vez primera al gobierno tengan acceso a informaciones hasta entonces reservadas o simplemente superen su ignorancia –culpable o no– respecto a materias determinadas: así pudo suceder con el viraje de Felipe González respecto a la permanencia de España en la OTAN. Finalmente, las situaciones pueden cambiar de forma imprevista: en un mundo de naciones interdependientes y de intercambios globalizados, las economías nacionales dependen de variables que ningún país por separado puede controlar y ni siquiera prever: las promesas electorales de cualquier partido sobre contención de la inflación, reducción del déficit presupuestario y de la deuda pública, disminución de los tipos de interés o estabilidad monetaria pueden venirse abajo como un castillo de naipes al primer soplo de una coyuntura adversa.

En cualquier caso, poner entre paréntesis las interpretaciones satanizadoras acerca de las promesas electorales frecuentemente incumplidas por los políticos al llegar al Gobierno tampoco implica aceptar una visión angélica de ese desfase. Sin embargo, el rodaje de las instituciones democráticas españolas y la alternancia en las diferentes esferas de gobierno (central, autonómico o municipal) de los partidos democráticos terminarán reduciendo el ámbito en el que las promesas demagógicas sean imaginables. La convergencia de las políticas instrumentadas desde el Gobierno, sea cual sea finalmente el partido ganador en las urnas, sobre ámbitos objeto anteriormente de serias divergencias ideológicas (la economía, la acción exterior, la seguridad ciudadana, los servicios públicos y las prestaciones sociales), suele llevar a los contendientes a rivalizar no sobre las

políticas sino sobre la eficacia para llevarlas a cabo. Las promesas cambian, así, su objetivo: el programa es más o menos similar en lo que se refiere a los contenidos pero el énfasis se desplaza ahora a la voluntad de materializarlos. Esa coincidencia en los objetivos desplaza hacia la fase de ejecución unos desacuerdos políticos que anteriormente se localizaban en el momento de la ideación; así quedó de manifiesto, por ejemplo, en los debates televisivos electorales de 1993 entre Felipe González y José María Aznar en torno a buen número de materias.

El «efecto Gato con Botas» y el «efecto Robin Hood»

Si el *efecto flautista de Hamelín* da cuenta de la rivalidad entre los competidores electorales a la hora de formular promesas irrealizables, el *efecto Gato con Botas* podría explicar una variante singular: la aparición de un *outsider* que irrumpe en el sistema político desde fuera para desalojar del poder a los partidos instalados y sustituirlos en su ejercicio. Fujimori en Perú y Silvio Berlusconi en Italia son dos ejemplos coronados por el éxito; Ross Perot en Estados Unidos y Mario Conde en España lo han intentado sin conseguirlo. En el cuento clásico, el tercer hijo de un molinero recibe como única herencia de su padre un gato, en tanto que el primogénito recibe el molino y el mediano las tierras; lanzado a los caminos en busca de fortuna, el gato le sirve con tanta eficacia que consigue mediante sus astucias crearle el prestigio y la fama necesarias para que el rey le conceda la mano de su hija y la mitad del reino. Si en el relato infantil un gato calzado con botas y tocado con un chambergo le abre las puertas del poder a su amo, la versión política contemporánea atribuye fundamentalmente a los medios de comunicación esa tarea allanadora en favor de una figura situada al margen del sistema político. El éxito empresarial o profesional de Fujimori, Berlusconi, Perot o Mario Conde se convierte en la llave capaz de abrir las puertas de una ciudadela amurallada y defendida

por una clase política dispuesta a no permitir la entrada a los extraños. Para conseguir la mano de la princesa y la mitad del reino, el Gato con Botas cantaba las alabanzas y subrayaba las virtudes de su amo, el benjamín del molinero rebautizado como marqués de Carabás; en el mundo moderno corresponde esa tarea propagandista y publicitaria a los periódicos, las radios y las televisiones: si los medios de comunicación del grupo Fininvest fueron decisivos para catapultar a Berlusconi desde el mundo empresarial a la presidencia del Gobierno, la estrategia de Mario Conde para saltar a la política descansaba sobre el control directo o indirecto de la mayor cantidad posible de medios (Ekaizer, 1994) que pudieran realizar un trabajo semejante para su dueño. Y hasta los ardides del astuto Gato con Botas para dar cuenta del Ogro que amenazaba al reino y lograr así la mano de la princesa para su amo encuentran cierto paralelo en las funciones político-ideológicas asumidas por los publicistas al servicio de esas opciones exteriores al sistema (Fujimori, Berlusconi, Perot o Mario Conde) para socavar la legitimidad de los gobiernos.

El *efecto Robin Hood*, finalmente, resumiría todas las ensoñaciones de los políticos para poder formar grupos que actúen al margen o por encima de la ley en nombre de grandes principios, nobles objetivos y generosas intenciones. La moderna versión de la fábula es el partido político.

19. A tenor de lo anunciado por el actual ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados del 9 de abril de 2014, dicho derecho se extinguirá con la aprobación de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Dicha reforma parece haberse aplazado, sin embargo, a la próxima legislatura.

TERCERA PARTE

Los partidos políticos

El Estado de partidos

El formidable aumento de las competencias y facultades otorgadas a los partidos como operadores de la política democrática a partir de la Segunda Guerra Mundial ha cambiado las características del sistema representativo en el mundo desarrollado. Las transformaciones producidas por esos cambios en la localización de los centros de poder ha sido de tal envergadura que requiere de una nueva expresión –*Estado de partidos*– para dar cuenta del funcionamiento de la vida pública (García Pelayo, 1986). La centralidad del Parlamento, compuesto por diputados elegidos en función de sus méritos personales y matriz de los restantes poderes del Estado, ha sido desplazada por los partidos como sede de la toma de decisiones relacionadas con el poder. En buena medida los partidos han dejado de ser asociaciones que expresan la voluntad de los ciudadanos para constituirse en órganos públicos del Estado. Responsables del proceso electoral y de la composición de las Cortes Generales (gracias a las listas bloqueadas y cerradas, a las subvenciones presupuestarias a fondo perdido y a los espacios gratuitos en los medios públicos de comunicación), del proceso legislativo (a través de los grupos parlamentarios y de los reglamentos de las Cámaras) y de la designación por el Congreso y el Senado de los miembros de los principales órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo de Universidades, Consejo de Seguridad Nuclear y RTVE), el poder de los partidos se extiende en parecido o superior grado desde el centro del Estado hacia los ayuntamientos, diputaciones y Comunidades Autónomas.

El nuevo y elevado rango adquirido por los partidos en el sistema político español queda formalmente reflejado por el preferente lugar que le concede el Título Preliminar de la Constitución de 1978. El artículo 6 se refiere a los partidos en términos a la vez *descriptivos* (al definirlos como expresión del pluralismo político), *programáticos* (al asignarles la doble tarea de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y de ser instrumentos fundamentales para la participación política) y *prescriptivos* (al imponerles la obligación de respetar la Constitución y la ley y el deber de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos). Las diferencias observables entre el dibujo trazado hace dieciséis años por la Constitución de 1978 y la realidad cotidiana se corresponden con las normales distancias existentes entre las definiciones normativas y los comportamientos empíricos y se reflejan también en una separación cada vez mayor entre el *decir* y el *hacer* de sus dirigentes y portavoces. El aspecto más negativo de ese distanciamiento entre lo pintado y lo vivo, por lo demás inevitable, es que la sobreactuación de los esfuerzos retóricos para hacer cuadrar los preceptos infringidos con las conductas infractoras sólo consiga aumentar la desconfianza de los ciudadanos respecto a los partidos. Porque una mirada desconfiada puede concluir, al comparar los planos del edificio y el acabado de su construcción, que los partidos ya no son representantes de la sociedad dedicados a defender los intereses de sus electores sino instituciones autónomas que protegen ante todo sus propios intereses.

Porque ese ingreso de los partidos en la sala de máquinas del sistema político y en el corazón mismo del Estado ha marchado en paralelo, sin que resulte fácil establecer una relación causal de carácter unidireccional entre ambos fenómenos, con una merma de las conexiones vivas de sus dirigentes y militantes con la sociedad. Esa crisis de la capacidad de los partidos para conectar con los ciudadanos y articular fielmente sus demandas y expectativas no es una peculiaridad española sino que se da en casi todos los países del mundo desarrollado. Buena parte de esas deficiencias de la

representatividad *política* son una consecuencia lateral del proceso de modernización sufrido por las sociedades de nuestro entorno desde que nacieron hace un siglo los grandes partidos de masas hasta hoy. A diferencia de las organizaciones de masas o confesionales de la preguerra, las formaciones políticas ya no reproducen en su pluralidad y de manera exclusiva y excluyente el antiguo mapa de compartimentos estancos propio de las sociedades escindidas según rígidas divisiones económicas, clasistas, ideológicas o religiosas; sólo las manifestaciones extremas de nacionalismo o fundamentalismo recuerdan ese distante pasado. El modelo más ajustado para describir la realidad de la competición política allí donde las diferencias de clases sean menores, los enfrentamientos ideológicos se hayan diluido y las creencias religiosas hayan perdido fuerza como banderas de lealtad política es el llamado partido *catch-all*, ómnibus o de integración social. A diferencia de los partidos burgueses de representación individual y de los partidos obreros de representación de masas, el nuevo tipo de partido «renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención sobre todo al electorado; sacrifica, por tanto, una penetración ideológica más profunda a una irradiación más amplia y a un éxito electoral más rápido»; la marginalización de los componentes ideológicos, el fortalecimiento de los dirigentes, la desvalorización de los militantes, el rechazo de los cotos de caza electorales de base confesional o clasista y el establecimiento de vinculaciones con los más diferentes grupos de presión son los principales rasgos de este modelo (Kirchheimer, 1980: 331 y 337). La analogía ideada de la democracia representativa como un mercado político en el que élites rivales compiten entre sí por los votos, articulando y agregando demandas sociales, sirve de marco adecuado para el funcionamiento de las instituciones partidistas (Schumpeter, 1971; Downs, 1973).

Esas tendencias imparables de la representatividad y de la competitividad en los sistemas de democracia representativa han dado siempre lugar a serias crisis internas en los partidos nacidos

con una fuerte carga ideológica. En el cruce de los siglos, el debate entre ortodoxos y reformistas dentro de la II Internacional reflejó la contradicción vivida por una socialdemocracia que deseaba ser fiel al programa marxista y ampliar al tiempo su respaldo electoral (Przeworski, 1988). La polémica sirvió para advertir la incompatibilidad en la práctica de dos objetivos teóricamente armonizables; el aumento de tamaño de los partidos socialistas, su empeño por aumentar los votos y la militancia, haría imposible a la larga «la lucha por los grandes principios» (Michels, 1969: 154).

La constatación de que el «moderno partido político» no era sino «la organización metódica de masas electorales», preocupada a la vez de reclutar militantes y votos, se fue abriendo paso tanto en la derecha como en la izquierda (Michels, 1969, II: 155). El arraigo definitivo de ese nuevo modelo de partido se produjo a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando España vivía aún bajo el franquismo; el restablecimiento de la democracia en nuestro país en 1977 obligó a los partidos procedentes de la preguerra a romper con sus tradiciones y a someterse a un rápido proceso de adaptación a las condiciones de una sociedad radicalmente transformada. Los partidos de clase, que desempeñaban para sus militantes funciones de socialización desde la cuna hasta la tumba, no podían encontrar ya la respuesta que esperaban los veteranos más nostálgicos. El incremento de la renta nacional, la urbanización, la elevación de las tasas de escolarización y el proceso de industrialización habían amortiguado durante la última etapa del franquismo las polarizaciones de clase de los años treinta (Carr y Fusi, 1979). Los partidos republicanos, expresión de la burguesía ilustrada y de las clases medias durante los años treinta, no tenían ya cabida en un sistema donde la monarquía parlamentaria había hecho suyos los valores contra los que había luchado Alfonso XIII; los partidos nacionalistas, sin embargo, mantuvieron o aumentaron su influencia en Cataluña y el País Vasco. Los cambios producidos durante los cuarenta años de dictadura movieron, en cualquier caso, al electorado hacia el centro (Maravall, 1984). Mientras el PSOE

renovado resolvió con éxito ese proceso adaptativo al nuevo hábitat ideológico-político tras su XXVIII Congreso, el PCE se dejó la piel en el intento, aunque no consiguiera salir bien librado de la prueba (Pradera, 1992).

Partidos y elecciones

La transformación de los partidos en maquinarias electorales no ha ido acompañada en España de su robustecimiento como organizaciones militantes. En ese sentido, la exhortación dirigida por la Constitución a los partidos para que sirvan de «instrumento fundamental para la participación política» ha sido escasamente seguida: las bajas cifras oficiales de afiliación, probablemente hinchadas por sus aparatos, así lo demuestran. En 1982 los militantes socialistas representaban el 1% de los diez millones de votantes del PSOE; en 1993, tras diez años de poder, apenas son un 3% de sus nueve millones largos de electores. El PP ofrece porcentajes apenas superiores.²⁰ ¿Habrá que atribuir esa desgana partidista a las débiles tradiciones asociativas de los españoles, a sus malos recuerdos de la posguerra sobre las consecuencias de haber asumido previamente compromisos públicos o un aferramiento individualista? ¿O también habrá contribuido a esa debilidad numérica de la militancia la escasa inclinación de las direcciones de los partidos a lanzar campañas de afiliación masiva? Si hace cien años los militantes resultaban imprescindibles para sostener económicamente a la organización mediante sus cuotas y para reclutar votantes mediante la propaganda y la agitación, hoy la financiación pública de los partidos y de las campañas electorales y el papel de la televisión hacen menos necesaria su participación. Sin embargo, el papel del militante propio del partido de masas o de integración social (Neumann, 1965) sobrevive también en el nuevo modelo; aunque sólo fuese para conseguir reunir a los miles de candidatos de las listas electorales para las Cortes Generales, los

parlamentos autonómicos y los ayuntamientos y asegurar su posterior fidelidad, el contrato de afiliación con la organización sigue resultando imprescindible. Así, los partidos españoles tratan de conciliar el estilo de los nuevos tiempos con pesadas organizaciones territoriales (el PSOE declara tener más de 4.000 agrupaciones en funcionamiento) instaladas en cientos de ayuntamientos, que implican gastos considerables en alquileres o amortizaciones de los locales, sueldos de personal y permanente mantenimiento de las sedes.

Además de considerar a los partidos como un «instrumento fundamental para la participación política», la Constitución les encomienda la misión programática de concurrir «a la formación y manifestación de la voluntad popular». Algunos críticos lamentan, sin embargo, que la práctica política, incluyendo los sistemas electorales y la sesgada utilización de sus preceptos, esté invirtiendo en toda Europa el sentido mismo de esa directriz democrática, de forma tal que los partidos, supuestos pedagogos, parteros y mandatarios de la voluntad popular, se están transformando en sus mandantes, con el resultado de que al final de ese proceso los partidos pueden ser libres pero no los ciudadanos (Flores d'Arcais, 1990).

En cualquier caso, los procedimientos para elegir a los representantes de los ciudadanos no son un instrumento neutro al servicio de los partidos: también actúan sobre esos usuarios colectivos de forma a veces altamente significativa. Durante algún tiempo gozó de bastante autoridad la teoría según la cual los regímenes electorales eran decisivos para determinar el número y las características de los partidos que compiten por los votos de los ciudadanos; el sistema mayoritario favorecía el bipartidismo mientras la representación proporcional empujaba hacia el multipartidismo (Duverger, 1951). Sin embargo, el cotejo empírico de esa tesis ha llevado a conclusiones mucho más modestas y matizadas (Sartori, 1976). Pero si el régimen electoral de un país no determina de manera mecánica el formato del sistema de partidos, su influencia es

muy grande sobre otros dos aspectos de primordial importancia para las organizaciones: el poder de los *aparatos* para confeccionar las candidaturas electorales y las facultades de la cúpula dirigente para administrar las subvenciones de dinero público puestas a disposición de los partidos para sufragar sus campañas.

Aun haciendo abstracción del papel desempeñado por los partidos en ese proceso, la discusión en torno a cuáles podrían ser los procedimientos mejores de votación tropieza con la dificultad añadida de que el régimen electoral desempeña en los sistemas democráticos la doble función de representar dentro de las instituciones del Estado el pluralismo político e ideológico inscrito en la sociedad y de formar mayorías de gobierno. No es fácil encontrar procedimientos que sirvan con la misma eficacia a esas dos funciones: los sistemas de representación proporcional cumplen adecuadamente la tarea de reflejar en el Parlamento todo el pluralismo de las sociedades contemporáneas aunque dificulte su gobernabilidad; en cambio, los sistemas mayoritarios aseguran ejecutivos coherentes pero dejan sin voz a las minorías. La diversidad de los regímenes electorales marcha en paralelo con la mezcla de los rasgos de los sistemas mayoritario y proporcional en diferentes combinaciones (Nohlen, 1981).

