

Una teoría de la clase política española

CÉSAR MOLINAS

En este artículo propongo una teoría de la clase política española para argumentar la necesidad imperiosa y urgente de cambiar nuestro sistema electoral para adoptar un sistema mayoritario. Una buena teoría de la clase política española debería explicar, por lo menos, los siguientes puntos

1. ¿Cómo es posible que, tras cinco años de iniciada la crisis, ningún partido político tenga un diagnóstico coherente de lo que le está pasando a España?

2. ¿Cómo es posible que ningún partido político tenga una estrategia o un plan a largo plazo creíble para sacar a España de la crisis? ¿Cómo es posible que la clase política española parezca genéticamente incapaz de planificar?

3. ¿Cómo es posible que la clase política española sea incapaz de ser ejemplar? ¿Cómo es posible que nadie—salvo el Rey y por motivos propios—haya pedido disculpas?

4. ¿Cómo es posible que la estrategia de futuro más obvia para España—la mejora de la educación, el fomento de la innovación, el desarrollo y el emprendimiento y el apoyo a la investigación—sea no ya ignorada, sino masacrada con recortes por los partidos políticos mayoritarios?

En lo que sigue, argumento que la clase política española ha desarrollado en las últimas décadas un interés particular, sostenido por un sistema de captura de rentas, que se sitúa por encima del interés general de la nación. En este sentido forma una élite extractiva, según la terminología popularizada por Acemoglu y Robinson. Los políticos españoles son los principales responsables de la burbuja inmobiliaria, del colapso de las Cajas de Ahorro, de la burbuja de las energías renovables y de la burbuja de las infraestructuras innecesarias. Estos procesos han llevado a España a los rescates europeos, resistidos de forma numantina por nuestra clase política porque obligan a hacer reformas que erosionan su interés particular. Una reforma legal que implantase un sistema electoral mayoritario provocaría que los cargos electos fuesen responsables ante sus votantes en vez de serlo ante la cúpula de su partido, daría un vuelco muy positivo a la democracia española y facilitaría el proceso de reforma estructural.

LA HISTORIA

Los políticos de la Transición tenían precedentes muy diversos: unos venían del franquismo, otros del exilio y otros estaban en la oposición ilegal del interior. No tenían ni espíritu de gremio ni un interés particular como colectivo. Estos políticos tomaron dos decisiones trascendentales. La primera fue adoptar un sistema electoral proporcional corregido, con listas electorales cerradas y bloqueadas. El objetivo era consolidar el sistema de partidos políticos fortaleciendo el poder interno de sus dirigentes, algo que entonces, en el marco de una democracia incipiente y dubitativa, parecía razonable. La segunda fue descentralizar fuertemente el Estado, adoptando la versión *café para todos* del Estado de las autonomías. Los peligros de una descentralización excesiva, que eran evidentes, se debían conjurar a partir del papel vertebrador que tendrían los grandes partidos políticos nacionales, cohesionados por el fuerte poder de sus cúpulas. El plan parecía sensato.

Pero, tal y como le ocurrió al Dr. Frankenstein, lo que creó al monstruo no fue el plan, que no era malo, sino su implementación. Por una serie de infortunios, a la criatura de Frankenstein se le

acabó implantando el cerebro equivocado. Por una serie de imponderables, a la joven democracia española se le acabó implantando una clase política profesional que rápidamente devino disfuncional. Cuatro imponderables propiciaron la gestación del monstruo.

En primer lugar, el sistema electoral proporcional, con listas cerradas y bloqueadas, ha creado una clase política profesional muy distinta de la que protagonizó la Transición. Desde hace ya tiempo, los cachorros de las juventudes de los diversos partidos políticos acceden a las listas electorales y a otras prebendas por el exclusivo mérito de fidelidad a las cúpulas. Este sistema ha terminado por convertir a los partidos en estancias cerradas llenas de gente en las que, a pesar de lo cargado de la atmósfera, nadie se atreve a abrir las ventanas. No pasa el aire, no fluyen las ideas, y casi nadie en la habitación tiene un conocimiento personal directo de la sociedad civil o de la economía real. La política y sus aledaños se han convertido en un *modus vivendi* que alterna cargos oficiales con enchufes en empresas, fundaciones y organismos públicos y, también, con canonjías en empresas privadas reguladas que dependen del BOE para prosperar.

