

INSTITUCIONES ROTAS

SEPARACIÓN DE PODERES,
CLIENTELISMO
Y PARTIDOS EN ESPAÑA

Rafael Jiménez Asensio



Instituciones rotas
SEPARACIÓN DE PODERES,
CLIENTELISMO
Y PARTIDOS EN ESPAÑA

PDF PARA PROMOCIÓN

PDF PARA PROMOCIÓN

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Instituciones rotas
SEPARACIÓN DE PODERES,
CLIENTELISMO
Y PARTIDOS EN ESPAÑA



© Rafael Jiménez Asensio

Estudio Sector Público SLPU
estudiosectorpublico@gmail.com

Distribución: Elkar (liburuak.banaketa@elkar.eus)

Imagen de portada: Fernando Escorza Muñoz

ISBN: 978-84-09-55530-7

Depósito Legal: D-00992-2023

Impreso en España por COMETA, S.A.
Ctra. Castellón, km 3,4
50013 ZARAGOZA

Cualquier acto de explotación (reproducción, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, etc.) de la totalidad o parte de las páginas de esta Obra, precisará de la oportuna autorización, que será concedida por CEDRO mediante licencia dentro de los límites establecidos en ella.

A Aníbal Vázquez, alcalde de Mieres, in memoriam.

*Un ejemplo de dedicación, cercanía
y pleno compromiso con los vecinos.
Magnífico político y excelente persona.*

PDF PARA PROMOCIÓN

PDF PARA PROMOCIÓN

“Tomar partido ha sustituido a la obligación de pensar”.

(Simone Weil)

“Las buenas instituciones realizan y mantienen las mejores ideas que un individuo, sea quien fuere, solo puede poner en obra de modo pasajero”.

(Madame de Stäel)

“¡Es que todas esas instituciones que de analizar acabamos son papel pintado, con paisajes del sistema parlamentario, y el caciquismo, la verdadera pared maestra a cal y canto, bárbara fábrica de nuestro habitáculo gubernamental!”.

(Macías Picavea)

PDF PARA PROMOCIÓN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: Enfoque del presente ensayo	11
I. Separar los poderes para frenar sus abusos	19
1. ¿División o equilibrio?.....	19
2. La mutación del principio de separación de poderes	24
3. España: dando la espalda a Montesquieu.....	29
II. Caciquismo, clientelismo y corporativismo	35
1. ¿Qué es el clientelismo político?.....	35
2. Clientelismo político y el fracaso del Estado Liberal en España	39
3. El “Cirujano de hierro” o la búsqueda del atajo auto- ritario.....	54
4. El corporativismo echa raíces	58
III. Partidos e Instituciones: su proyección en España	73
1. El parto de la criatura.....	73
2. Despertando el apetito de un poder creciente	75
3. Los dueños del Estado	83
3.1. Partidos y selección de cargos públicos	83
3.2. Partidos y alta Administración	92
3.4. Partidos adosados al Estado y deterioro institu- cional	102
IV. España, ¿un Estado clientelar de partidos?	113
EPÍLOGO: Instituciones rotas <i>versus</i> Instituciones sólidas	121
BIBLIOGRAFÍA	131

PDF PARA PROMOCIÓN

“Muerta la *notabilidad*, acceden las medianías”.

Mariano José de Larra,
“*Cuasi* pesadilla política”

INTRODUCCIÓN: **Enfoque del presente ensayo**

Este libro trata de poner de relieve, en primer lugar, la mala comprensión que en este país se ha tenido tradicionalmente del principio de separación de poderes como nervio de un Estado Liberal, que apenas se terminó conformando en España antes de 1978, y que en los últimos años corre el riesgo de desmoronarse en sus débiles cimientos. A esa debilidad de la arquitectura constitucional e institucional se le añade, en efecto, el arraigo cada vez más intenso que en nuestro país tuvo del clientelismo político, como heredero de las prácticas propias del caciquismo decimonónico, que se agudiza conforme los partidos dejan de ser agrupaciones de notables para transformarse gradualmente en organizaciones de masas; y acabar siendo, hoy en día, partidos de cargos públicos. Esa tendencia clientelar se entrevera con una fuerte irrupción de un corporativismo, que encontrará refugio en las dos dictaduras, y llegará hasta nuestros días. La tensión clientelismo/corporativismo sigue marcando hasta cierto punto la vida política y administrativa de España.