En España, la normativa electoral, procedente en sus líneas básicas de un decreto-ley preconstitucional de 1977 y consensuada en 1985 por la gran mayoría de las fuerzas parlamentarias, trató de encontrar una fórmula conciliadora de ambas exigencias (Herrero de Miñón, 1993). En el arranque de la transición, la derecha neofranquista peleaba por el sistema mayoritario mientras que la izquierda se batía a favor del sistema proporcional, temerosa de que los *notables* procedentes del régimen aprovecharan su mayor experiencia y sus redes clientelares y caciquiles para conseguir ser elegidos en distritos uninominales. Y mientras los partidos de derecha y de centro apostaban por un sistema electoral que sobre-representase a la España rural, convencidos de que sus votos favorecerían su causa, los partidos de izquierda defendían el derecho

a la paridad de la España urbana. La pugna terminó sin el triunfo rotundo de ninguno de los bandos, aunque con un sesgo favorable a las zonas rurales. Siguiendo las líneas del decreto-ley de 1977, la Constitución estableció que las elecciones para el Congreso se celebrasen «atendiendo a criterios de representación proporcional»; la fijación de cuatro senadores por provincia, cualquiera que fuese su población, hacía inevitable alguna variante de sistema mayoritario. Y para lograr que nadie se apuntase la victoria, ni el sistema proporcional de la Cámara Baja ni el sistema mayoritario de la Cámara Alta se ofrecieron en estado puro.

La variante de voto limitado del Senado logra que el partido ganador no pueda llevarse más que el 75% de los escaños (tres en total), quedando reservado para el segundo partido el 25% restante (es decir, el último escaño). Las restricciones a la proporcionalidad en el Congreso proceden de una constelación de causas que entran mutuamente en resonancia para intensificar sus efectos. De esos factores tres de ellos han sido consagrados por la Constitución: la fijación de un mínimo (350) y un máximo (400) de escaños; la definición de las 50 provincias españolas y de las dos plazas de soberanía como circunscripciones electorales; y la atribución de una representación mínima a cada circunscripción. Los otros factores han sido fijados por ley: el sistema D'Hondt para la asignación de escaños, un procedimiento divisor que no aprovecha los restos; la determinación de la representación mínima por circunscripción (dos escaños por provincia y uno para Ceuta y Melilla); el establecimiento de un porcentaje mínimo de votos (3% en las elecciones generales y 5% en los comicios municipales) como barrera de exclusión para los partidos ultraminoritarios.

La operación combinada de esos heterogéneos factores (circunscripción provincial, ley D'Hondt, representación mínima por circunscripción, barrera del 3%) debilita la eficacia del principio de representación proporcional para el Congreso, esto es, la traducción de los votos populares en escaños de acuerdo con la fuerza respectiva de cada partido a escala nacional. Por lo pronto, el

establecimiento de un mínimo de dos diputados por circunscripción (y uno para Ceuta y Melilla) reduce en 102 los escaños disponibles para el juego de la proporcionalidad, que opera de esta forma sólo sobre 248 diputados. De añadidura, el sistema D'Hondt funciona de hecho como un sistema mayoritario limitado en las treinta provincias (más de la mitad) donde son elegidos menos de siete diputados (Colomer, 1990b: 92).

Las deformaciones de la proporcionalidad actúan en tres direcciones. En primer lugar, la desigual densidad demográfica de las circunscripciones provinciales hace que unas provincias necesiten más sufragios que otras para enviar los mismos representantes a cualquiera de las Cámaras. Todas las provincias eligen el mismo número de senadores, sea cual sea su población; y el mínimo inicial de dos diputados por provincia favorece a las regiones menos pobladas. En las elecciones de 1977, el voto de un soriano para el Senado valía tanto como el voto de 145 barceloneses; y un diputado costaba 33.000 votos en Soria y 141.000 en Madrid. En segundo lugar, el porcentaje de diputados de cada provincia sobre el total de miembros del Congreso suele hallarse por encima o por debajo del porcentaje de la población de esa misma provincia respecto a la población española en su conjunto; así, las 14 circunscripciones más urbanas y más pobladas (14 en total) se hallan sub-representadas, frente a 38 provincias menos pobladas y más rurales que se hallan sobre-representadas. En tercer lugar, la transformación de votos en escaños opera a favor del partido vencedor; en las elecciones de 1977, UCD consiguió el 33,9% de los sufragios y el 47,1% de los diputados, es decir, un sesgo de 13 puntos; en 1989, el PSOE tuvo el 39,5% de los votos y el 50% de los escaños, esto es, un sesgo de 10,5 puntos (Colomer, 1990b: 93 y ss.).

Estas desviaciones en la práctica del principio de representación proporcional, que lo acercan al sistema mayoritario, provocan las protestas de los perjudicados por sus efectos; en las elecciones de 1993, el CDS se convirtió en un partido extraparlamentario con 413.213 votos, en tanto que el PNV obtenía cinco diputados con

290.386 sufragios y Unión Valenciana un congresista con 112.032 votos. También hay argumentos de orden general para desconfiar de los sistemas que dejan a importantes segmentos de la población fuera de las instituciones representativas y sin voz a importantes segmentos de la población; los sistemas mayoritarios pueden contribuir a hacer definitivamente imposible el funcionamiento de un país altamente polarizado, tal y como ocurrió con la II República española. Pocas sociedades pueden conllevar sin conflicto que un partido gane las elecciones con menos votos populares que el partido derrotado, como ocurrió en las elecciones presidenciales norteamericanas de 1876, 1888 y 1960. Esa inversión también se ha producido en sistemas mayoritarios uninominales y en las elecciones parlamentarias británicas de 1974.

Durante largo tiempo bandera irrenunciable de la izquierda, el principio de representación proporcional empieza a ser examinado críticamente incluso por sus antiguos defensores. Maurice Duverger, por ejemplo, se pronuncia a favor de la *democracia de pleno ejercicio*, que permite elegir directamente a sus gobiernos, frente a la *democracia mediatizada*, fruto de los acuerdos entre las cúpulas de los partidos que la representación proporcional fomenta (Duverger, 1991); según Michel Rocard, el sistema proporcional «desconfía de los electores» y pone los destinos de los ciudadanos en manos de los aparatos de los grandes partidos (Giesbert, 1991). Dada la doble función de los sistemas electorales, la excesiva importancia concedida a la misión de reflejar el pluralismo político e ideológico de la sociedad puede entrar en contradicción con la tarea de designar a quienes han de hacer las leyes y gobernar el Estado. La inestabilidad política producida por parlamentos muy fragmentados elegidos por el sistema proporcional y con una gran polarización ideológica suele dar motivo a críticas que relegan a un segundo plano las dimensiones propiamente *representativas* del régimen electoral y subrayan la contribución de los sistemas mayoritarios a la *gobernabilidad* de los países: mientras que la representación proporcional permite a cualquier partido con un

mínimo de votos seguir en la carrera y coaligarse con otros derrotados para arrebatarse la victoria al ganador, el sistema mayoritario es un juego de suma cero en el que el triunfador se lleva todas las bazas.

Los sistemas mayoritarios no sólo forman mayorías parlamentarias coherentes y gobiernos estables sino que, además, facilitan la alternancia en el poder. En líneas generales, el sistema mayoritario favorece la *sucesión* de los partidos en el poder mediante un ritmo temporal alternante, frente al disfrute *simultáneo* y en principio indefinido por varios partidos aliados entre sí que el sistema proporcional promueve; es bien conocida la tesis de Karl Popper según la cual las elecciones deben servir para arrojar del poder a los gobernantes, no para reflejar el pluralismo de las sociedades (Popper, 1987). Al tiempo, las críticas dirigidas contra los sistemas proporcionales extremos no se limitan ya a utilizar como principal argumento que la fragmentación parlamentaria produce inestabilidad en los gobiernos; el énfasis apunta hoy a que la representación proporcional priva de autenticidad a las instituciones democráticas, transformadas en pantallas detrás de las cuales los *aparatos* oligárquicos de los partidos maniobran en la sombra y perpetúan su poder mientras los gobiernos rehúyen sus responsabilidades ante los electores. Así, las críticas al principio de representación proporcional *desde el lado de la demanda* (la incapacidad de los votantes para expresar sus preferencias más allá de sus inclinaciones partidistas y olvidando la función de gobernabilidad de las elecciones) se complementan con las críticas *desde el lado de la oferta* (la protección dada por el sistema a los malos hábitos partitocráticos). El sistema proporcional con listas plurinominales cerradas y bloqueadas no sólo impide la *personalización* del voto, esto es, la relación individualizada de los electores con *su* representante en el Parlamento; además, ese procedimiento fomenta las maniobras en los pasillos de los *aparatos* de los partidos y falsea los mandatos de los electores, mediados por los estados mayores de las formaciones políticas. Los efectos sobre

las instituciones democráticas no están exentos de peligros. Mientras el sistema mayoritario facilita la alternancia electoral y se hace improbable la permanencia en el poder del mismo partido más allá de un lapso de tiempo razonable, el sistema proporcional favorece las combinaciones de gobierno en torno a los mismos partidos, tal y como ocurrió en Italia desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de 1994.

Críticas al sistema electoral

Las críticas formuladas contra el sistema electoral mixto español y las propuestas para modificarlo alimentan un debate permanente de gran interés (Montero y Vallès, 1992; CEPCO, 1994b); sin embargo, una reforma significativa del sistema tendrá que salvar el obstáculo de que algunas de las líneas maestras del sistema (el principio de proporcionalidad para el Congreso, la provincia como circunscripción electoral) están constitucionalizadas y no podrían alterarse sin una complicada, costosa y difícil reforma de la norma fundamental. Con independencia de esas dificultades legales y jurídico-constitucionales, la eventual modificación de la normativa electoral no podría dar satisfacción a la vez a sus críticos de derecha y de izquierda: la personalización del mandato electoral, cuyo mejor instrumento es el sistema mayoritario uninominal se halla en contradicción con la presencia de todas las fuerzas políticas en el Parlamento, requerimiento pluralista que exigiría procedimientos de representación proporcional y listas plurinominales para grandes colegios. En cualquier caso, la actual Ley de Régimen Electoral dispone del apoyo de los dos principales partidos de implantación estatal y de las dos principales fuerzas nacionalistas porque garantizan sus intereses en varias cuestiones básicas: el control de las listas de candidatos por los *aparatos* de las organizaciones, la administración centralizada por sus dirigentes de las subvenciones presupuestarias para las campañas electorales y el acceso

privilegiado a los medios de comunicación públicos en tiempos electorales.

El grado de autonomía de los *aparatos* para confeccionar las listas de candidatos depende en buena medida del principio técnico-decisorio del sistema electoral vigente y del principio de la representación mayoritaria. Cuando el principio de representación proporcional opera para grandes circunscripciones (el país entero sirve de colegio electoral en los comicios para el Parlamento europeo) y con macropapeletas que incluyen decenas de nombres, queda allanado el camino para las burocracias partidistas, ya que resulta técnicamente aconsejable un sistema de listas cerradas (no cabe introducir nuevos nombres ni tampoco suprimir alguno de los existentes) y bloqueadas (tampoco se puede modificar el orden de los candidatos) bajo las siglas de un partido o de una coalición. Ese sistema permite a los *aparatos* ordenar a su gusto los nombres de los candidatos, de forma tal que se pueda saber de antemano quiénes obtendrán escaño y quiénes se quedarán fuera del Parlamento; la proyección de la propaganda electoral sobre las siglas de la organización y sobre su candidato a la presidencia del Gobierno a escala nacional resta importancia a los candidatos individuales que integran unas listas a veces con más de treinta apellidos. Por el contrario, el sistema mayoritario uninominal, que elige a un diputado por circunscripción, realza la figura de los candidatos y frena los caprichosos vetos o imposiciones de los *aparatos*; aun así los partidos británicos mantienen cierto margen de control sobre sus diputados, elegidos mediante sistema mayoritario uninominal a primera vuelta, y las direcciones de los partidos españoles quitan o ponen a su gusto a los candidatos al Senado. El sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas refuerza el poder de los *aparatos* y garantiza la disciplina y obediencia de los futuros cargos electos, siempre en riesgo de que su partido no les incluya en las candidaturas de los próximos comicios. Los votantes, en cambio, no pueden personalizar –salvo para el Senado– sus preferencias electorales; al emitir su sufragio para el Congreso, los parlamentos

autonómicos y los ayuntamientos tendrán que elegir entre unas candidaturas fabricadas o supervisadas por las direcciones centrales de las organizaciones que les son presentadas como un hecho consumado e inmodificable, esto es, como un plato de lentejas que sólo cabe comer o rechazar.

La ley electoral no sólo atribuye a los partidos, y por tanto a sus *aparatos*, la facultad de confeccionar las listas cerradas y bloqueadas. Además les concede grandes ventajas como organizadores del proceso electoral, como administradores de las subvenciones públicas que les son concedidas y como participantes en los programas gratuitos de radio y televisión. De ahí que sea improbable su interés por introducir reformas sustanciales en un sistema que protege bien sus intereses. La experiencia ha demostrado que esa normativa, pensada para favorecer al partido instalado en el Gobierno, *también* permite al colocado en la carrera aspirar a la victoria: si los socialistas consiguieron ganar las elecciones con las reglas de juego ideadas por los centristas, los populares aspiran ahora a desalojar al PSOE del poder con las mismas normas. El actual régimen electoral, complementado por la financiación con cargo a fondos públicos y por las normas para acceder a los espacios gratuitos de televisión, favorece claramente a los partidos ganadores o a los que estén bien colocados en las anteriores elecciones, e impone a los nuevos corredores elevadas barreras de entrada en la competición. Y unos y otros estarán gremialistamente interesados en mantener una normativa electoral que interpone abundantes obstáculos a los nuevos partidos y coaliciones al negarles anticipos de subvenciones electorales y relegarles a espacios marginales en los medios de comunicación públicos.

Y si la oposición de los *aparatos* de los grandes partidos a modificar la normativa vigente para dar oportunidades a los recién llegados es grande, no será menor su resistencia a experimentar con procedimientos para democratizar el proceso de elaboración de las candidaturas antes de su presentación. Esa reforma, sin embargo,

estaría al alcance de todos. Si bien las *elecciones primarias* a la americana, con participación no sólo de militantes sino también de simpatizantes, ofrecerían dificultades de organización y riesgos de fraude por falta de experiencia, la ley alemana de 1972 es un buen ejemplo a considerar: esa norma establece que la designación de los candidatos por los partidos debe realizarla una asamblea de afiliados con derecho a voto en la circunscripción o una asamblea de compromisarios elegidos por ellos: las votaciones son secretas y la dirección del partido tiene derecho a un veto devolutivo, que únicamente puede ejercer una sola vez, de forma tal que la segunda deliberación de la asamblea es vinculante (Satrústegui, 1993).

El dinero de los partidos

¿Quién paga las campañas electorales a través de las cuales los partidos conquistan el Gobierno (central, autonómico o municipal), o al menos amplias parcelas de poder, y adquieren posiciones en los órganos representativos? ¿Y quién corre después con los gastos de funcionamiento ordinario, los gastos generales, de esas maquinarias electorales que tienen citas casi permanentes con las urnas como consecuencia de un calendario de convocatorias disperso en el tiempo? La debilidad de las asociaciones voluntarias en España, tras cuarenta años de dictadura, hizo en un primer momento casi inimaginable que los partidos políticos (y los sindicatos) pudieran hacer frente a sus compromisos monetarios sólo con las cuotas de sus afiliados. Pero la solución de que fueran los presupuestos del Estado, y por tanto los contribuyentes, la fuente de financiación de los partidos, e indirectamente de los políticos, para muchos no era sólo una *necesidad* sino también una *virtud*. Los críticos de la financiación pública de los partidos consideran un despropósito que unas asociaciones voluntarias, en teoría representativas de grupos sociales, vivan del dinero público y sean transformadas por esta vía en instituciones estatales; los críticos de la financiación privada de

los partidos replican que los donativos de los grandes grupos financieros y empresariales significarían una hipoteca para las formaciones políticas receptoras al obligarlas a defender sus intereses. No es fácil dar la razón a unos u otros; la financiación con cargo a fondos presupuestarios puede liberar a los partidos de las intromisiones de los sindicatos, de las patronales o de las organizaciones agrarias, pero en cambio los hace depender de la cúpula dirigente que administra ese dinero público (Linz, 1991). En cualquier caso, el debate ha quedado zanjado en España por una fórmula que se inclina abiertamente por la financiación pública de los partidos y extrema las precauciones y las cautelas para la recepción de donativos privados (Castillo, 1985).