En segundo lugar, la descentralización del Estado fue mucho más allá de lo que era imaginable cuando se aprobó la Constitución. Como señala Enric Juliana en su reciente libro *Modesta España*, el Estado de las autonomías inicialmente previsto, que presumía una descentralización controlada de "arriba abajo", se vio rápidamente desbordado por un movimiento de "abajo arriba" liderado por élites locales que, al grito de "¡no vamos a ser menos!", acabó imponiendo la versión de *café para todos* del Estado autonómico.

Como resultante de estas fuerzas, se produjo un crecimiento vertiginoso de las Administraciones públicas: 17 Administraciones y Gobiernos autonómicos, 17 Parlamentos y miles—literalmente miles—de nuevas empresas y organismos públicos territoriales cuyo objetivo último en muchos casos era generar nóminas y dietas. En ausencia de procedimientos establecidos para seleccionar plantillas, los políticos colocaron en las nuevas Administraciones y organismos a deudos, familiares, nepotes y camaradas, lo que llevó a una estructura clientelar y politizada de las Administraciones territoriales. A partir de una Administración hipertrofiada, la nueva clase política se había asegurado un sistema de captura de rentas—es decir, un sistema que no crea riqueza nueva, sino que se apodera de la ya creada por otros—por cuyas alcantarillas circulaba la financiación de los partidos.

En tercer lugar, llegó la gran sorpresa. El poder dentro de los partidos políticos se descentralizó a un ritmo todavía más rápido que las Administraciones públicas. La idea de que la España autonómica podía ser vertebrada por los dos grandes partidos mayoritarios saltó hecha añicos cuando los llamados barones territoriales adquirieron bases de poder de "abajo arriba" y se convirtieron en los hacendados de reyes de sus respectivos partidos. En este imprevisto contexto, se aceleró la descentralización del control y la supervisión de las Cajas de Ahorro. Las comunidades autónomas se apresuraron a aprobar sus propias leyes de Cajas y, una vez asegurado su control, poblaron los consejos de administración y cargos directivos con políticos, sindicalistas, amigos y compinches. Por si esto fuera poco, las Cajas tuteladas por los Gobiernos autonómicos hicieron proliferar empresas, organismos y fundaciones filia-



les, en muchas ocasiones sin objetivos claros aparte del de generar más dietas y más nóminas.

Y, en cuarto lugar, aunque la lista podría prolongarse, la clase política española se ha dedicado a colonizar ámbitos que no son propios de la política como, por ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivo, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, la CNMV, los reguladores sectoriales de energía y telecomunicaciones, la Comisión de la Competencia... La politización a la que han sido sometidos ha terminado con su independencia, provocando una profunda deslegitimación de estas instituciones y un severo deterioro de nuestro sistema político. Al tiempo que invadía ámbitos ajenos, la política española abandonaba el ámbito que le es propio: el Parlamento. El Congreso de los Diputados no es solo el lugar donde se elaboran las leyes; es también la institución que debe exigir la rendición de cuentas. Esta función, esencial en cualquier democracia, ha desaparecido por completo de la vida política española desde hace muchos años. La quiebra de Bankia, escenificada en la pantomima grotesca de las comparecencias parlamentarias del pasado mes de julio, es sólo el último de una larga serie de casos que el Congreso de los Diputados ha decidido tratar como si fuesen catástrofes naturales, como un terremoto, por ejemplo, en el que aunque haya víctimas no hay responsables.