Nadie duda de la trascendencia de los partidos en el funcionamiento actual de las democracias occidentales, pero empiezan a mostrarse sombras evidentes de degeneración de su tradicional papel. Este proceso es particularmente alarmante en España, puesto que las prácticas clientelares han arraigado con fuerza hasta echar raíces profundas, alcanzando en buena medida a la totalidad de las instituciones políticas (no solo las representativas y gubernamentales, que son su espacio natural de despliegue) sino adentrándose en los altos cargos judiciales (y fiscales), en la alta Administración y en las instituciones de control.

Este ensayo ofrece elementos para comprender cabalmente el proceso de ocupación partidista de las instituciones en España. Este maltrato político hacia las instituciones en nuestro país deriva de una falta de cultura institucional, de una mala construcción del Estado Liberal sin articular pesos y contrapesos del poder; pero asimismo de ese mal secular que es la concepción patrimonial de lo público que la política y los partidos han tenido siempre en este país.

Lo que está detrás de esa pésima comprensión de la división de poderes o del sistema de pesos y contrapesos, así como del clientelismo más voraz y hasta cierto punto endémico, por no hablar de la preeminencia de unos partidos políticos que se mueven en clave endogámica y que comienzan a ser más el problema que la solución, es un enorme deterioro institucional que se viene produciendo en nuestro país desde hace años, pero que parece acrecentarse conforme el tiempo pasa, pudiéndose afirmar que nos encontramos en uno de los peores momentos de ese ya largo proceso de deterioro.

Las instituciones nunca han sido apreciadas en España. Múltiples hechos de nuestro curso histórico así lo avalan.

Desde el poder político y desde los propios partidos, las instituciones están siendo cada vez con mayor intensidad objeto de conquista y control, de apropiación partidista grosera. La (mala) política lo infecta todo. Para la ciudadanía, tales actitudes hacen crecer la desconfianza. La confianza es un intangible; muy difícil de construir, muy fácil de perder. Y, como es obvio, algo serio ocurre, como ha sido perfectamente descrito por los sociólogos Lamo de Espinosa y Díez Nicolás: la desafección ciudadana hacia los políticos y la política adquiere cotas enormes en estos momentos. La seriedad del problema enunciado es, por tanto, más que evidente, y se manifiesta también en el creciente descrédito de los políticos, que arrastra asimismo el fracaso de la propia política, frecuentada en estos momentos por una amplia nómina de personas que no han hecho otra cosa en la vida (o quienes la hicieron, ya lo han olvidado) que *vivir de la política* en sus cómodas poltronas públicas giratorias habilitadas al efecto. Así, por ejemplo, los cuatro líderes políticos de las principales formaciones nacionales llevan décadas viviendo de la política; lo mismo puede decirse de casi todos los líderes territoriales. Toda esa amplia nómina de “políticos profesionales” está enchufada al presupuesto que, como dijo mi venerado Galdós, se convierte, así, en “la forma numérica del restaurante nacional” (según expuso gráficamente el autor canario en su novela *La desheredada*).

Tal como reconociera Emerson, “una institución es la sombra alargada de un hombre”. Si la persona carece en el ejercicio de sus funciones de sentido institucional y obedece en sus actuaciones cotidianas a patrones clientelares o es mera correa de transmisión del partido que le aupó a tales cargos, la erosión de la confianza será inmediata e irreparable. La ciudadanía lo percibe, lo visualiza y se indigna, aunque pronto lo olvide; pues son tantos los desmanes que trabajo cuesta

retener lo que se hizo y quién lo hizo. La memoria es frágil, y el periodismo de investigación prácticamente inexistente. Tan solo artículos de corte académico, que prácticamente nadie lee, se hacen eco de la cada día más acusada degradación institucional. En España la idea fuerza de instituciones sólidas (ODS 16), como premisa del desarrollo sostenible y de la propia Agenda 2030, ha sido tomada por los partidos políticos como una suerte de broma o, todo lo más, como un elemento decorativo de sus propios discursos.