La actitud del Tesoro hacia los partidos que lograron instalarse dentro del sistema constitucional en los comienzos de la transición es generosa. Nadie podría justificar por las eximentes del *hurto famélico* y el estado de necesidad la proclividad de las grandes formaciones españolas a su financiación ilegal: el sistema es bastante dadivoso con los fondos presupuestarios asignados no sólo a los gastos electorales sino también a los gastos de funcionamiento de los partidos. A diferencia de Alemania, donde sólo se subvencionan las campañas electorales, y de los países escandinavos y Austria, donde únicamente se sufragan los gastos ordinarios, la normativa española garantiza ambos renglones y añade todavía las ayudas a los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Cámaras autonómicas (Castillo, 1985, 1994). Las cantidades recaudadas por los partidos en estos tres conceptos no son desdeñables; durante el cuatrienio 1986-1989, el conjunto de las formaciones políticas recibieron un total de 36.610 millones: 25.979 millones para su mantenimiento, 6.572 para gastos electorales y 4.059 para sus grupos parlamentarios (Prieto y Missé, 1990). A la triple guirnalda de subvenciones expresamente citadas por la ley de Financiación de los Partidos de 1987 hay que añadir otras fuentes legales de aprovisionamiento. En 1987, por ejemplo, el PSOE obtuvo unos ciento cuarenta y siete millones de los ayuntamientos y unos

ciento diez millones de las diputaciones (Castillo, 1994). El cuerno de la abundancia presupuestaria también vierte su generosidad en las fundaciones adscritas a partidos políticos y sobre esa miríada de movimientos sociales, organizaciones juveniles y asociaciones feministas que se mueven dentro de la orla partidista.

Aun sin ser desdeñables, las subvenciones a los grupos parlamentarios ocupan un modesto lugar dentro de las modalidades de ayudas públicas previstas por la Ley de Financiación de los Partidos; en 1987 ese concepto supuso para el PSOE 1.137 millones de pesetas (equivalentes al 16,92% de sus ingresos públicos) y para el PP 608 millones (el 15,06% sobre el mismo concepto) (Castillo, 1994). Pero la parte del león se la llevan los fondos públicos reservados para las campañas electorales legislativas, autonómicas y municipales y para las necesidades de funcionamiento ordinario.

Por lo pronto, una buena parte de los costes de las campañas electorales no es pagada por los afiliados sino por los contribuyentes: como ya comenté en el epígrafe anterior, la financiación con cargo a fondos presupuestarios y los espacios gratuitos de televisión benefician a los partidos ganadores o bien colocados en las anteriores elecciones con una decisiva ventaja de salida. El reverso de esa situación altamente beneficiosa para los partidos instalados es que los partidos recién llegados tendrán que salvar unas elevadas barreras de entrada en la competición; las dificultades impuestas por el régimen electoral español a que las nuevas tendencias de opinión puedan ser conocidas y valoradas por el público garantizan la estabilidad política, pero sólo a costa de congelar las preferencias ciudadanas del pasado y de aumentar «la disociación entre menús o programas ofrecidos por los grandes partidos y la variedad de platos políticos que a los electores les gustaría consumir» (Colomer, 1990).

La Ley de Régimen Electoral de 1985 estableció las tarifas aplicables a las elecciones generales y municipales, autorizando su actualización en cada convocatoria; las Comunidades Autónomas deciden, por su parte, el monto de las subvenciones. Las tarifas

inicialmente fijadas en 1985 eran 1.500.000 pesetas por escaño en el Congreso o en el Senado, 60 pesetas por cada voto para el Congreso, 20 pesetas por cada voto para el Senado, 15.000 pesetas por concejal electo y 20 pesetas por cada voto obtenido en los comicios municipales; en las elecciones generales de 1993 la actualización significó una elevación a 2.200.000 pesetas por escaño y 83 y 33 pesetas por los votos para el Congreso y el Senado. Las subvenciones electorales para los comicios autonómicos, también actualizables, oscilan entre el medio millón de pesetas de La Rioja y el millón y medio de Canarias por escaño obtenido, y las 20 pesetas de Asturias y las 120 pesetas del País Vasco por voto.

¿Son elevadas o son modestas las subvenciones presupuestarias entregadas en España a los partidos políticos en sus campañas electorales? Buena parte de la respuesta depende de que ese dinero público a fondo perdido baste o sea insuficiente para cubrir todos los gastos de los partidos realizados por su cuenta y riesgo. En principio, los fondos entregados a los competidores cada vez que se abren las urnas (algo más de tres mil millones en las elecciones generales de 1989) deberían ser suficientes para cubrir las necesidades de quienes quedan en las dos primeras posiciones en la carrera (el PSOE recibió en aquella ocasión algo más de mil seiscientos millones de subvención), pero quedarán muy por debajo de las necesidades de aquellas formaciones políticas cuyas expectativas hayan quedado espectacularmente defraudadas al cerrarse los colegios (como le sucedió a UCD en 1982 y al CDS en 1993). El propósito de los topes fijados por la Ley de Régimen Electoral es que la financiación presupuestaria de los gastos electorales no sólo ayude económicamente a los competidores sino que proteja también la igualdad de oportunidades entre los participantes; los criterios inicialmente establecidos para marcar el límite superior de gastos en las elecciones parlamentarias (el que resulte de multiplicar por 40 el número de habitantes correspondiente a la población de derecho de las circunscripciones donde presente su candidatura cada partido o coalición, más 20 millones de pesetas por cada circunscripción

donde presenten candidaturas) han sido actualizados a la baja para la próxima convocatoria con el sedicente propósito de reducir los dispendios propagandísticos.

En cualquier caso, los gastos electorales son superiores en España a los de otros países democráticos si se toman en consideración variables como el PIB y la población. En las elecciones generales británicas de 1979 los conservadores gastaron el equivalente a 511 millones de pesetas y los laboristas, 334 millones; en los comicios generales españoles de ese mismo año, UCD declaró gastos por importe de 850 millones; y el PSOE, por 655 millones. En las elecciones presidenciales norteamericanas de 1984, Reagan gastó 77 millones de dólares y Mondale 71 millones (así pues, en torno a los ocho mil millones de pesetas); en las elecciones generales españolas de 1986, el PSOE declaró 2.650 millones y Alianza Popular 1.897 millones (Castillo, 1990: 13).

El éxito o el fracaso ante las urnas condiciona, por lo demás, la suerte de los partidos también para la segunda fuente más importante de dinero público. Porque los criterios acordados por la Ley de Financiación de los Partidos, a fin de calcular las subvenciones anuales no condicionadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para atender a las necesidades de funcionamiento ordinario de los partidos, se mueven en función de los escaños y de los votos obtenidos en las elecciones generales más recientes. Las cifras son considerables. Entre 1978 y 1993, los partidos políticos españoles recibieron más de ochenta mil millones de pesetas por ese concepto; todavía más notable es el ritmo de crecimiento de esas partidas, que se han incrementado de los 1.651 millones de 1978 a los 12.009 de 1993, pasando por los 7.500 millones de 1987 (López Garrido, 1994).

Acciones censurables

El dinero legal obtenido vía presupuestos (subvenciones a los grupos parlamentarios, subvenciones electorales, subvenciones anuales para el mantenimiento ordinario, subvenciones a fundaciones, subvenciones a movimientos sociales y organizaciones dependientes de la disciplina militante) no es la única fuente de financiación de los partidos. En primer lugar figuran, claro está, las cuotas de los militantes; según cálculos seguramente generosos, en 1987 esa partida significó tan sólo el 5% del total de los ingresos del PSOE y el 10% de los ingresos del PP en 1987 (Castillo, 1994). Dentro de ese renglón deben tener un peso considerable los porcentajes que los partidos suelen detraer a sus parlamentarios y cargos públicos de los sueldos percibidos por el desempeño de sus funciones; aunque falta información global sobre la materia, en algunos casos esa contribución alcanza las 30.000 pesetas mensuales. Una segunda fuente de financiación privada de los partidos es la contribución voluntaria, desde fuera de los partidos, a sus campañas electorales y a sus gastos ordinarios. Ese manantial, sin embargo, tiene escaso caudal y está sometido además a severas restricciones. La Ley de 1987 prohíbe en cualquier caso las aportaciones privadas finalistas; y exige que sean aprobadas por el órgano de administración competente si proceden de personas jurídicas. Sólo se autorizan las aportaciones anónimas si no sobrepasan el 5% de la partida presupuestaria aprobada cada año para subvencionar al conjunto de todos los partidos; en 1987 ese porcentaje ascendía a 375 millones de pesetas, que representaban el 5% de los 7.500 millones asignados para atender a las necesidades de funcionamiento ordinario de los partidos. Nadie podrá aportar más de diez millones de pesetas anuales. Se hallan prohibidas las contribuciones de empresas que realicen obras o servicios para las Administraciones Públicas mediante contrato en vigor. También son ilícitas las aportaciones de gobiernos y organismos públicos extranjeros (salvo el Parlamento europeo). Por su parte, la Ley de Régimen Electoral de

1985 limita a un millón de pesetas los donativos posibles de las personas físicas o jurídicas; en las legislativas de 1986 esas aportaciones significaron el 0,09% de los gastos del PSOE y el 1,48% del PP (Castillo, 1990: 6-7).

A medio camino entre las subvenciones públicas (a fondo perdido) y los donativos voluntarios de los afiliados y simpatizantes están los créditos de la banca privada y de las cajas de ahorro, no siempre devueltos en la corta historia de la democracia española. La Ley de Financiación de los Partidos de 1987 establece que los partidos sólo podrán comprometer créditos hasta el 25% de los ingresos procedentes de la financiación pública. Según informaciones periodísticas, en septiembre de 1991 la central de riesgos del Banco de España registraba créditos de partidos pendientes por importe de 20.000 millones: el PSOE, 11.209 millones; el PP, 4.893 millones; el CDS, 2.091 millones; e IU, 1.188 millones (*El País*, 22-9-1992). Y en la historia semisecreta de la transición quedan los rumores sobre las abultadas deudas perdonadas por los bancos a UCD en 1982 y a Reforma Democrática (RD) en 1986 tras sus respectivas catástrofes electorales.²¹

Corrupción y patronazgo

Además de los peligros inherentes a los condicionamientos e hipotecas derivados de la financiación privada de los partidos, el principal argumento en favor de la financiación pública ha sido que su debilidad económica pudiera hacerles más propensos a la corrupción institucional, esto es, a la tentación de aceptar sobornos por decisiones político-administrativas, adoptadas de manera ilegal y a espaldas de los ciudadanos, para alimentar su tesorería. La experiencia italiana, y en menor medida la francesa y la española, muestran, desgraciadamente, que la financiación pública de los partidos no ha erradicado las prácticas de corrupción. No resulta fácil, por supuesto, sacar las cuentas claras de una financiación

realizada de manera clandestina (los pagos en maletines con dinero negro o a través de cuentas secretas en paraísos fiscales) o bajo la forma de negocios simulados (como falsos pagos por asesorías o consultorías imaginarias facturadas por sociedades fantasmales); en Italia sólo la intervención de los jueces logró romper el pacto de silencio que unía entre sí a los partidos y a las empresas comprometidas en negocios corruptos. De esta forma, el monto de la financiación ilegal de los partidos únicamente puede inferirse a través de la diferencia existente entre sus ingresos públicamente declarados (subvenciones presupuestarias, cuotas de afiliados, donativos legales, créditos bancarios) y sus gastos reales. Los cálculos realizados en Italia al respecto reducían los ingresos legales al 4% de los gastos totales: 200.000 millones de liras de financiación pública frente a cinco billones de coste real (Rocchini, 1993: 76).

Se llega, de esta forma, al final de un viaje tan largo como inútil. De un lado, la multimillonaria financiación con fondos presupuestarios de los gastos electorales, de los gastos de funcionamiento ordinario y de los gastos de los grupos parlamentarios ha transformado a los partidos en anexos de la Administración, sometidos a los controles del Tribunal de Cuentas; de otro, esa instalación institucional en el corazón mismo del aparato estatal de unas organizaciones independizadas en gran medida de su electorado, con débil militancia y omnipotentes direcciones, no sólo les confía las tareas fundamentales de la gobernación de la comunidad sino que también crea un ámbito de eventual impunidad para sus extralimitaciones: de ahí la tentación de patrimonializar el Estado en su propio beneficio y de situarse al margen o por encima de las leyes, a fin de conseguir una financiación irregular para sus crecientes e ilimitadas necesidades. Es falso, así pues, que la causa de la financiación irregular de los partidos políticos españoles sea una supuesta tacañería presupuestaria; como hemos visto, los recursos públicos asignados a los partidos son cuantiosos: subvenciones anuales para el funcionamiento ordinario de sus aparatos, subvenciones para la financiación de las campañas

electorales, subvenciones a los grupos parlamentarios, subvenciones a fundaciones y grupos afines.

La difusión en España de esa patología de las instituciones democráticas que es la corrupción institucional ofrece reflejos específicos de la situación nacional, pero también tiene rasgos en común con otros países europeos (como Italia y Francia) que le precedieron en el camino de la financiación ilegal de los partidos. Entre los factores endógenos figuran las experiencias de la clandestinidad de los partidos que se enfrentaron al franquismo: la ilegalidad de su lucha llevaba consigo necesariamente la ilegalidad de su financiación. Así, la obligada falta de escrúpulos legales de los grupos antifranquistas respecto a los medios para conseguir fondos con los que sufragar sus actividades dejó posiblemente ciertos hábitos de despreocupación sobre la materia en los militantes de la oposición a la dictadura que siguieron haciendo política activa bajo la democracia.

Al arrancar en 1976 la transición hacia la democracia, los partidos y los grupos de izquierda, en su mayoría con escasa militancia y mínimos recursos, tenían todavía fresco el recuerdo de los métodos aplicados durante la clandestinidad para allegar fondos. En los casos más extremos, las diferentes ramas de ETA y las organizaciones de la ultraizquierda violenta (como el Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP) y los Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO)) habían recurrido a los atracos a mano armada de bancos y fábricas, a los secuestros con rescate y a los llamados *impuestos revolucionarios* (un eufemismo para rebautizar el chantaje mafioso a empresarios y profesionales consistente en exigirles cuantiosas sumas de dinero a cambio de respetarles la vida y garantizarles la seguridad). El PCE había estado recibiendo financiación regular de la Unión Soviética y de otros países del llamado *socialismo real* (especialmente Rumania y Corea); documentación recientemente publicada muestra que esa subterránea provisión de fondos procedentes de los países del Este siguió fluyendo casi hasta la desaparición de la Unión Soviética (*El*

País, 26-3-1993). Las tradiciones de la III Internacional hacían incluso innecesaria la justificación de esa forma de financiación; los militantes la daban por descontada y ni se planteaban siquiera la posibilidad de ponerla en cuestión. Desde los cismas y conflictos abiertos por el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) en 1956 y por el proceso de desestalinización, las ayudas se dividieron entre los diversos grupos escindidos del PCE: mientras los grupos marxistas-leninistas-maoístas –como el Partido del Trabajo (PT) y la Organización Revolucionaria de Trabajadores (ORT)– buscaban el apoyo de China, la escisión prosoviética de comienzos de los ochenta, bautizada como Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE), se quedaba con las ayudas de Moscú. Pero no sólo la izquierda comunista solicitó y encontró patrocinio y respaldo económico fuera de las fronteras nacionales. Durante algún tiempo el Frente de Liberación Popular (FLP) recibió ayuda de Yugoslavia; y también recurrieron a la solidaridad exterior las diferentes formaciones socialistas nacidas en el interior y que aspiraban a recibir el respaldo que hasta ese momento la II Internacional había reservado para el exilio. Mientras el PSOE renovado tras el Congreso de Suresnes de 1974 obtenía ayudas regulares de los partidos y sindicatos socialistas de Alemania y de otros países europeos, así como de México y Venezuela, sus competidores ideológicos –como el Partido Socialista Popular (PSP) de Enrique Tierno Galván y otros grupos regionales– buscaron financiación no sólo en Latinoamérica sino también en algunos países árabes. Y hasta los democristianos y los liberales recurrieron en la medida de sus posibilidades y de sus necesidades a las ayudas de sus homólogos europeos.

Es obvio que la obtención de recursos económicos mediante el atraco a mano armada, el secuestro o el chantaje (como hicieron los grupos violentos del nacionalismo radical y de la ultraizquierda) nada tiene que ver con la financiación de los partidos procedente de fuentes extranjeras y conseguida en nombre del parentesco ideológico y de la solidaridad en la lucha contra la dictadura (como

fue el caso del resto de las fuerzas de la oposición al franquismo). Esas dos experiencias de la clandestinidad, cualitativamente diferentes, han contribuido, por separado, a dejar una mala herencia a la democracia. De un lado, la opacidad y la falta de transparencia de los procedimientos para allegar fondos prepararon el terreno para perpetuar el secretismo sobre la financiación bajo la democracia; de otro, la incapacidad de los militantes clandestinos –pocos y perseguidos– para sufragar los gastos de funcionamiento de sus organizaciones bajo el franquismo se ha prolongado de manera injustificada bajo la legalidad en la inhibición de los afiliados de los partidos para contribuir a su sostenimiento.