LAS BURBUJAS

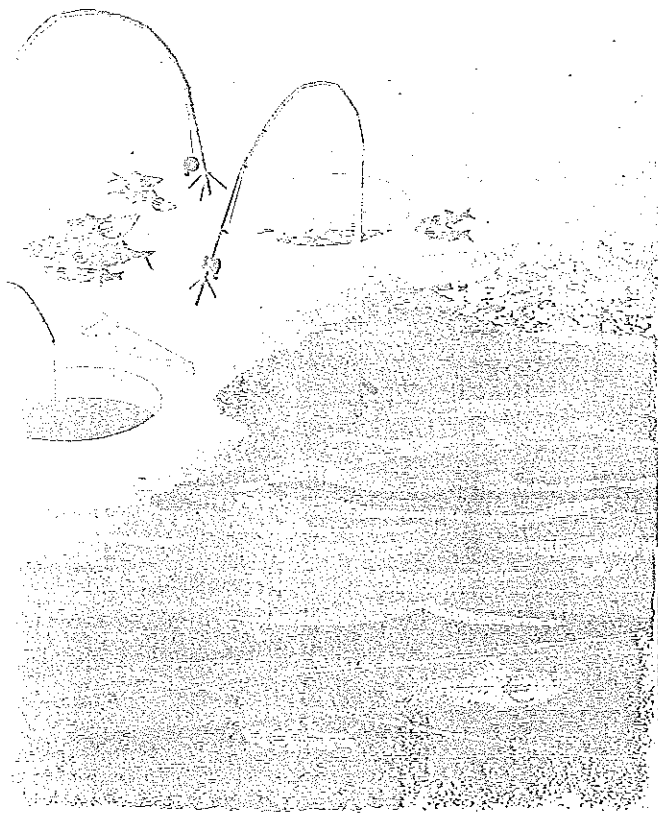
Estos procesos han conformado un sistema político en el que las instituciones están, en el mal sentido de la palabra, excesivamente politizadas y en el que nadie acaba siendo responsable de sus actos. Nadie dentro del sistema pone en cuestión los mecanismos de capturas de rentas que constituyen el interés particular de la clase política española. Este es el contexto en el

que se desarrollaron no solo la burbuja inmobiliaria y el saqueo y quiebra de la gran mayoría de las Cajas de Ahorro, sino también otras "catástrofes naturales", otros "actos de Dios", a cuya generación tan adictos son nuestros políticos. La clase política española genera burbujas de manera compulsiva. Y lo hace no tanto por ignorancia o por incompetencia como porque en todas ellas captura rentas.

La burbuja inmobiliaria española fue, en términos relativos, la mayor de las tres que estuvieron en el origen de la actual crisis global, siendo las otras dos la estadounidense y la irlandesa. No hay duda de que, como las demás, estuvo alimentada por los bajos tipos de interés y por los desequilibrios macroeconómicos a escala mundial. Pero, dicho esto, al contrario de lo que sucede en los EE UU, las decisiones sobre qué se construye y dónde se construye en España se toman en el ámbito político. En España la clase política ha inflado la burbuja inmobiliaria por acción directa, no por omisión ni por olvido. Los planes urbanísticos se fraguan en complejas y opacas negociaciones de las que, además de nuevas construcciones, surgen la financiación de los partidos políticos y numerosas fortunas personales, tanto entre los recalificados como entre los recalificados. Por si el poder de los políticos—decidir qué se construye y dónde—no fuese suficiente, la transmisión del control de las Cajas de Ahorro a las comunidades autónomas añadió a los dos anteriores el poder de decisión sobre el quién, es decir, el poder de decisión sobre quién tenía financiación de la Caja de turno para ponerse a construir. El panorama, cinco años después del pinchazo de la burbuja, no puede ser más desolador. La economía española no crecerá durante muchos años más. Y las Cajas de Ahorro han desaparecido, la gran mayoría por insolvencia o quiebra técnica. ¡Ahí queda eso!

Las otras dos burbujas que mencionaré son resultado de la peculiar simbiosis de

Las élites "extractivas"



EVA VÁZQUEZ

nuestra clase política con el "capitalismo castizo", es decir, con el capitalismo español que vive del favor del *Boletín Oficial del Estado*. En una reunión reciente, un conocido inversor extranjero lo llamó "relación incestuosa"; otro, nacional, habló de "colusión contra consumidores y contribuyentes". Sea lo que sea, recordemos la burbuja de las energías renovables. España representa el 2% del PIB mundial y está pagando el 15% del total global de primas a las energías renovables. Un disparate que genera fraude, corrupción y, claro, rentas capturadas. Para financiar las primas, las empresas y familias españolas pagan la electricidad más cara de Europa, lo que supone una grave merma de competitividad para nuestra economía. A pesar de esos precios exagerados, el sistema eléctrico español ostenta un déficit tarifario de varios miles de millones de euros al año y más de 24.000 millones de deuda acumulada que nadie sabe cómo pagar. La burbuja de las renovables ha pinchado y... ¡ahí queda eso!