Además, a la mediocridad pasmosa de nuestros liderazgos políticos se une ahora la escasa (en algunos casos nula) sensibilidad institucional de nuestros gobernantes. El poco aprecio, cuando no desprecio, por las instituciones es un mal endémico y dice muy poco de este país y de sus políticos y gobernantes. Hugh Hecló ya advirtió que “los fallos institucionales –y la desconfianza que generan– son consecuencia de que las personas no logran estar a la altura de las expectativas que se atribuyen legítimamente a sus puestos de responsabilidad». Así concluía: «Cuando fallan las instituciones, quienes fallan en realidad son seres humanos de carne y hueso, y no unas abstracciones mentales»¹. Si los cargos institucionales son marionetas (como de hecho muchas veces lo son) de los partidos que les propusieron, habrá que convenir que el mal tiene difícil remedio, por no concluir más tajantemente que no tiene ninguno.

En realidad, el deterioro y degradación institucional que vive España se remonta en el tiempo. Es obvio que ese profundo desgarró institucional procede de una concepción del clientelismo más añejo reconvertido ahora en un poder omnímodo de los partidos políticos en España, que han cerrado

¹H. Hecló. H. (2010): *Pensar institucionalmente*, Paidós.

el círculo histórico del caciquismo, el amiguismo, el favoritismo y el nepotismo a través de la consagración fáctica de lo que se puede calificar, así se hace en este libro, como un *Estado clientelar de partidos* cada día más asfixiante y menos efectivo. La vieja fórmula de procedencia alemana del “Estado de partidos”, que se acuña en el período de Entreguerras, se adorna en España con una pesada y densa presencia del clientelismo político, que ha ido creciendo –en vez de disminuir– conforme la Constitución de 1978 ha ido adquiriendo más edad.

Es imposible entender de otro modo esa lógica perversa de ocupación desenfadada e intensiva de la alta Administración (sea estatal, autonómica o local) por la política de turno, fuente de prebendas sin fin en forma de cargos, empleos, contratos, subvenciones o ayudas a sus potenciales clientes políticos y amigos del poder, empresas también «amigas», consultorías o despachos profesionales afines o, en fin, a los siempre ansiados votantes potenciales a quienes se pretende estimular su opción del sufragio con generosas partidas de gasto público en la mano. Después de un proceso electoral, cada nuevo gobierno (y eso se ha vivido con énfasis devastador en varias comunidades autónomas y gobiernos locales recientemente) comienza a escribir la página de sus políticas públicas en una hoja en blanco, con nueva nómina de cargos directivos, que –con excepciones contadas– son *amateurs osados de la dirección pública* y que muy poco o nada saben de lo que han de gestionar. No hay continuidad institucional, y menos aún visión estratégica. La política actual está ayuna de tales mimbres.

Lo mismo ocurre, también con dramáticas consecuencias, cuando de cubrir las instituciones de control del poder se trata, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, con la gravedad que en este último caso comporta que

quienes deben controlar el poder son situados en posiciones institucionales para ser amables con el gobierno de turno o puntales de la oposición política correspondiente. Pierre Rosanvallon expuso en su día (2010: 135) que quienes eran designados para formar parte de órganos de control del poder tenían que manifestar en sus actuaciones un *deber de ingratitud* hacia quienes les han designado, pues la esencia de su función radica en ello: en ser imparciales, además de parecerlo. Sin embargo, en España se nombran miembros de esas instituciones de control del poder y autoridades independientes o reguladoras a personas que en el ejercicio de sus funciones acreditarán una y mil veces un *deber de gratitud* a quienes les han designado, incluso en no pocas ocasiones ya se designa sin rubor alguno a militantes de partidos políticos o ex altos cargos institucionales. Y así nunca pueden funcionar los frenos del poder ni los contrapesos necesarios en un Estado Constitucional, lo que conduce derechamente a su negación y a su ruina.