Al prohibir las asociaciones políticas, la represiva normativa de la dictadura excluía cualquier procedimiento legal de financiarlas y forzaba a los dirigentes de los partidos a moverse al margen de las leyes para allegar recursos para sus organizaciones. Ese menosprecio por la legalidad encontraba anclajes ideológicos en las formaciones de la izquierda, cuyas tradiciones incluían el convencimiento de que «los nobles objetivos y los intereses históricos de la clase obrera» se hallaban por encima de las normas y la idea de que democracia formal era una estación de paso para conseguir la «verdadera democracia» (Leguina, 1993: 12). Sobre ese trasfondo se inscribió un nuevo argumento de carácter justiciero: el derecho a la igualdad de oportunidades en la carrera hacia el poder abierta por el restablecimiento de la democracia y las elecciones libres. Salidos de la oposición a la dictadura con escasos recursos y acostumbrados a conseguirlos sin reparar en medios, la recuperación de las libertades y la convocatoria en 1977 de los primeros comicios democráticos obligaron a los partidos de la izquierda, faltos de experiencia y situados extramuros del establecimiento financiero y empresarial, a buscar los medios económicos para extender su organización territorial y para competir a campo abierto ante las urnas con unas formaciones de derecha integradas por veteranos políticos del franquismo y amparadas por las fuerzas económicas y con grandes medios a su alcance. La UCD no sólo disponía de

abundante financiación procedente de grupos bancarios e industriales españoles sino que también obtenía ayuda exterior; Suárez recibió, entre otros apoyos, 20 millones de dólares procedentes de ciertos países árabes (López Rodó, 1993: 307). También la neofranquista AP de Fraga y los *siete magníficos* disfrutó de la confianza y de las ayudas de la derecha económica española (Dávila y Herrero, 1989). La falta de escrupulosidad respecto a los procedimientos para allegar recursos heredada de la clandestinidad bajo el franquismo podía esgrimir ahora la eximente de un nuevo estado de necesidad, nacido esta vez de la desigualdad de oportunidades respecto a los franquistas reformistas de UCD y a los franquistas fundamentalistas de AP con que nacionalistas vascos o catalanes, socialistas, comunistas y radicales de ultraizquierda iniciaban la carrera hacia las urnas.

Esa desenvoltura de los partidos respecto a la legalidad de los medios utilizados para la obtención de dinero quedaría reforzada por el efecto demostración que significó para las fuerzas democráticas el ejemplo de sus homólogos europeos, lanzados desde hacía tiempo a prácticas irregulares para financiar sus campañas electorales y sus gastos de funcionamiento. Los dirigentes de los partidos españoles, recién llegados al régimen parlamentario, comprobaron que sus hermanos mayores de los países democráticos no dudaban en infringir las normas por ellos mismos aprobadas para conseguir los recursos que necesitaban a fin de mantener en pie unas estructuras cada vez más costosas y desmesuradas. Con su heterodoxia empresarial y su política florentina, la Italia de los ochenta se convirtió para los partidos españoles en un modelo de creatividad, fantasía y vitalidad; en realidad, sin embargo, el *segundo milagro económico* italiano estaba cimentado sobre una insostenible deuda pública y su artificiosa vida política escondía un sistema «en que las burocracias de partido se habían transformado en satrapías asiáticas o en *nomenklaturas* como las de los países del Este que utilizaban cada recurso público como propiedad privada y personal,

transformando en rutina la corrupción más desenfrenada» (Flores d'Arcais, 1993).

No resulta fácil entender los mecanismos argumentativos a través de los cuales los dirigentes de los partidos llegan a justificar en los sistemas democráticos no sólo la utilización de procedimientos ilegales para financiar sus organizaciones, sino también la cristalización de una actitud por completo insensible ante los conflictos ético-políticos planteados por esas prácticas. Una explicación posible es que los sistemas culturales se rigen por una doble normativa, vertebrada por dos diferentes órdenes en interacción: el orden de lo simbólico incluiría la visión idealizada que la sociedad tiene de sí misma; el orden estratégico, en cambio, abarcaría las apremiantes exigencias de la realidad y agruparía a todos los actores de la escena política, unidos como una piña para defender sus formas realistas de actuar (Becquart-Leclercq, 1984, cfr. en Y. Meny, 1992: 212-213). En tal caso, la esquizofrenia de los dirigentes de los partidos, capaces de votar las leyes que les prohíben financiar irregularmente sus organizaciones y de infringirlas a renglón seguido, quedaría racionalizada como un derecho a comportarse de forma contradictoria conferido por la estructura dicotómica de la realidad política, escindida en el reino celestial de los ideales recogidos en la Constitución y los programas y los abismos inconfesables de la lucha por el poder. Se trataría, en última instancia, de extender y descentralizar la lógica justificatoria de la *razón de Estado* a fin de regalar los beneficios de la doble moral a los partidos. De labios hacia afuera, los participantes en las pugnas por el poder proclaman su respeto por las reglas de juego limpio y su aborrecimiento hacia quienes las trasgreden; nada más comenzar la pelea, sin embargo, los contendientes no dudan en recurrir a los procedimientos más sucios para alzarse con la victoria. Sólo los espectadores ignoran los dictados de esa doble lógica: y si alguno de los jugadores también los desconoce, pronto pagará su ingenuidad con la derrota.

Oligarquía y jerarquía

La financiación ilegal de los partidos es a la vez la causa y el efecto, a través de un complicado proceso de retroalimentación, de la tendencia de los partidos a borrar las huellas de sus orígenes como mandatarios de la sociedad y a constituirse en realidades autónomas. No se trata de una patología circunscrita al mundo de la política; aunque las instituciones protegen a los hombres de las consecuencias destructivas de la pasión y del egoísmo, también corren el riesgo de verse socavadas por su propio interés, esa *herrumbre de las sociedades* de la que hablaba Tocqueville (J. Elster, 1990: 146). Relacionados con los electores fundamentalmente a través de los medios de comunicación públicos y financiados legalmente con fondos presupuestarios (e ilegalmente con dinero negro procedente de la corrupción política en forma de comisiones irregulares); mientras las subvenciones presupuestarias hacen prácticamente innecesarias las cuotas de los afiliados, antaño el único recurso imaginable para las organizaciones de izquierda, el papel de la televisión como instrumento de movilización electoral también reduce la utilidad de aquella esforzada militancia de la que dependía antes la distribución de periódicos y folletos, la pegada de carteles y la organización de los mítines, tareas encargadas ahora a agencias de publicidad y a personal asalariado. Llevando las cosas hasta el absurdo, los aparatos de los partidos, con abundantes recursos monetarios a su disposición y con la televisión a su servicio para las campañas, podrían renunciar por entero a contar con una militancia cuyas cuotas no necesitan y cuya ayuda para los trabajos de propaganda resulta prescindible. Nacidos como vehículos para la participación popular, los partidos se vuelven ambivalentes al transformarse en gigantescas maquinarias dominadas por un aparato burocrático que crece sobre sí mismo y que desarrolla sus propios intereses específicos orientados a su reproducción y expansión (Flores d'Arcais, 1990: 9). El partido deja de ser un instrumento al servicio de un programa y se convierte en razón de sí

mismo; el resultado final será que los partidos «estarán demasiado ocupados en administrarse a sí mismos como para conseguir mantenerse en estrecho contacto con la sociedad» (Enzensberger, 1991: 117). La consecuencia de ese proceso de autonomización de los aparatos de los partidos respecto a sus electores y a la sociedad entera es la pasividad de los ciudadanos y su falta de participación en las decisiones públicas fuera de las citas electorales. La separación entre una minoría de ciudadanos altamente politizada, encuadrada en los partidos y ocupando sus puestos dirigentes, y una amplísima mayoría despolitizada, situada al margen de la vida pública y relacionada con el poder sólo a través de lazos de temor, patrocinio y deferencia, debilita los fundamentos mismos del sistema democrático y sustituye la participación orientada hacia los intereses generales por la defensa gremialista de intereses particularistas.

La propensión de los partidos políticos a aislarse de la opinión pública marcha en paralelo con su inclinación a articular discursos públicos alejados de sus comportamientos reales y con la tendencia a la oligarquización de sus grupos dirigentes (Pérez Díaz, 1990). La autonomización de los partidos respecto a sus electores y a la sociedad en su conjunto pone en marcha un proceso de oligarquización, jerarquización y disciplina interna, favorecedor entre otras cosas de la adopción de medidas necesariamente secretas para la financiación ilegal de la organización. La pescadilla se muerde la cola: una estructura oligárquica idónea para la obtención irregular de recursos refuerza y consolida los poderes de la cúpula para mantener bien guardados los secretos inconfesables. Los factores históricamente propios de esa patología deben ser conjugados con los rasgos estructurales que los partidos presentan en todas las democracias maduras. Los propagandistas –para lo bueno y para lo malo– del *excepcionalismo* español ignoran u olvidan que la tendencia a la oligarquización de las organizaciones no es una peculiaridad carpetovetónica. Desde la monumental obra de Moisei Ostrogorski, publicada en 1902, y el libro de Robert Michels, cuya primera edición apareció en 1911, es algo más que una invectiva

derogatoria afirmar que las grandes organizaciones burocráticas ponen en marcha una dinámica perversa que entrega un papel cuasidictatorial a los líderes de la primera hora, concede un mando vitalicio a esa oligarquía dirigente y margina a las bases de las decisiones.

El diagnóstico de Ostrogorski, realizado sobre el papel de los *caucus* en la política británica y estadounidense del último tercio del siglo XIX, llamaba la atención sobre la autonomía lograda por la *máquina* de los partidos gracias a la apatía y la pasividad de los ciudadanos para hacerse cargo de las tareas que le asigna el sistema democrático. Los partidos resuelven a los electores sus dilemas y deberes mediante el método formalista de recabar para sí la realización de esos trabajos y de ofrecer una solución globalizada de problemas heterogéneos, yuxtapuestos como si fuesen homogéneos en sus *programas omnibus*. Esa simplificación de la compleja vida social por los partidos es la causa de que «la máquina llegue a ser autónoma»: la organización no tiene más propósito que su propio crecimiento. Confundida con el partido, la organización permanente, el aparato, «se convierte de medio en fin» (Ostrogorski, 1979: 12, 50).

Otros análisis de Ostrogorski parecen sólo adecuados a los partidos fuertemente ideologizados hoy en decadencia; sin embargo, las formaciones políticas formalmente pragmáticas conservan las huellas de esa cultura cuasirreligiosa. Los partidos descansan sobre concepciones teológicas y eclesiásticas: sus principios o su programa equivalen a una fe eclesiástica dotada de capacidad para sancionar la heterodoxia. Así como es imposible aceptar un dogma de una religión y rechazar otro, la adhesión al partido debe ser integral y no permite la separación de punto alguno de su credo: al igual que la Iglesia toma a su cargo todas las necesidades espirituales del hombre, el partido reclama al ciudadano todo entero. Para los afiliados, la vida interna no es más que una larga escuela de sumisión servil; mientras que los militantes sin ambiciones se limitan a asimilar pasivamente las lecciones, quienes desean hacer carrera

terminan su aprendizaje dispuestos a realizar todas las contorsiones que se les exijan. Al discrepante se le cierra la boca acusándole de que su opinión es «un insulto al honor del partido, a su gloriosa bandera» (Ostrogorski, 1979: 192).

La obra de Robert Michels sobre las tendencias oligárquicas de la democracia moderna y su reflejo en los partidos y sindicatos del movimiento obrero examinó la desigualdad estructural y la rígida jerarquización en el seno de las organizaciones políticas. El análisis descansa sobre principios sociológicos, no psicológicos: es la organización la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. «Y quien dice organización dice oligarquía» (Michels, 1969: II, 189). Las raíces de ese proceso oligarquizador se hunden en el suelo de la división social del trabajo; los líderes expertos en organización son tan necesarios como los especialistas en la profesión médica y la química industrial. En consecuencia, toda organización partidista que alcance un mínimo grado de complicación necesitará que un cierto número de personas dediquen toda su actividad al trabajo del partido. De esta forma, los profesionales dedicados a tiempo completo al partido adquieren una estabilidad comparable a la que disfrutaban los funcionarios públicos; incluso los partidos revolucionarios necesitan una vasta organización que cuente con «una burocracia fidedigna y estable y con miembros bien pagados» y que tenga a su disposición «arcas bien colmadas y un poderoso sistema periodístico» (Michels, 1969: II, 182). El paso siguiente será la formación de intereses y maneras de pensar separadas del resto de los militantes: «aparece en los líderes una tendencia a aislarse, a establecer una especie de baluarte y rodearse como con un muro dentro del cual sólo pueden entrar quienes participan en su propia forma de pensar» (Michels, 1969: I, 142). A partir de ese momento, la cooptación, el nepotismo y el clientelismo serán los únicos procedimientos para llegar a los cargos directivos.

A medida que los dirigentes se van haciendo con el control del partido –continúa Michels–, tienden a considerar a sus militantes de

una forma instrumental; Ferdinand Lassalle, el socialista alemán adversario de Marx, llevaría hasta sus últimas consecuencias ese planteamiento: «debemos hacer de nuestras voluntades un único martillo y poner ese martillo en manos del hombre cuya inteligencia, carácter y buena voluntad nos merezcan la confianza necesaria para que pueda usar el martillo y golpear con él» (Michels, 1969: I, 218-219). La consecuencia es que en los partidos «la democracia no es para consumo interno, sino un artículo de exportación» (Michels, 1969: I, 87); aunque los estatutos digan una cosa, la realidad de los hechos es muy otra: la democracia interna de los partidos se limita a ratificar cada cierto tiempo a unos dirigentes a quienes el resto del tiempo se debe obediencia incondicional. Así pues, los partidos sirven de marco a un poder oligárquico casi ilimitado teóricamente, fundado sobre una base democrática. Se produce, así, la paradoja de que los partidos prediquen a la sociedad valores, pautas de comportamiento y procedimientos que prohíben en su interior: el mismo partido que lucha contra la usurpación del poder por el Estado se somete a las usurpaciones de sus propios dirigentes y termina adquiriendo «una vigorosa centralización basada sobre los mismos principios cardinales de autoridad y disciplina» (Michels, 1969: II, 155) que dice combatir hacia afuera.

Así se cierra el proceso: el partido que había sido creado como medio para conseguir un objetivo se transforma en «un fin en sí mismo, con metas e intereses propios» (Michels, 1969: II, 176). Los líderes se exasperan ante la oposición de los militantes y «no pueden contener su indignación moral» ante la falta de disciplina de gentes a quienes consideran inferiores «en educación y en inteligencia». Los instrumentos coercitivos en manos de los dirigentes son abundantes. Por lo pronto, cuentan con la «aureola de la legalidad», en tanto que los disidentes son presentados como defensores de la ilegalidad» (Michels, 1969: II, 128). Además, se presentan como intérpretes privilegiados del interés general de la organización, procedimiento idóneo para «inmovilizar a cualquier oposición incómoda». En los partidos con fuerte carga ideológica, el

cumplimiento de los objetivos prevalece sobre la voluntad de electores y militantes; utilizando los viejos argumentos conservadores contra la democracia, los dirigentes se preguntarán retóricamente si el liderazgo de la organización debe ser sacrificado «a las masas ignorantes simplemente por amor a un principio democrático abstracto». Tomando la parte por el todo, «el burócrata se identifica completamente con la organización y confunde sus propios intereses con los de ella»; en ese proceso, los líderes llegan a creerse propietarios del partido» (Michels, 1969: II, 27). De un lado, tomará como una «afrenta personal» cualquier crítica dirigida al partido; pero, de otro, intentará que las críticas dirigidas contra su comportamiento personal sean vistas por los militantes como ataques al partido en su conjunto. En los partidos de tradición marxista, «la concentración de poder es más notoria que la concentración de capital prevista por Marx en la vida económica» (Michels, 1969: I, 166).

El resultado es que los derechos teóricamente reconocidos en los estatutos a los afiliados sean contrarrestados y anulados por los dirigentes. De momento, la extensión del trabajo remunerado dentro de la organización potencia los apetitos de dominio de los burócratas encargados de fiscalizar los recursos económicos del partido en su condición de administradores. Los órganos encargados de valorar la gestión y de renovar o cancelar el mandato de los dirigentes quedan sometidos de hecho a su control; la participación de los dirigentes en la elección de los delegados a los congresos de la socialdemocracia alemana permitía convertirlos en congresos de los funcionarios del partido.