La última burbuja que traerá a colación, aunque la lista es más larga (fútbol, televisiones...), es la formada por las innumerables infraestructuras innecesarias construidas en las últimas dos décadas a costes astronómicos para beneficio de constructores y perjuicio de contribuyentes. Uno de los casos más chirriantes es el de las autopistas radiales de Madrid. Las radiales, que pretendían descongestionar los accesos a Madrid, se diseñaron y construyeron haciendo dejación de principios muy importantes de prudencia y buena administración. Partiendo de unas previsiones de tráfico temerarias, el Gobierno permitió que los constructores y los concesionarios fuesen, esencialmente, los mismos. Esto es un disparate, porque al disfrazarse los constructores de concesionarios mediante unas sociedades con muy poco capital y mucha deuda, se facilitaba que pasara lo que acabó pasando: los constructores cobraron de las concesionarias por construir

las autopistas y, al constatar que no había tráfico, amenazaron con dejarlas quebrar. Los principales acreedores eran ¡oh sorpresa! las Cajas de Ahorro. Los más de 3.000 millones de deuda nadie sabe cómo pagarlos y acabarán recayendo sobre el contribuyente pero, en cualquier caso, ¡ahí queda eso!

LA TEORÍA

La clase política española no solo se ha constituido en un grupo de interés particular, como los controladores aéreos, por poner un ejemplo, sino que ha dado un paso más, consolidándose como una élite extractiva, en el sentido que dan a este término Acemoglu y Robinson en su reciente y ya célebre libro *Por qué fracasan las naciones*. Una élite extractiva se caracteriza por:

"Tener un sistema de captura de rentas que permite, sin crear riqueza nueva, distraer rentas de la mayoría de la población en beneficio propio".

"Tener el poder suficiente para impedir un sistema institucional inclusivo, es decir, un sistema que distribuya el poder político y económico de manera amplia, que respete el Estado de derecho y las reglas del mercado libre".

"Abominar la 'destrucción creativa', que caracteriza al capitalismo más dinámico. En palabras de Schumpeter "la destrucción creativa es la revolución incesante de la estructura económica desde dentro, continuamente destruyendo lo antiguo y creando lo nuevo". Las innovaciones tienden a crear nuevos núcleos de poder y por ello son detestadas.

¿Qué tiene que decir esta sencilla teoría sobre las cuatro preguntas que se le han planteado al principio del artículo? Veamos.

1. La clase política española, como élite extractiva, no puede tener un diagnóstico razonable de la crisis. Han sido sus meca-

nismos de captura de rentas los que la han provocado y eso, claro está, no lo pueden decir. La clase política española tiene que defender, como está haciendo de manera unánime, que la crisis es un acto de Dios, algo que viene de fuera, imprevisible por naturaleza y ante lo cual solo cabe la resignación.

2. La clase política española, como élite extractiva, no puede tener otra estrategia de salida de la crisis distinta a la de esperar que escampe la tormenta. Cualquier plan a largo plazo, para ser creíble, tiene que incluir el desmantelamiento de los mecanismos de captura de rentas de los que se beneficia. Y esto no se plantea.

3. Nadie acostumbra a pedir perdón por defender su interés particular. No lo hicieron los controladores y no lo harán nuestros políticos.

4. Tal y como establece la teoría de las élites extractivas, los partidos políticos españoles comparten un gran desprecio por la educación, una fuerte animadversión por la innovación y el emprendimiento y una hostilidad total hacia la ciencia y la investigación. Las estridentes peleas sobre la Educación para la Ciudadanía contrastan con el espeso silencio sobre los problemas relevantes de nuestro sistema educativo. La innovación y el emprendimiento languidecen en el marco de regulaciones disuasorias y fiscalidades punitivas. Y el gasto en investigación científica es concebido como suntuario y recortado con saña a las primeras de cambio.