El proceso de profunda politización que han sufrido las instituciones de control del poder en España, ha sido especialmente acentuado a partir de las dos últimas décadas y más creciente con el paso de los años. Los partidos actualmente ya solo buscan fieles peones que sean complacientes con el poder o con la oposición, según los casos; y la búsqueda de este tipo de perfiles lleva a que los beneficiados por tales nombramientos tengan una especie de *aura mediocritas* de la que se pavonean frotándose los ojos al darse cuenta de lo *alto* que han llegado en el ejercicio de responsabilidades públicas, que necesariamente impacta en sus desempeños institucionales respectivos; cargos por los que cobrarán un estipendio bastante superior, en buena parte de los casos, al del presidente del Gobierno. Poltronas de oro y muy ansiadas, no se olvide este dato. En

una significativa parte, al menos en los últimos años, los designados son personas que por sus marcados perfiles políticos derivados de sus propias trayectorias o por su cualificación profesional o académica no son precisamente los más idóneos para ocupar tales cargos institucionales, pues a su condición resultan ajenas en muchos casos las notas de imparcialidad y profesionalidad que deben ser dominantes en esos cargos institucionales. Sin duda esto no era así antaño; al menos en las primeras décadas de vigencia del sistema constitucional de 1978, pues quienes cubrían esos cargos institucionales eran, por lo común, personas de prestigio académico o profesional en sus respectivos ámbitos. Y este declive manifiesto en tales perfiles, muestra, sin duda, la baja calidad de nuestro sistema institucional actual. Lo cierto es que “la democracia (no la nuestra precisamente) descansa en el desarrollo de instituciones reflexivas e imparciales” (Pierre Rosanvallon 2010). Y esto aquí se ha quebrado, y tiene mala solución enderezarlo, pues pasa inevitablemente por los propios partidos, hoy en día *los dueños del Estado*.

En efecto, difícilmente podrán llegar a ser imparciales en el ejercicio de un cargo público de control quienes en su vida profesional, institucional o política anterior no lo han sido nunca. Y según señaló también el magistral ensayista francés, «si la imparcialidad es una cualidad y no un estatus (...) se debe construir y validar permanentemente (y) la legitimidad por la imparcialidad debe ser incesantemente conquistada». Convendría no olvidar esas premisas conceptuales y, al menos, no designar para tales cargos institucionales a políticos, ex altos cargos, militantes de partidos o a quienes ya han desempeñado otros cargos de elección o designación política en las administraciones públicas o en otras instituciones. Esta regla, hoy en día, es casi la excepción.

Este libro, como se decía al principio, se publica con el objetivo de llevar a cabo un análisis crítico de los fundamentos históricos y conceptuales del problema, y con la finalidad de que tales comportamientos políticos clientelares y de captura institucional vayan remitiendo hasta el punto de desaparecer de nuestra vida pública. Probablemente sea una ensoñación o un deseo que quien esto escribe nunca lo vea plasmado. Pero al menos las próximas generaciones de este país merecen unas instituciones públicas mucho más íntegras, efectivas, profesionales e imparciales de las que ahora tenemos, y que jueguen su papel constitucional a pleno rendimiento. No necesitamos instituciones de cartón piedra, como lo han sido las españolas a lo largo de la historia, que no son más que una mera caricatura de lo que la democracia genuina, expresión acuñada por Kelsen, merece. En fin, cabe intentarlo, al menos.

INSTITUCIONES ROTAS

SEPARACIÓN DE PODERES, CLIENTELISMO Y PARTIDOS EN ESPAÑA

En España la ocupación partidista de la alta Administración, del sector público institucional y de las instituciones de control del poder se mueve en unos parámetros desconocidos en las democracias avanzadas de nuestro entorno.

Este ensayo parte de la premisa de que en España el principio de separación de poderes nunca ha formado parte efectiva de la arquitectura político-institucional. Además, el arraigo del caciquismo tuvo su continuidad a través del clientelismo político que, tras el paréntesis de las dos dictaduras, ha llegado hasta nuestros días.

Los actuales partidos de cargos públicos, que viven adosados al Estado y ocupan amplios espacios institucionales, han dado pie a la consolidación de un *Estado clientelar de partidos*. Los partidos se han convertido, así, en dueños del Estado.

Este proceso ha ido agravándose con el paso de los años, también por la polarización política, creando un amplio mapa de *instituciones rotas*, cuando la Agenda 2030 y la Comisión Europea nos emplazan a constituir *instituciones sólidas*.

Este libro aparece cuando España ostenta aún la presidencia semestral de la Unión Europea. Y quizás es oportuno preguntarse por qué no es posible que nuestro país tenga instituciones homólogas a las de otras democracias liberales europeas.



P.V.P.: 15,60 €
(IVA incluido)