Ciudadanos y militantes

Pero la tendencia a disculpar los males del presente con el argumento de que ya existieron en el pasado es una fórmula casi tan insatisfactoria como exculpar los males nacionales apelando a la

difusión de esas mismas lacras en otros países. Los perjuicios producidos en nuestros días al sistema democrático por los procesos de oligarquización de los partidos no son menos graves porque ya Ostrogorski o Michels analizaran hace casi cien años sus mecanismos de funcionamiento. Tampoco los fenómenos de esclerosis partidista registrados en Europa sirven para explicar que el sistema político español esté padeciendo en plena infancia democrática enfermedades propias de la vida adulta o de la vejez. Además, los comportamientos y desviaciones de los dirigentes de los partidos descritos por la llamada *ley de hierro de la oligarquía* plantean no sólo problemas de orden sociológico o político, sino también cuestiones de carácter normativo relacionadas con el desajuste entre esas conductas y los mandatos jurídico-constitucionales. Porque la Constitución no se limita a describir a los partidos como una expresión del pluralismo político y a fijarles objetivos programáticos relacionados con la participación política y con la formación de la voluntad popular: también les señala el deber de que «su estructura y funcionamiento interno» sean democráticos. La sujeción a las normas implica, por lo pronto, que las actuaciones ilícitas de los partidos no pueden inscribirse en un limbo legal o en un espacio de extraterritorialidad a salvo de las sanciones penales, aunque los comportamientos de las principales formaciones en lo que se relaciona con la financiación irregular de sus organizaciones parecerían connotar la insólita pretensión de situarse al margen de las leyes que sus representantes aprueban en las Cámaras y que los tribunales aplican al resto de los ciudadanos. Pero también les exigiría la modificación de los estatutos en algunos casos y la rectificación de su práctica casi siempre a fin de cumplir el mandato constitucional que les ordena que su estructura interna y su funcionamiento ordinario se ajusten a los principios democráticos. La expulsión de afiliados por haber hecho uso de sus derechos estatutarios para opinar o para criticar a la cúpula dirigente es el ejemplo más claro de ese posible conflicto (Ojeda, 1993); los veredictos de los tribunales sobre las demandas interpuestas por

algunos de esos expulsados, que invocan la normativa constitucional como defensa de su derecho a permanecer en la organización, marcarán en el futuro la línea a seguir para resolver la contradicción entre el mandato del artículo 6 de la Constitución y la práctica partidista (Satrústegui, 1993).

El proceso de oligarquización y de concentración del poder en las cúpulas dirigentes, en detrimento de la participación de las bases, se ha producido en mayor o menor medida en todos los partidos españoles. La responsabilidad última para la confección de las listas de candidatos para las elecciones legislativas, parlamentarias y municipales refuerza considerablemente los poderes de los órganos de dirección (Maravall, 1991). La cúpula dirigente dispone también de abundantes recursos para influir sobre los procesos de selección de los delegados a los Congresos y para contar de antemano con mayorías seguras a la hora de ratificar su mandato. La potestad disciplinaria interna, que incluye la posibilidad de expulsar de la organización a los disidentes y de nombrar nuevos responsables en las organizaciones locales conflictivas, queda en manos de unos dirigentes que no sienten el menor temor a unas comisiones de conflicto alineadas con sus posiciones. Finalmente, la administración de los fondos ocultos acumulados a través de las vías irregulares de financiación refuerza todavía más los poderes de los dirigentes y trabaja a favor de su insustituibilidad.

Si la cara de la moneda son los grandes poderes de los dirigentes y la opacidad del proceso de toma de sus decisiones, la cruz son los debilitados derechos de los militantes en el seno de la organización. Un dirigente en desgracia del PP afirma que «sería arriesgado sostener que en los partidos españoles se practican los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas por la Constitución» (Suárez, 1991); parecidas reflexiones pueden escucharse a otros militantes y cuadros que han abandonado o han sido expulsados del PSOE o del PCE. El régimen disciplinario y los mecanismos de control en manos de la dirección explican que los partidos parezcan más salas de banderas o sectas religiosas que

asociaciones cívicas voluntarias. Los hábitos cortesanos fomentados por el *aparato* (el culto al líder, la adulación a los jefes, el doble lenguaje, la hipocresía, los silencios dictados por el temor) intensifican la rigidez y artificiosidad de unas relaciones superficialmente revestidas de compañerismo y en la realidad fuertemente jerarquizadas (Rubert de Ventós, 1991). Fuera, es decir, en la sociedad, las Cortes Generales, los parlamentos autonómicos y los ayuntamientos son elegidos según criterios de representación proporcional; dentro, esto es, en los partidos, los órganos de dirección son copados por la fracción vencedora de un Congreso que deja sin voz a los perdedores. Fuera, las ofertas electorales son múltiples y el sufragio es universal, igual, libre y secreto; dentro, las candidaturas únicas por consenso sustituyen a la competencia electoral y las votaciones a mano alzada o por aclamación hacen inútiles las urnas. Fuera, los representantes de los ciudadanos son elegidos en primer grado, de forma tal que los diputados o concejales son votados directamente por sus representados; dentro, los sistemas indirectos de dos y tres grados alejan a los militantes de base de los delegados elegidos para los Congresos y de los órganos de dirección elegidos por los Congresos. Fuera, los votantes eligen a los diputados al Congreso y estos, a su vez, eligen al Gobierno; dentro, el gobierno del partido posee recursos suficientes para elegir de hecho a los delegados a los Congresos, que posteriormente ratifican su permanencia en el poder. Fuera, la alternancia de poder, materializada por partidos políticos situados indistintamente en el Gobierno y la oposición, no es sólo un rasgo típico de la democracia sino también la garantía de su autenticidad; dentro, los equipos dirigentes se eternizan en las cúpulas de las organizaciones y emplean todos los procedimientos imaginables para impedir que sus críticos les sustituyan. Fuera, las minorías se hallan protegidas de los caprichos de las mayorías; dentro, los discrepantes carecen en la práctica de derechos. Fuera, los ciudadanos ejercen sus derechos de asociación y de reunión sin trabas; dentro, la acusación de faccionalismo y de traición castiga a quienes tratan de organizarse

en tendencias o corrientes. Fuera, los ciudadanos gozan de garantías procesales y de tutela judicial efectiva; dentro, los heterodoxos se encuentran inermes frente a comités disciplinarios ortodoxos que son a la vez juez y parte del conflicto. No cabe extrañar, así pues, el bajo tono de la militancia, la renuencia de la gente a pasar por los ritos iniciáticos de la disciplina partidista y la tendencia de los discrepantes a abandonar las organizaciones, a elegir la *salida* en vez de hacer uso de la *voz* (Hirschman, 1970). En estos años han sido abundantes los casos de dirigentes y militantes expulsados de su partido sin respetar veteranías ni grados: Santiago Carrillo, del PCE; Carlos Garaicoetxea, del PNV; Alonso Puerta y Pablo Castellano, del PSOE; Jorge Verstrynge, de AP; Pedro Pacheco, del Partido Andalucista (PA), son muestra de que la sanción no respeta ni la veteranía ni los grados.

Macropolítica y micropolítica

La contradicción entre macropolítica y micropolítica, entre la existencia de un sistema democrático y su administración operativa a cargo de maquinarias no democráticas, evoca la teoría de la congruencia (Eckstein, 1966, cfr. en Morlino, 1988: 91) y ofrece la paradoja de unas asociaciones que se presentan como *privadas* para todo aquello que les conviene (reservarse el derecho de admisión y de expulsión de los afiliados, limitar su libertad de expresión) pero que reivindican su carácter de instituciones *públicas* para recibir fondos presupuestarios y participar en el proceso electoral. Esa contradicción explica en buena medida la crisis de los partidos, cuyo déficit de legitimidad afecta no sólo a España sino también a otros países de la Europa comunitaria. Se trata, sin embargo, de una situación por completo diferente del periodo de entreguerras, cuando la impugnación de los partidos como agentes del sistema político provenía exclusivamente del autoritarismo de derecha o de izquierda; ahora las críticas no se dirigen contra las instituciones

pluralistas ni ponen en duda el papel de los partidos como cauces de la participación política: su blanco son las pretensiones monopolizadoras de la vida pública por las organizaciones partidistas, el funcionamiento escasamente democrático de sus estructuras internas a consecuencia de las prácticas autoritarias de los aparatos burocráticos y la corrupción institucionalizada producida por sus procedimientos de financiación ilegal.

Aunque el sentido y los propósitos de ese tipo de críticas no pueden ser confundidos con la ofensiva librada a la vez desde la derecha y desde la izquierda durante los años veinte y treinta contra los partidos, etapa previa para el asalto definitivo a las instituciones parlamentarias y al sistema de democracia representativa, los planteamientos de algunos debates contemporáneos nos devuelven a las polémicas que diferenciaban a las facciones –condenables– de los partidos –necesarios– propiamente dichos (Sartori, 1976). A finales del siglo XVIII, Edmund Burke definió al partido como «un cuerpo de hombres que se unen para poner sus esfuerzos comunes al servicio del interés nacional sobre la base de un principio al que todos se adhieren»; frente a las facciones, que destruyen la sociedad y subordinan los intereses del Estado a los suyos propios y el todo a la parte, los partidos –sostendrá a mediados del siglo XIX Gaspar Blunztchli– «se inspiran en un principio *político* y se proponen un objetivo *político*», engendrando las mejores instituciones públicas y sacando a la luz «toda la riqueza de fuerzas latentes de la nación». Condición y signo de una vida política fuerte, los partidos nada tienen que ver con las facciones tradicionales, una manifestación exagerada y degenerada de la política: «los partidos se forman y crecen en una nación sanada, las facciones en una enferma; los partidos completan al Estado, las facciones lo desgarran» (Ostrogorski, 1979: 203, 9). Tampoco faltan las diatribas de corte regeneracionista en cuyo tono agónico y altisonante parece resonar la retórica maldición de Ostrogorski sobre los efectos producidos en Estados Unidos e Inglaterra por el sistema de partidos: «ha comprimido al individuo y rebajado el nivel de la

sociedad política; ha adormecido la responsabilidad individual, dado una prima a la cobardía en la vida pública, puesto una barrera al libre curso de la opinión dejando al individuo sin defensa contra ella, envilecido el ideal, rebajado la moral pública y reducido el ciudadano al estado de instrumento inerte que todos los explotadores de la cosa pública pueden manejar a su antojo» (Ostrogorski, 1979: 199).

Sin embargo, la gran mayoría de las observaciones y reflexiones críticas dirigidas contra el funcionamiento de los partidos pretenden mejorar, no suprimir, unas formas de asociacionismo político entendidas como imprescindibles para la buena marcha de las instituciones de la democracia representativa. La caída del muro de Berlín y la quiebra de los países del bloque soviético han suprimido las últimas excusas para que los sistemas pluralistas occidentales se replanteen los problemas concernientes a la participación política de los ciudadanos, en general, y al funcionamiento democrático de los partidos, en particular (Flores d'Arcais, 1990; Leguina, 1991). Sin partidos no hay democracia: pero esa condición *necesaria* para la existencia de un sistema representativo pluralista no es por sí misma *suficiente*. El autoritarismo imperante en la estructura de los partidos y en los procesos de toma de decisiones contradice el principio democrático que inspira a las instituciones del sistema en su conjunto; las rígidas pautas organizativas propias de los partidos férreamente disciplinados, al ser incapaces de conceder una cierta autonomía a sus diputados y permitir debates dentro del grupo parlamentario, rechazan a la larga a las gentes de valía; «en las democracias modernas cada vez es más difícil reclutar gente competente para política porque ha dejado de ser una vocación por lo público para convertirse en una profesión no demasiado atractiva» (Linz, 1991: 61).

Aislados de la sociedad a la que dicen representar, férreamente controlados por un aparato oligárquico que se reproduce a sí mismo mediante cooptación, desprovistos sus militantes dentro de la organización de los derechos y libertades de que disponen como simples ciudadanos, alejados su discurso retórico y su práctica

cotidiana, entregados a acuerdos endogámicos entre ellos para proteger sus intereses corporativos, financiados sus gastos de funcionamiento ordinario y sus campañas electorales con cargo a los presupuestos generales del Estado, reconocidos por la Constitución como los principales operadores del sistema político, los partidos pretenden además, con la financiación irregular de sus actividades, tener derecho a infringir sin sanción alguna las leyes que aprueban sus diputados y senadores y que los tribunales aplican a los restantes ciudadanos.

La financiación ilegal que obtienen los partidos de las comisiones de dinero negro pagadas por las constructoras y las empresas contra recalificaciones, licencias y subvenciones concedidas por Administraciones Públicas bajo control partidista ni siquiera procede del sector privado. Porque su origen último son los bolsillos de los ciudadanos, que pagan como contribuyentes la financiación presupuestaria de los partidos y como usuarios su financiación ilegal, ya que las compañías sometidas al pago de comisiones terminan repercutiéndolas sobre el costo y el precio de los bienes y servicios facturados.

Despilfarro ritualizado

Como ya vimos, existen indicios suficientes para creer que los partidos políticos españoles han estado recurriendo desde hace años a fuentes de financiación no previstas o taxativamente prohibidas por las leyes. Más difícil resulta, en cambio, calcular el monto de unos ingresos irregulares cuyo origen es por definición secreto. En Italia, se han barajado cifras que van desde un billón de liras (Scalfari, 1993) hasta los casi cinco billones de liras (Rocchini, 1994: 76); en España, la cínica negación de las evidencias incluso en los delitos flagrantes (como el *caso Naseiro* y el *caso Filesa*) impide adelantar cálculos ni siquiera aproximados. ¿Cabría explicar esa anomalía por la estrechez de las normas reguladoras de la

financiación de los partidos o por la insuficiencia de los fondos públicos asignados a ese fin por el Parlamento? Sería incorrecto afirmar que la tacañería presupuestaria fuerza a las formaciones políticas a saltarse las leyes para poder seguir subsistiendo; los recursos públicos fluyen a los partidos en forma de subvenciones para el mantenimiento ordinario, las campañas electorales legislativas, autonómicas y municipales, los grupos parlamentarios y la orla de fundaciones, movimientos sociales y organizaciones. A esas generosas aportaciones –involuntarias– de los contribuyentes hay que añadir los ingresos –voluntarios– de los militantes que pagan sus cuotas y las detracciones –a medio camino entre la voluntariedad y la involuntariedad– de los sueldos de los parlamentarios y cargos públicos de los partidos. Y, sin embargo, el fuerte endeudamiento con los bancos y las cajas de ahorro y las historias en torno a la financiación ilegal de los partidos, sometidas o no a investigación judicial, muestran la insuficiencia de esos ingresos regulares y la necesidad de recaudaciones suplementarias.

Si las causas no proceden del lado de los ingresos, habrá que buscarlas por el lado de los desembolsos. ¿Cuáles son, entonces, las razones de que los gastos de los partidos se hallen siempre por encima de sus ingresos? Desde la muerte de Franco, las necesidades de financiación de unas organizaciones débiles y con escasa militancia crecieron de manera espectacular por el doble desafío de lograr una implantación organizativa en todo el territorio (locales comprados o arrendados y funcionarios permanentes a sueldo) y de competir en un reñido mercado electoral. Las partidas de gastos aumentaron en una triple dirección. En primer lugar, las nuevas técnicas de propaganda condenaban a la obsolescencia a las antiguas campañas basadas en el trabajo voluntario de los militantes y exigían cuantiosos fondos para hacer frente a las facturas que originaban los carteles callejeros, las caravanas rodantes, los anuncios en la prensa y en la radio, los envíos de papeletas por correo y las organizaciones de mítines animados por conjuntos musicales. En segundo lugar, las labores organizativas dentro de los

partidos habían dejado de estar parcialmente cubiertas por el trabajo voluntario suministrado por las horas libres de los militantes y corrían a cargo de personal remunerado. En tercer lugar, los dirigentes se habían venido acostumbrando a recibir de sus partidos economías externas y pagos en especie (automóviles, viajes, gastos de representación, secretarios, escoltas, residencias) comparables a los proporcionados por el Estado a los titulares de los cargos públicos o por las grandes empresas a sus ejecutivos.

El encarecimiento de las campañas electorales suele esgrimirse como principal atenuante o como única eximente de la financiación ilegal de los partidos. ¿Son acaso insuficientes las subvenciones presupuestarias entregadas a los partidos políticos para este fin? Todo depende, lógicamente, de que ese dinero público a fondo perdido se aplique de forma a la vez correcta y sensata. Por lo pronto, los costes más elevados de las elecciones –llamamientos genéricos a la participación ciudadana, confección de papeletas, organización material de la consulta– constituyen para los partidos economías externas pagadas con fondos presupuestarios. Pero, además, las subvenciones entregadas globalmente a los competidores cada vez que se abren las urnas son elevadas: 3.168 millones en las elecciones generales de 1989. Al distribuirse en función de los votos y escaños recibidos, esas cantidades son proporcionalmente mucho más altas para los grandes partidos, que pueden sufragar con su importe la casi totalidad de los gastos de sus campañas. Poco después de celebrados los comicios de 1993, un miembro de la Comisión Ejecutiva del PSOE, al entregar al Tribunal de Cuentas los justificantes de todos los gastos de campaña (1.859 millones), subrayó que el gasto efectivamente realizado (1.859 millones) sólo se desviaba en 210 millones de los 1.649 millones recibidos en concepto de subvención presupuestaria. Resulta, así, que las formaciones colocadas en los primeros lugares reciben la parte del león de las subvenciones presupuestarias, claramente insuficientes, en cambio, para los partidos que han gastado tanto dinero como sus triunfantes competidores pero cuyas expectativas

quedaron espectacularmente defraudadas (como le sucedió a UCD en 1982 y al CDS en 1993) al cerrarse los colegios.

Pero no sólo los grandes partidos estatales o autonómicos (socialistas, populares, nacionalistas) han estado recibiendo en concepto de subvenciones una parte sustancial de sus gastos electorales; además, están tan resueltos a restringir el coste de sus campañas que han endurecido mediante una reforma normativa los topes impuestos por la Ley de Régimen Electoral a las cantidades que cada formación pueda invertir. Esa decisión limitadora de los gastos permitidos a cada formación en una campaña, que descarga de costes al sistema en su conjunto, es un buen indicio de que la atribución de la responsabilidad de la financiación ilegal a los gastos electorales y a la subasta competitiva de los participantes de los competidores es una pista falsa.

La fijación de topes a los gastos electorales plantea, por lo demás, un dilema relacionado con la sinceridad de las propuestas de los partidos para reducirlos y de sus simultáneas imputaciones a esos renglones de su desmadre financiero. O bien esos límites están bien calculados y son adecuados, en cuyo caso no hay razón alguna para que los partidos los desborden; o bien forman un oprimente corsé que impide a los partidos hacer llegar con eficacia sus mensajes a los electores, en cuyo caso resulta incomprensible que hayan sido recientemente reducidos por una reforma de la ley electoral. Probablemente el dilema se rompa por sus dos lados: por una parte, los límites a los gastos son incompatibles con unas campañas que siguen siendo despilfarradoras; por otra, los partidos recurren a la financiación ilegal para conseguir fondos destinados no sólo a la propaganda electoral sino también a otros fines.

Es probable, así, que la enloquecida dinámica de las campañas electorales conduzca a los estados mayores de los partidos a desbordar los presupuestos iniciales aprobados (y por supuesto los techos legalmente autorizados) y a incurrir en gastos tan gruesos como superfluos. Se diría que, en paralelo con la sobreproducción del sector privado, los partidos políticos aplican sumas cada vez

mayores para retener a unos clientes que se resisten a aceptar una oferta cada vez más alejada de la demanda (Touraine, 1990). No faltan las propuestas de los expertos para reducir la abultada factura electoral orientadas a que *todos* los competidores renuncien o sean obligados a renunciar *al mismo tiempo* a una serie de gastos, de forma tal que nadie quede perjudicado por esa parsimonia voluntaria o forzosa, desde la supresión del *mailing* a cargo de los partidos hasta la limitación de la propaganda callejera (Jiménez de Parga, 1993). La sensación de la inutilidad de ese despilfarro se halla tan generalizada que explica la reforma de 1994 de la Ley de Régimen Electoral no sólo para bajar los techos permitidos de gastos electorales, sino también para prohibir una serie de actividades de propaganda. Sin embargo, el *caso Filesa*, un mecanismo de financiación *ilegal* ideado por el PSOE para conseguir el objetivo también *ilegal* de burlar los topes de gastos electorales en la campaña de 1989, mostró que los partidos siguen el juego esquizofrénico de establecer por ley unos límites a las campañas electorales y montar a continuación los dispositivos ilegales necesarios para burlar la prohibición.

Tal vez sea posible, en efecto, reducir o al menos contener esa hemorragia de dinero que son las campañas electorales. Quedan, sin embargo, otros frentes para el despilfarro de los partidos. El argumento retórico según el cual los fondos ilegales recaudados por los partidos se aplican de forma exclusiva a las campañas electorales es doblemente falaz. De un lado, ningún sistema de contabilidad moderno clasifica las cuentas del *haber* en función de las futuras partidas del *debe*, reservando un tipo determinado de ingresos (legales o ilegales) para un tipo de gastos (ordinarios o electorales); si los partidos no fuesen tan pródigos en sus gastos corrientes, podrían reservar un porcentaje de esas subvenciones presupuestarias para gastos electorales. De otro lado, los fondos recaudados para la financiación ilegal de las campañas electorales trabajan no sólo para el provecho de los intereses *generales* de los partidos, sino también para los intereses *particulares* de sus

dirigentes al mejorar sus oportunidades para conservar o conquistar el poder.

En cualquier caso, las organizaciones tienen que hacer frente al pago de otras muchas obligaciones: las remuneraciones de los directivos y los sueldos ordinarios de los empleados, el alquiler de los locales arrendados o las amortizaciones de los edificios comprados, el mantenimiento del *aparato*, los órganos de prensa, los actos de propaganda en periodos entre elecciones, los gastos de representación (automóviles, escoltas, pisos, viajes y comidas de la cúpula dirigente). Si el *trabajo voluntario* y gratuito de los militantes de antaño permitía aligerar los gastos, las organizaciones pagan ahora los servicios no sólo de profesionales venidos de fuera sino de los propios afiliados interesados en la obtención de ingresos complementarios.

A diferencia de las compañías privadas y de las economías familiares, que tienen que ajustar sus gastos a sus ingresos (y a su capacidad de endeudamiento), los partidos optan por el camino inverso de ajustar sus ingresos a sus gastos (Cotarelo, 1991). Lejos de asumir la lógica económica de moderar los gastos para atemperarlos a la administración de unos recursos escasos, los partidos hacen suya la lógica política de incrementar la recaudación a medida que aumentan sus necesidades. Y mientras que las empresas quiebran al entrar en números rojos y las familias ven embargados sus pisos si dejan de pagar las hipotecas, los partidos se mueven en ese impreciso limbo que les proporciona su ambigua naturaleza jurídica y se hallan a efectos prácticos a salvo de las quiebras. Ciertamente, el Tribunal de Cuentas, que audita sus balances desde la Ley de Financiación de los Partidos de 1987, consideró obligado un control *público* de los fondos también *públicos* que reciben con cargo a los presupuestos; pero tuvieron que producirse los escándalos relacionados con la financiación ilegal del PSOE en el *caso Filesa* para que los focos de la opinión se centraran sobre la gestión financiera de los partidos.

Los partidos se entregan a esa forma ritualizada de despilfarro social con las antiguas prácticas de *potlatch*²² realizadas por los indios americanos de la costa del Pacífico. El despilfarro de dinero implica la falta de escrúpulos a la hora de conseguirlo; el reverso de la falta de contención de los gastos es la necesidad de completar los ingresos legales de dinero público con ingresos ilegales de dinero negro. La compulsividad en la búsqueda de financiación por los partidos es comparable con la necesidad de droga sentida por el heroinómano: «del mismo modo que el yonqui no puede respetar la ley porque necesita un chute, así los partidos emplean todos los medios a su alcance para saciar su incansable carencia ontológica» (Enzensberger, 1991: 118). Receptores de abundantes subvenciones presupuestarias y endeudados hasta las cejas con bancos y cajas de ahorro, los partidos podrían afrontar dentro de la ley su desequilibrio financiero mediante una reducción de sus gastos electorales y corrientes. Pero la maquinaria, una vez puesta en marcha, no quiere, no puede o no sabe detenerse y sólo busca combustible para sus insaciables calderas.

Así, los dirigentes de los partidos hablan un doble lenguaje y practican una doble moral en todo lo que concierne a la normativa reguladora de sus organizaciones. De un lado, los diputados y senadores encuadrados en los grupos parlamentarios de los partidos aprueban la Ley de 1985, que establece techos infranqueables a los gastos electorales de los partidos y sanciona penalmente a quienes incumplan ese precepto; de otro, los dirigentes de los partidos cometen la doble ilegalidad de saltarse esos techos y de conseguir los fondos para ello mediante procedimientos en sí mismos fraudulentos. De un lado, esos mismos diputados y senadores encuadrados en esos mismos grupos parlamentarios aprueban la Ley de Financiación de 1987, cuyo articulado prohíbe las aportaciones anónimas a los partidos cuando sobrepasen el 5% de la subvención anualmente asignada por los Presupuestos Generales al conjunto de los partidos, las contribuciones de una misma persona por encima de los diez millones anuales y los donativos procedentes de empresas

públicas o de cualquier tipo de empresas que estén realizando obras o servicios para alguna Administración Pública; de otro, esos mismos dirigentes cometen la doble ilegalidad de aceptar esos donativos prohibidos y de hacerlo mediante procedimientos en sí mismos fraudulentos.

¿Cuáles son esos procedimientos? No es fácil averiguarlo y resulta todavía más difícil demostrarlo: la privilegiada posición de los partidos en el mundo del poder les da una considerable ventaja a la hora de mantener ocultas sus operaciones de financiación irregular. Por lo pronto, ese desarrollo secreto de las relaciones entre los partidos y el dinero viola los procedimientos democráticos de decisión, el principio de transparencia de la Administración y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos (Colomer, 1991); además, obliga a los dirigentes de los partidos a recurrir a la mentira si el asunto llega a conocimiento de los tribunales, tal y como ha sucedido con el *caso Filesa*.

Pese a la sistemática obstrucción procesal de los implicados, las diligencias judiciales de algunos escándalos célebres han descorrido, sin embargo, las cortinas del escenario para que los espectadores puedan atisbar su interior. El *caso Filesa* y sus prolongaciones al *caso Siemens* han entreabierto una rendija que permite contemplar el desolador panorama de los pagos realizados por bancos y grandes empresas sin contraprestación concreta a una empresa ficticia del PSOE, y de las comisiones abonadas por constructoras y compañías industriales a intermediarios presuntamente relacionados con los socialistas para quedarse con una contrata pública. Si el *caso Casinos* y el *caso de las tragaperras* aportan también suficientes indicios sobre el aprovechamiento por los partidos que gobiernan Cataluña y el País Vasco de las competencias para conceder licencias de juego dentro del ámbito autonómico, el *caso Peña* y el *caso Calvià*, ambos relacionados directa o indirectamente con el PP, y el *caso Alcalá de Guadaira*, relacionado con Juan Guerra y con el PSOE, permiten asomarse al insondable pozo de las decisiones municipales sobre recalificaciones urbanísticas, probablemente la mina más rica

de asuntos de corrupción. No se trata de una peculiaridad española. También en Francia las recalificaciones de terrenos y de planes urbanísticos, un poder exorbitante para enriquecer de la noche a la mañana al propietario de un solar o de una finca, han dado lugar a escándalos y están relacionadas con la financiación ilegal de los partidos. A diferencia de la Administración central, siempre lejana de los ciudadanos, la Administración local difícilmente puede guardar las distancias con los beneficiados por una medida específica. Si los países totalitarios se pudren por la cabeza, las democracias lo hacen por las extremidades; al menos en Francia, el legislador ha dado pruebas de una increíble ligereza al situar a los alcaldes en la incómoda situación de tener que negar lo que podrían conceder: «No se juega así con el virus de la corrupción... no se puede delegar tal poder sin dar los medios de resistir el asalto de los intereses privados» (Closets, 1992: 222).

Responsabilidad institucional, responsabilidad individual

Ayuntamientos, diputaciones, Comunidades Autónomas, Administración central y empresas públicas sirven a los partidos que controlan sus órganos de decisión y que pueden hacer *favores* a terceros como palanca para financiarse ilegalmente a través de comisiones y donativos ilegales. Esa corrupción *institucional* es a la vez el caldo de cultivo y la coartada para la corrupción *individual*. No faltan, sin embargo, voces que defienden el derecho a la existencia de esas prácticas irregulares. Así, los dirigentes de los partidos suelen justificar confidencialmente la financiación ilegal de sus organizaciones en nombre de la estabilidad del sistema democrático, siempre necesitada de partidos sólidos y bien implantados. Una pléyade de teóricos del neomaquiavelismo, moralistas desengañados y sociólogos funcionalistas ayudan a los políticos en la tarea de justificar, o cuando menos disculpar, la generalización de esas prácticas corruptas.

Sucede, sin embargo, que la utilidad de la distinción analítica entre las instituciones y los individuos de carne y hueso que las componen, entre las personas jurídicas y las personas físicas que las representan, pierde sentido cuando esa diferenciación conceptual es manejada como coartada moral o como eximente penal para descargar todas las responsabilidades sobre unas entidades anónimas y exculpar a sus administradores y beneficiarios. Cualquier intento de comprender la naturaleza de los partidos exige, desde luego, tomar en consideración los vínculos organizativos, la jerarquización de competencias y el mundo de valores que mantienen en unidad a miles y miles de personas y que les hace sentirse en el plano simbólico como miembros de un organismo destinado a sobrevivirles en el tiempo y que actúa según su propia lógica. Esa visión se transforma en mítica cuando proyecta sobre *el partido* –al estilo de la III Internacional– los atributos de una criatura frankensteiniana, ajena a los deseos y a las preferencias de sus afiliados, pasando de cumplir las funciones de una sublimación alienadora y deshumanizadora de un agregado de personas a desempeñar el papel de añagaza retórica utilizada por algunos avispadados dirigentes para hablar en nombre del monstruo y someter a la disciplina al resto de los militantes.

Los partidos, como las restantes instituciones, tienen dos caras: aunque están formados exclusivamente por individuos, parecen actuar, elegir y decidir como si no fuesen individuos (Elster, 1990: 146). Los responsables de la financiación irregular de los partidos suelen presentar su participación individual en esas operaciones ilegales como una actividad generosa y sacrificada, ya que el dinero negro procedente de comisiones o donativos secretos no va a parar a su bolsillo personal sino a la tesorería de esa entidad abstracta. Sin embargo, esta autoabsolución denota una excesiva benevolencia. En efecto, es un hecho que los dirigentes de los partidos se benefician *también* a título particular de la recaudación obtenida por sus organizaciones; a efectos prácticos, no hay excesivas diferencias entre la apropiación ilegal de unos fondos para la satisfacción de las

necesidades del ladrón y la aplicación del dinero negro ingresado por los partidos para la satisfacción de las mismas necesidades de sus dirigentes. Porque el burócrata que vive en una casa arrendada por el partido, que viaja en un automóvil pagado por el partido y conducido por un chófer también a sueldo del partido, que cobra una remuneración mensual del partido y que endosa sus gastos de viaje, sus comidas y hasta su vestuario a la caja del partido se está beneficiando de forma *indirecta*, pero eficaz, de esa forma *directa* de corrupción que es la financiación ilegal de la organización que le mantiene, aloja y mima.

En cualquier caso, hasta los procesamientos de algunos destacados socialistas en Francia por asuntos relacionados con la financiación ilegal de los partidos y la espiral de encarcelamientos y suicidios en Italia por parecidas razones, los dirigentes de los partidos españoles, tan aficionados a legitimar sus decisiones con invocaciones al derecho comparado, descansaban su conciencia sobre la ilegalidad comparada. Pero esos intentos de justificar la infracción de las normas con el argumento de que sus homólogos en los países vecinos hubieran hecho lo mismo carecen de solidez. Nada más grave para una democracia que arraigue entre los ciudadanos la *cultura de la resignación* ante las tropelías de los políticos. Si la existencia de robos y de estafas en Francia y en Alemania no impide a los jueces y policías españoles perseguir y condenar a los ladrones y estafadores españoles, tampoco la existencia de venalidad política en otros sistemas democráticos podría servir de pretexto para exonerar de responsabilidad a la corrupción pública en nuestro país.

Subvertir el Estado de Derecho

Sin embargo, no deja de ser cierto que el carácter delictivo de la financiación ilegal de los partidos ha cogido por sorpresa a la mayoría de sus dirigentes, confiados a la vez en el cheque en blanco que la razón de Estado ha librado tradicionalmente a los

profesionales del poder y en la excepcionalidad de los procedimientos penales para la sanción de las irregularidades cometidas por los políticos. Desde el siglo XVIII, el principio de intervención mínima del Derecho penal ha venido retirando del área de la criminalidad amplísimos sectores de conducta anteriormente penalizados: desde la prisión por deudas hasta el adulterio. De ahí que los dirigentes de los partidos, al verse amenazados por la acción de la justicia por comportamientos antes no penalizados, parezcan vivir la inesperada situación con la misma angustia que los falsos culpables de las películas de Hitchcock o de las víctimas de situaciones incomprensibles como las novelas de Patricia Highsmith.

Pero lo cierto es que la financiación ilegal de los partidos cada vez se configura más como una forma mafiosa de apropiación colectiva y distribución individualizada de la riqueza. Porque la recaudación ilegal de fondos en nombre de una organización política permite a sus dirigentes perpetuarse en el poder y disfrutar de un nivel de consumo y de servicios equivalente al proporcionado por las rentas de un elevado capital. Los efectos patológicos de esa corrupción para el sistema democrático son evidentes. Con independencia de las consecuencias que implican para el sistema político en su conjunto, los procedimientos necesariamente secretos de la financiación ilegal de los partidos provocan de manera lateral la corrupción individual de los receptores, cobradores e intermediarios clandestinos. El *caso Guerra*, el *caso Naseiro* y el *caso Piñeiro* aportan buenos ejemplos de las lábiles fronteras que separan la corrupción institucional y la corrupción individual. La patética carta-testamento que escribió el diputado socialista italiano Sergio Moroni al presidente de la Cámara de Diputados antes de suicidarse señalaba que «no es fácil la distinción entre los que han aceptado adecuarse a procedimientos legalmente incorrectos en una lógica de partidos y los que han hecho de ello un instrumento de intereses personales» (Rocchini, 1993: 103).²³ Y aunque nada obliga a dejar encerrarse en los cuernos del dilema para tener que elegir entre la corrupción individual y la corrupción institucional, tal vez la

respuesta menos mala a esa artificiosa bifurcación fuese considerar que es peor aún robar para un partido que para uno mismo; la razón es que esa actividad «ensucia las instituciones, distorsiona su funcionamiento, contamina la política y la degrada, provoca el desafecto de la gente hacia la democracia» (Scalfari, 1993).

No faltan, sin embargo, los economistas y los sociólogos que atribuyen a la corrupción política el positivo papel de facilitar el eficaz funcionamiento de las instituciones. Según esos enfoques, la corrupción es como un mercado negro burocrático; al igual que el mercado negro de la economía sirve para sobrevivir en la penuria, la corrupción sustituiría a la deficiente institucionalización, a la insuficiencia de oferta pública y a la burocracia inoperante, siendo imprescindible como lubricante de maquinarias públicas defectuosas (Heidenheimer, 1994). Las explicaciones funcionalistas de las prácticas corruptas por su utilidad para el mantenimiento del sistema cubren también a los mecanismos clientelares que intercambian protección o dinero contra votos en las democracias. Desde ese punto de vista, la corrupción serviría para integrar a los marginados en el sistema establecido; así, la compra de votos por los aparatos de los partidos en los barrios pobres consigue reducir el número de quienes se sitúan fuera de las instituciones y disminuye una abstención que sería mayor sin los votos cautivos obtenidos en un mercado donde se intercambian favores políticos contra sufragios (Merton, 1992). En los países en vías de desarrollo, la corrupción sería la única alternativa a la violencia como vía de acercamiento al proceso político de sectores marginados (Huntington, 1990). Otra hipótesis apunta la posibilidad de que las prácticas corruptas en los países en rápido desarrollo sean la respuesta de gentes indecisas obligadas a elegir entre una imagen del cambio enfocada hacia el grupo (equilibrada e igualitaria) y una imagen del cambio enfocada hacia el individuo (desequilibrada e insolidaria). Ambas imágenes, sin embargo, serían enemigas del genuino desarrollo económico: la primera frenaría la realización de los patrones más dinámicos del cambio y la segunda deterioraría el componente cooperativo

necesario para llegar a acuerdos y adoptar decisiones. La experiencia histórica demuestra, sin embargo, la posibilidad de un desarrollo orientada a la vez al grupo y al individuo, de forma tal que las gentes puedan prosperar con rapidez dentro de una economía en expansión (Hirschman, 1961).

Sin embargo, la hipotética funcionalidad de la corrupción para aligerar los pesados trámites y engrasar los agarrotados mecanismos de los sistemas políticos crea una disfuncionalidad capaz de bloquear y hacer saltar por los aires los regímenes democráticos. Porque la circunstancia de que los mismos partidos que elaboran, promulgan y aplican las leyes se concierten para burlarlas y para asegurarse posteriormente la impunidad por infringirlas deslegitima el fundamento mismo de la obediencia política. Esos comportamientos ilegales no sólo producen un rechazo hacia el hecho delictivo sino que también desacreditan al sistema democrático; no se tiene en pie que los individuos obligados en primer lugar a cumplir la ley por ser quienes la promulgan como delegados de la soberanía popular sean quienes la conculcan (Leguina, 1993:12).

En efecto, los partidos, a través de sus grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado, no sólo aprueban los presupuestos, las leyes y las eventuales reformas de la Constitución; además, designan a los titulares de las instituciones básicas de la estructura jurídico-política: el presidente del Gobierno, los miembros del Tribunal de Cuentas (encargado de auditar las finanzas de los partidos), los magistrados del Tribunal Constitucional (guardián de la legalidad), los vocales del Consejo General del Poder Judicial (órgano de gobierno de la magistratura) y el Defensor del Pueblo (a quien se asigna la tarea de proteger a los ciudadanos frente a la Administración). Al presidente del Gobierno corresponde la formación del Consejo de Ministros, órgano que nombra al Fiscal General del Estado, de quien dependen jerárquicamente todos los miembros del ministerio público. Esa tupida red de nombramientos dependientes en mayor o menor grado y de forma más o menos directa de las direcciones de los partidos hace todavía más graves

las maniobras de los partidos para financiarse de manera ilegal, primero, y tratar de asegurarse la impunidad por esos hechos, después.

En su abusiva pretensión de fijar unas reglas de juego vinculantes para los demás y de reservarse al mismo tiempo el derecho a incumplirlas, los partidos no dudan en simultanear los privilegios que les otorga su función constitucionalizada de operadores públicos y las garantías que la Constitución de 1978 reconoce a los individuos acusados de actividades delictivas (entre otras la presunción de inocencia y el derecho a no declararse culpables y a no declarar contra sí mismos). Hemos visto, así, como las técnicas procesales de defensa de la mayoría de los implicados en el *caso Naseiro* o en el *caso Filesa* se proponían los mismos objetivos (nulidad de las actuaciones por defectos formales, rechazo de las pruebas por no haber sido obtenidas con las garantías precisas) a los que apuntan normalmente los letrados de aquellos acusados por robo, narcotráfico o estafa pillados con las manos en la masa. Pero esa simultánea ocupación por los partidos de papeles contradictorios significa un gigantesco fraude al Estado de Derecho cuyos mecanismos oxida y cuyo funcionamiento disloca. Llevando la argumentación hasta sus últimas implicaciones lógicas, la corrupción institucionalizada y el golpismo militar tienen en común la utilización por los mandatarios en provecho propio de los recursos públicos que sus mandantes les confiaron para ser utilizados en beneficio o en defensa del interés general. Si en las asonadas los insurrectos cometen la deslealtad de volver contra el cuerpo social las armas que los ciudadanos les habían confiado, en la financiación irregular de un partido político sus dirigentes se apoderan de bienes públicos para destinarlos a fines que favorezcan su permanencia en el poder o su acceso al mismo, traicionando «el principio básico de la democracia que es la libre, igual y leal manifestación de opciones políticas diferentes» (Sabán, 1991: 30).

Esa forma de corrupción institucional no sólo destruye los fundamentos de ese mismo Estado de Derecho cuyo funcionamiento

les ha sido encomendado a los partidos. Para los ciudadanos que se niegan a pagar comisiones ilegales a cambio de una concesión administrativa, una contrata o una recalificación y son discriminados en beneficio de quien se presta al cohecho, esas prácticas marchan en contra de la igualdad de oportunidades y de la lealtad de la competencia dentro de la libertad de comercio (Sabán, 1991).

La financiación ilegal significa la apropiación indebida por los partidos de unos recursos detraídos de una forma o de otra a la Hacienda Pública y que pasan a ser patrimonializados por sus deshonestos administradores. En efecto, las comisiones cobradas por los partidos a los contratistas, concesionarios o suministradores de las Administraciones Públicas son detraídas de los bienes comunes a través del mayor precio pagado, de las mayores subvenciones recibidas o de los menores ingresos recaudados. De añadidura, la corrupción institucional de los partidos incuba los huevos de la corrupción individual al enseñar el camino del delito y al disculpar su perpetración a los intermediarios o a los testaferros de las operaciones. El círculo abierto por la financiación irregular de los partidos se cierra así con el enriquecimiento particular de sus dirigentes y cuadros y con la participación en el festín de los intermediarios.

Vías de reforma

Sin embargo, esa pesimista descripción no debe ser tomada como una situación por completo irremediable. Es cierto que la capacidad de autorreforma voluntaria de los partidos es ilusoria o al menos muy reducida: las maquinarias de poder sólo se moderan cuando son obligadas desde fuera. Pero las enseñanzas brindadas por otros países, la dinámica de la competencia democrática y la lógica del Estado de Derecho pueden frenar e incluso invertir la dirección de esa tendencia a abusar del privilegio. Las catástrofes pueden hacer recapacitar a quienes acepten que las mismas causas producen

siempre los mismos efectos: el hundimiento del sistema de partidos en la Italia de 1994 y los procesamientos por corrupción en Francia tal vez sirvan de advertencia a los políticos españoles.

La Ley de Partidos promulgada en diciembre de 1978 ha abierto el camino para el control judicial del mandato normativo según el cual la estructura y funcionamiento de los partidos deben ser democráticos. Roberto L. Blanco Valdés no encuentra demasiados problemas para el eventual control de esa materia por la jurisdicción civil pero advierte, en cambio, que la jurisprudencia contencioso-administrativa al respecto ha sido hasta ahora escasa y vacilante; si bien el Tribunal Constitucional sólo se ha ocupado por el momento de las implicaciones de las expulsiones partidistas para los cargos electos, no cabe descartar que pueda pronunciarse en el futuro sobre recursos de amparo nacidos de los conflictos entre mayorías y minorías o del choque entre la potestad disciplinaria de los partidos y los derechos fundamentales de los afiliados. En cualquier caso, parece obligado que los mínimos democráticos establecidos por la ley formalmente preconstitucional de 1978 sean ampliados. Si las sociedades anónimas son objeto de una minuciosa regulación legal para defender los derechos de los accionistas y exigir responsabilidades a sus administradores, con mayor razón deben serlo unas asociaciones voluntarias de carácter político que desempeñan importantes funciones públicas y que son financiadas con fondos presupuestarios. La modificación de la Ley de 1978 debería fijar unos criterios para la democratización interna de los partidos que siguieran las líneas marcadas por la Ley alemana de 1967, pero que dieran un paso más allá en el ámbito de las garantías de los militantes y de la limpieza de los procesos electorales internos.

Un nuevo sistema de financiación

Por otro lado, resulta también necesario proceder a una revisión drástica de los criterios, las cuantías y los controles de la financiación de los partidos: es fiscalmente indefendible que las subvenciones presupuestarias sigan creciendo indefinidamente; la distribución de dinero público no debería beneficiar tan desproporcionadamente a los grandes partidos; la financiación ilegal merece ser castigada de forma implacable; las contribuciones económicas de los militantes al sostenimiento de sus partidos son demasiado bajas; es preciso buscar un lugar razonable en el sistema a los donativos privados. La revisión de la normativa sobre el control financiero de los partidos resulta igualmente imprescindible; las atribuciones y la propia estructura del Tribunal de Cuentas, cuyos vocales son designados por los grandes partidos a través de sus grupos parlamentarios, han convertido su tarea de vigilancia en una amable comedia. El *caso Filesa* puso de relieve los pudorosos límites de la tarea investigadora del Tribunal de Cuentas: si existiese un control realmente eficaz del dinero público administrado por los partidos, ¿sería imaginable que el PSOE, endeudado en más de 10.000 millones de pesetas con los bancos, hubiese depositado 200 millones de fianza para la libertad provisional de un militante acusado de terrorismo de Estado y pagase los honorarios de sus abogados?

La congelación de las subvenciones presupuestarias, la persecución de la financiación ilegal y la transparencia de los donativos privados no dejarían a los partidos otro camino para cubrir sus gastos que aumentar las cuotas de sus militantes y ampliar el número de sus afiliados. El margen potencial para la recluta de futuros cotizantes es grande: las fronteras de ese espacio van desde los 300.000 afiliados socialistas y populares hasta los nueve millones de electores del PSOE y los ocho millones de votantes del PP en 1993.²⁴ De esta forma, las necesidades financieras de los partidos podrían contribuir decisivamente a su democratización interna: porque las organizaciones partidistas tendrían que mejorar

sustancialmente su habilidad si les resultara imprescindible que los votantes se convirtiesen en militantes y pagasen sus cuotas. Algunos piensan –como Miguel Satrústegui en relación con el PSOE– que la elevación del grado de densidad electoral de los partidos (esto es, la relación entre militantes y votantes), la participación de los afiliados en la designación de los candidatos electorales y la garantía de su libertad de expresión y de sus derechos estatutarios serían medidas suficientes para democratizar las organizaciones; en cambio, la introducción de *primarias* abiertas a los simpatizantes al estilo norteamericano tropezaría con las dificultades propias de trasplantar a un nuevo ecosistema una institución singular perteneciente a una cultura política distinta y posiblemente pondría en funcionamiento la picaresca de los aparatos.

En cualquier caso, la unanimidad de fachada de los partidos suele ocultar negociaciones horizontales y transacciones verticales dentro de la cúpula dirigente orientadas a limitar los estragos del caudillaje; aunque el temor a las actividades fraccionales suela provocar actitudes inquisitoriales en las direcciones partidistas, la eventualidad de esos movimientos de fronda también aconseja cierta prudencia en el trato con los heterodoxos para no provocar motines innecesarios. Sólo el disfrute del poder o la esperanza de obtenerlo a corto plazo mantienen tensos los vínculos disciplinarios; al igual que los éxitos cimentan el monolitismo de las organizaciones, las derrotas lo socavan. Los líderes objeto de culto cuando conducen a sus séquitos a la victoria se convierten en ídolos con pies de barro al llegar la derrota; dirigentes indiscutidos como Adolfo Suárez, Santiago Carrillo o Manuel Fraga fueron víctimas del parricidio ritual tras ser vencidos en las urnas. La teoría clásica de la representación política y la interdicción constitucional del mandato imperativo conceden a los parlamentarios y concejales elegidos en las listas cerradas y bloqueadas de los partidos un notable margen de autonomía; el llamado «transfuguismo» (el abandono del partido sin renunciar al escaño) es un factor de disuasión a la hora de aplicar medidas disciplinarias a los cargos electos.

Política y derecho

Pero la confianza en las vías jurídicas debe quedar sometida a considerables cautelas; porque la tarea de promulgar las normas encargadas de prevenir los abusos de los partidos y de asegurar su funcionamiento democrático recae sobre los propios partidos a través de sus grupos parlamentarios: algo así como si las perdices y los conejos se encargasen de redactar la ley de caza. La historia enseña que el derecho viaja siempre en el furgón de cola de la política; por ejemplo, la competencia interpartidista ha trabajado más a favor de la participación política de las mujeres que las medidas de discriminación positiva adoptadas por los congresos de las organizaciones: pese a las tradiciones machistas de la derecha española, las mujeres del PP ocupan hoy cargos más importantes en el Parlamento, las autonomías, los ayuntamientos y la propia organización del partido que las mujeres del PSOE acogidas al sistema de cuotas. Así pues, la competencia democrática puede colaborar con el Estado de Derecho para quitar la herrumbre a las oxidadas maquinarias partidistas.

Tanto en España como en Francia e Italia los partidos han tenido que pagar un precio elevado por los escándalos de la financiación ilegal y se han visto obligados a metabolizar esa mala experiencia; los retrocesos electorales del PSOE guardan relación directa con los escándalos de corrupción, una lección que el PP parece haber aprendido si se toma como prueba el desenlace del *caso Sóller*.²⁵ En cualquier caso, continúan siendo válidas las escépticas reflexiones de Max Weber sobre la materia: sólo los publicistas creen que existan alternativas capaces de sustituir a los partidos como motor de una representación popular activa. Fracasada la *democracia orgánica* del franquismo, los vendedores del crecepelo de la *democracia verdadera* proponen ahora una reforma constitucional para implantar un régimen presidencialista capaz de hacer comulgar a la nación con sus líderes carismáticos. Los abusos de los partidos serían condenables aunque sólo fuera por haber servido de coartada al

populismo de esos aventureros dispuestos a manipular el sufragio universal como instrumento plebiscitario contra la democracia representativa y las instituciones parlamentarias.

20. Hoy estamos ante una situación algo mejor, al menos respecto de la afiliación al PP, que según fuentes propias alcanzaría los 833.000 militantes. El PSOE por su parte no pasa de los 217.000, e IU se queda en un entorno de 35.000. Si los cruzamos con los resultados electorales obtenidos en las elecciones del 20 de noviembre de 2011, el PP, con 10.830.693 votos alcanzaría cerca del 8,5 por ciento de «militantes» respecto a los votantes; en el caso del PSOE, que rondó los siete millones de votantes en el 2011, la cifra de 217.000 militantes no se aleja del 3% de su mejor época; y en el de IU, con 1.680.810 votos, apenas supera el 2%. Ciertamente, y según reconocen ellos mismos, la afiliación a los partidos de izquierdas ha bajado sustancialmente como consecuencia de la crisis; pero, en todo caso, las cifras aportadas por el PP no explican claramente si esa alta cantidad de afiliados pagan las cuotas o no, si son «militantes» o meros «simpatizantes».

21. Como decíamos en la Introducción, esta situación se vio modificada por la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 2007, y por la reforma de dicha Ley, producida, también mediante Ley Orgánica, el 22 de octubre de 2012.

22. *Potlatch* es una fiesta ritual de varios días de duración practicada por algunas tribus indias del noroeste de América y caracterizada por la prodigalidad en el intercambio de regalos.

23. Sergio Moroni, diputado socialista italiano muy próximo a Bettino Craxi, se suicidó en septiembre de 1992 por las acusaciones, relacionadas con la investigación «manos limpias» del juez Antonio Di Pietro, de haber cobrado comisiones ilegales en unas contrata públicas de Milán.

24. En la nota 1, pp. 137-138, se contienen las cifras actualizadas de la relación entre votos y afiliados a los partidos.

25. Más habitualmente fue conocido como *el caso del Túnel de Sóller*, ya que se refiere a las actividades de una trama de financiación ilegal del PP en la adjudicación de una obra del túnel de peaje de dicha localidad. Al destaparse el escándalo, y ante la proximidad de las elecciones generales de 1996, Aznar obligó a dimitir a Gabriel Canellas, hasta entonces presidente de la Comunidad Autónoma de Baleares en julio de 1995. Este personaje ya estuvo implicado en el *caso Calvià* en 1992 por un intento de soborno a un concejal para que la alcaldía de dicha ciudad pasara a manos del PP.

Bibliografía

- ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, y CASTELLS, Manuel (comps.) (1992), *España, fin de siglo*, Madrid, Alianza Editorial.
- ARONSON, Elliot (1981), *El animal social*, Madrid, Alianza Editorial.
- BECQUART-LECLERCQ, Jeanne (1984), «Paradoxes de la corruption politique», *Pouvoirs*, n.º 31, París, PUF.
- BEYME, Klaus von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (1990), *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos.
- CACHO, Jesús, y GARCÍA ABADILLO, Casimiro (1992), *La estafa. Ibercorp y el fin de una era*, Madrid, Temas de Hoy.
- CAMACHO, Ignacio (1990), *El huerto del asistente*, Barcelona, Planeta.
- CAÑO, Antonio (1993), «Pobre Nicaragua», *El País*, 29 de agosto.
- CARR, Raymond, y FUSI, Juan Pablo (1979), *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta.
- CASTILLO, Pilar del (1985), *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS.
- (1990), «La financiación de los partidos políticos en Europa», *Política Exterior*, vol. IV, n.º 6.
- (1994), «Objetivos para una reforma de la legislación, sobre financiación de los partidos políticos», en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CAUTE, David (1975), *Compañeros de viaje*, México, Grijalbo.
- CLOSETS, François de (1992), *Tant et plus!*, París, Grasset/Seuil.

- COLOMER, Josep M. (1990), «Corrupción y finanzas de partido», *La Vanguardia*, 18 de mayo.
- (1990b), *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcelona, Anagrama.
- (1991), «Ni Flick ni Flock», *El País*, 27 de junio.
- COMAS, José (1993), «El general y su sombra», *El País*, 9 de octubre.
- COSTAS, Antón (1993), «Crecimiento y tolerancia a la desigualdad», *Claves de razón práctica*, n.º 35.
- COTARELO, Ramón (1991), «Financiación pública», *Diario 16*, 18 de mayo.
- DAHL, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- DÁVILA, Carlos, y HERRERO, Luis (1989), *De Fraga a Fraga. Crónica secreta de Alianza Popular*, Barcelona, Plaza y Janés.
- DÍAZ HERRERA, José (1992), *La rosa y el bastón*, Madrid, Temas de Hoy.
- DÍAZ HERRERA, José, y TIJERAS, Ramón (1991), *El dinero del poder. La trama económica en la España socialista*, Madrid, Cambio.
- DOWNS, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- DUVERGER, Maurice (1991), «Democracia de pleno ejercicio», *El País*, 29 de junio.
- (1951), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ECKSTEIN, Harry (1975), *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.
- EKAIZER, Ernesto (1994), *Banqueros de rapiña*, Barcelona, Plaza y Janés.
- ELSTER, Jon (1990), *Tuercas y tornillos*, Barcelona, Gedisa.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus (1991), *Mediocridad y delirio*, Barcelona, Anagrama.
- ESTEBAN, Jorge de, y LÓPEZ GUERRA, Luis (1982), *Los partidos políticos en la España actual*, Madrid, Planeta/Instituto de Estudios Económicos.

- ESTEVE, Fernando (1989), «Bienestar y Economía Posicional», en Muñoz del Bustillo, Rafael (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- FLORES D'ARCAIS, Paolo (1990), «La democracia tomada en serio», en *Claves de razón práctica*, n.º 3, pp. 2-14.
- (1993), «Días de transición», *El País*, 3 de agosto.
- (1993b), «La izquierda por inventar», *Claves de razón práctica*, n.º 34, pp. 24-31.
- FRANCO SALGADO ARAUJO, Francisco (1976), *Mis conversaciones con Franco*, Barcelona, Planeta.
- GAETNER, Gilles, y PARINGAUX, Roland-Pierre (1994), *Un juge face au pouvoir*, París, Grasset.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, (1994), «La responsabilidad política», *Claves de razón práctica*, n.º 45, pp. 32-45.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- GAUDINO, Antoine (1990), *L'enquête impossible*, París, Albin Michel.
- GIESBERT, Franz-Olivier (1991), *Mitterrand, el presidente*, Madrid, Espasa-Calpe.
- GIJÓN, Víctor, y CÍCERO, Isidro (1991), *El laberinto cántabro*, Santander, Calima.
- GIL CALVO, Enrique (1993), *El futuro imperfecto*, Barcelona, Anagrama.
- GILLESPIE, Richard (1989), *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry (1988), *El poder y la vida*, Madrid, El País-Aguilar.
- GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José (coord.) (1992), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe.
- GUERRA, Juan (1990), *Yo, el hermano*, Madrid, Temas de Hoy.
- HAMPSHIRE, Stuart (1983), *Moral pública y moral privada*, México, Fondo de Cultura Económica.

- HEIDENHEIMER, Arnold J. (1993), «Perspectives on the Perception of Corruption», en Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, y Levine, Victor T., *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- HERAS, Raúl, (1990), *El clan*, Madrid, Temas de Hoy.
- HERMET, Guy (1989), *El pueblo contra la democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- HERRERO, Luis (1994), *Conde, el ángel caído*, Madrid, Temas de Hoy.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1993), *Memorias de estío*, Madrid, Temas de Hoy.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1970), *Salida, voz, lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- IRUJO, José María, MENDOZA, Jesús, y MACCA, José (1994), *Roldán: un botín a la sombra de un tricornio*, Madrid, Temas de Hoy.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel (1993), «La corrupción en la democracia», *Claves de razón práctica*, n.º 29, pp. 8-17.
- (1993b), *La ilusión democrática*, Madrid, Alianza Editorial.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando (1994), «¿Cruzados o fariseos? La complejidad de los escándalos políticos», *Claves de razón práctica*, n.º 45, pp. 9-15.
- (1994b), *Una teoría sobre el escándalo político*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- JOHNSON, Paul (1990), *Intelectuales*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- JULIÁ, Santos (1989), «Vieja corrupción», *El País*, 10 de junio.
- KIRCHHEIMER, Otto (1980), «El camino hacia el partido de todo el mundo», en Lenk, Kurt, y Neumann, Franz, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama.
- LAPORTA, Francisco (1994), «La responsabilidad y el disparate», *El País*, 18 de abril.

- LEGUINA, Joaquín (1991), «Por una ley de partidos», *El País*, 6 de julio.
- (1993), «Corruptio optimi pessima», *Claves de razón práctica*, n.º 30, pp. 10-13.
- (1994), *¿Los ríos desbordados?*, Madrid, Plaza y Janés.
- LINZ, Juan (1991), «Sobre España y la democracia. Conversación berlinesa con Ignacio Sotelo», *Claves de razón práctica*, n.º 16, pp. 46-63.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego (1994), «La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma», en VV.AA., *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1993), *Memorias IV. Claves de la transición*, Barcelona, Plaza y Janés.
- LOTTMAN, Herbert (1994), *La rive gauche*, Barcelona, Tusquets Editores.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1981), *El Príncipe*, versión de Miguel Ángel Granada, Madrid, Alianza Editorial.
- MARAVALL, José María (1984), *La política de la transición*, Madrid, Taurus.
- (1991), «Democracia y socialdemocracia. Quince años de política en España», *Sistema*, n.º 100.
- MARTÍN DE POZUELO, Eduardo, BORDAS, Jordi, y TARÍN, Santiago (1994), *Guía de la corrupción*, Barcelona, Plaza y Janés.
- MÉNY, Yves (1992), *La corruption de la République*, París, Fayard.
- MERTON, Robert K. (1992), *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MICHELS, Robert (1969), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 vols., Buenos Aires, Amorrortu [traducción de la edición inglesa publicada en 1915, con prólogo del autor, que amplía la primera edición de 1911].

- MIRALLES, Melchor, y SATUÉ, Francisco J. (1991), *Alfonso Guerra. El conspirador*, Madrid, Temas de Hoy.
- MIRALLES, Melchor (1992), *Dinero sucio. Diccionario de la corrupción en España*, Madrid, Temas de Hoy.
- MONTERO, José Ramón, y VALLÈS, Josep Maria (1992), «El debate sobre la reforma electoral. ¿Para qué las reformas?», *Claves de razón práctica*, n.º 22, pp. 2-11.
- MORÁN, Gregorio (1991), *El precio de la transición*, Barcelona, Planeta.
- MORLINO, Leonardo (1989), «Las democracias», en Pasquino, Gianfranco *et al.*, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1992), «Partidos políticos y consolidación democrática en el Sur de Europa», en Benedicto, Jorge, y Reinares, Fernando (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.
- NEUMANN, Sigmund (1965), *Los partidos políticos modernos*, Madrid, Tecnos.
- NOHLEN, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- OJEDA, Germán (1993), «Defensa de un afiliado», *El País*, 12 de agosto.
- OLSON, Marcus (1986), *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel.
- (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- ONETO, José *et al.* (1991), *Proceso a Alfonso Guerra*, Madrid, Tiempo.
- ORTEGA y Gasset, José (1974), *Mirabeau o el político*, Madrid, Revista de Occidente.
- OSTROGORSKI, Moisei (1979), *La démocratie et les partis politiques*, textos escogidos por Pierre Rosanvallon, París, Éditions du Seuil.
- PADIOLEAU, Jean (1989), *El Estado en concreto*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PALOMO, Graciano (1990), *El vuelo del halcón. José María Aznar y la aventura de la derecha española*, Madrid, Temas de Hoy.

- (1993), *El túnel: La larga marcha de José María Aznar y la derecha española hacia el poder*, Madrid, Temas de Hoy.
- PANEBIANCO, Angelo (1990), *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
- PARAMIO, Ludolfo (1990), «Oficio de provocadores», *El País*, 29 de junio.
- PECES-BARBA, Gregorio (1993), «Teoría de la dimisión arrancada», *ABC*, 30 de julio.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor (1990), «Dudoso arraigo de la democracia», *El País*, 28 de diciembre.
- (1994), «Sociedad civil fin de siglo, esfera pública y conversación cívica», en Nadal, Jordi (coord.), *El mundo que viene*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 145-163.
- PLENEL, Edwy (1992), *La part d'ombre*, París, Stock.
- POPPER, Karl (1987), «Apuntes a la teoría de la democracia», *El País*, 8 de agosto.
- POSADA CARBÓ, Eduardo (1994), «Corrupción y democracia», *Claves de razón práctica*, n.º 45, pp. 16-23.
- PRADERA, Javier (1992), «Las pasiones del poder. El PSOE tras diez años de gobierno (1982-1992)», en Tusell, Javier, y Sinova, Justino (comps.), *La década socialista. El ocaso de Felipe González*, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1993), «Jeringas, agendas y silencios», *Claves de razón práctica*, n.º 32, pp. 48-55.
- PRIETO, Joaquín, y MISSÉ, Andreu (1990), «El coste de la democracia en España», *El País*, 25 de febrero.
- PRZEWORSKI, Adam (1988), *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza.
- REI, Pepe (1991), *La cloaca vasca*, Tafalla, Txalaparta.
- REVEL, Jean-François (1992), *El renacimiento democrático*, Barcelona, Plaza y Janés.
- ROCCHINI, Piero (1993), *La neurosis del poder*, Madrid, Alianza Editorial.

- RUBERT DE VENTÓS, Xavier (1991), *El cortesano y sus fantasmas*, Barcelona, Destino.
- SABÁN GODOY, Alfonso (1991), *El marco jurídico de la corrupción*, Madrid, Editorial Civitas.
- (1992), «Corrupción, derecho y poder», *Claves de razón práctica*, n.º 19, pp. 24-31.
- SÁNCHEZ, Mariano (1990), *El libro secreto de Juan Guerra*, Madrid, Tiempo.
- SÁNCHEZ, José Antonio, y SANTOS, Roberto (1990), *La conjura del zar*, Madrid, Temas de Hoy.
- SARTORI, Giovanni (1976), *Partidos y sistemas de partidos. Marcos para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1989), *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- SARTRE, Jean-Paul (1976), *Situations X*, París, Gallimard [hay versión española, *Autorretrato a los setenta años*, Buenos Aires, Losada, 1977].
- SATRÚSTEGUI, Miguel (1993), «La reforma de los partidos: reflexiones sobre una promesa del PSOE», *Claves de razón práctica*, n.º 36, pp. 34-41.
- SCALFARI, Eugenio (1993), «El gobierno de la rapiña», *El País*, 10 de marzo.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric (1964), *Régimen de partidos*, Madrid, Tecnos.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1971), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar.
- SEMPRÚN, Jorge (1993), *Federico Sánchez se despide de ustedes*, Barcelona, Tusquets Editores.
- SUÁREZ, Fernando (1991), «La democracia en los partidos», *ABC*, 11 de junio.
- TOUCHARD, Jean (1961), *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos.
- TOURAINÉ, Alain (1990), «La crisis de los partidos», *El País*, 22 de mayo.

- TUSELL, Javier (1993), *Carrero, la eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy.
- VALLÉS, Josep M. (1990), «La factura de la democracia», *El País*, 19 de mayo.
- (1991), «Entre la regularidad y la determinación. Balance sobre el comportamiento electoral en España», en Vidal-Beneyto, José María (comp.), *España a debate 1. La política*, Madrid, Tecnos.
- VARGAS LLOSA, Mario (1993), *El pez en el agua*, Barcelona, Seix Barral.
- (1994), «¡Con ustedes!», *El País*, 10 de agosto.
- VV.AA. (1993), *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1994), *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (1994b), *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VEBLEN, Thorstein (1971), *Teoría de la clase ociosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- VERBITSKY, Horacio (1991), *Robo para la Corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta.
- WEBER, Max (1967), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1969), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Península.

Índice

ESTUDIO INTRODUCTORIO: La corrupción en la democracia española, *por*
Fernando Vallespín

Ayer y hoy

Corrupción y política

Las lecciones del pasado

Ay, ¡los partidos!

NOTA SOBRE LA EDICIÓN

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE. La corrupción

Disonancia cognitiva

Explicaciones conspirativas

Matar al mensajero

Formas de corrupción

Corrupción y delito

Factores estructurales

Bienes posicionales y otras prebendas

Zonas grises

Corrupción «negra»

La complicidad de la sociedad civil

La corrupción en contexto

Crece el pastel

Las tentaciones del poder

Enrichissez-vous! Euforia política y euforia económica

Todos se apuntan
El fin de la inocencia
El «caso Juan Guerra»
El «síndrome Zapata» y la llamada a cerrar filas
Corrupción y financiación de los partidos

SEGUNDA PARTE. La profesionalización de la política

Profesión y vocación política
Un oficio permanente y corporativo
Transfuguismo
Contradicciones
Las remuneraciones de los políticos
Agencias de colocación
Las puertas giratorias
Mala prensa
El político y el hombre común
Duplicidades: el «efecto Dr. Jekyll y Mr. Hyde»
El «efecto Pinocho»
El «efecto flautista de Hamelín»
El «efecto Gato con Botas» y el «efecto Robin Hood»

TERCERA PARTE. Los partidos políticos

Partidos y elecciones
Críticas al sistema electoral
El dinero de los partidos
Acciones censurables
Corrupción y patronazgo
Oligarquía y jerarquía
Ciudadanos y militantes
Macropolítica y micropolítica
Despilfarro ritualizado
Responsabilidad institucional, responsabilidad individual
Subvertir el Estado de Derecho
Vías de reforma
Un nuevo sistema de financiación

Política y derecho

BIBLIOGRAFÍA

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 1.º 1.ª A
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: septiembre 2014

© Natalia Rodríguez-Salmones Cabeza, 2014
© del prólogo: Fernando Vallespín, 2014
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2014
Ilustración de sobrecubierta: © Estudio Pep Carrió, 2014

Conversión a formato digital: gama, sl
Depósito legal: B. 16398-2014
ISBN: 978-84-16072-80-4

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)