LA PREDICCIÓN

La crisis ha acentuado el conflicto entre el interés particular de la clase política española y el interés general de España. Las reformas necesarias para permanecer en el euro chocan frontalmente con los mecanismos de captura de rentas que sostienen dicho interés particular. Por una parte, la estabilidad presupuestaria va a requerir una reducción estructural del gasto de las Administraciones públicas superior al 5% del PIB. Esto no puede conseguirse con más recortes coyunturales: hacen falta reformas en profundidad que están aún inéditas y que reducirán las principales fuentes de rentas capturadas por la clase política. Por otra parte, para volver a crecer, la economía española tiene que ganar competitividad. Las reformas necesarias para que eso ocurra dificultarán la generación de nuevas burbujas.

La infinita desgana con la que nuestra clase política está abordando el proceso reformista ilustra bien que, colectivamente al menos, barrunta las consecuencias que las reformas pueden tener sobre su interés particular. Deliberadamente, el Gobierno confunde reformas con recortes y subidas de impuestos y ofrece los segundos en vez de las primeras, con la esperanza de que la tempestad amaine por sí misma y, al final, no haya que cambiar nada esencial. Como eso no va a ocurrir, en algún momento la clase política española se tendrá que plantear el dilema de aplicar las reformas en serio o abandonar el euro. Y esto, creo yo, ocurrirá más pronto que tarde.

La teoría de las élites extractivas predice que el interés particular tenderá a prevalecer sobre el interés general. Yo veo probable que en los dos partidos mayoritarios españoles crezca muy deprisa el sentimiento "pro peseta". La confusión inducida entre recortes y reformas tiene la consecuencia perversa de que la población no percibe las ventajas a largo plazo de las reformas y si experimenta el dolor a corto plazo de los recortes que, invariablemente, se presentan como una imposición extranjera. De este modo se crea el caldo de cultivo necesario para, cuando las circunstancias sean propicias, presentar una salida del euro como una defensa de la soberanía nacional ante la agresión exterior que impone recortes insufribles al Estado de bienestar. También, por po-

ner un ejemplo, los controladores aéreos presentaban la defensa de su interés particular como una defensa de la seguridad del tráfico aéreo.

Una salida del euro, tanto si es por iniciativa propia como si es porque los países del norte se hartan de convivir con los del sur, sería desastrosa para España. Implicaría, como acertadamente señalaron Jesús Fernández-Villaverde, Luis Garicano y Tano Santos en EL PAÍS el pasado mes de junio, no solo una vuelta a la España de los 50 en lo económico, sino un retorno al caciquismo y a la corrupción en lo político y en lo social que llevaría a fechas muy anteriores y que superaría con mucho a la situación actual, que ya es muy mala.

El peligro de que todo esto acabe ocurriendo en breve plazo es muy significativo. ¿Se puede hacer algo por evitarlo? No mucho, aparte de seguir publicando artículos como este. La clase política española no tiene alternativa a corto plazo. A más largo plazo, como explico a continuación, sí la tiene.

CAMBIAR EL SISTEMA ELECTORAL

La clase política española, como hemos visto en este artículo, es producto de varios factores entre los que destaca el sistema electoral proporcional, con listas cerradas y bloqueadas confeccionadas por las cúpulas de los partidos políticos. Este sistema da un poder inmenso a los dirigentes de los partidos y ha acabado produciendo una clase política disfuncional. No existe un sistema electoral perfecto —todos tienen ventajas e inconvenientes— pero, por todo lo expuesto hasta aquí, en España se tendría que cambiar de sistema con el objetivo de conseguir una clase política más funcional. Los sistemas mayoritarios producen cargos electos que responden ante sus electores, en vez de hacerlo de manera exclusiva ante sus dirigentes partidarios. Como consecuencia, las cúpulas de los partidos tienen menos poder y la representatividad que dan las urnas está menos mediada. Hasta aquí todo son ventajas. También hay inconvenientes. Un sistema proporcional acaba dando escaños a partidos minoritarios que podrían no obtener ninguno con un sistema mayoritario. Esto perjudicaría a partidos minoritarios de base estatal, pero beneficiaría a partidos minoritarios de base regional. En cualquier caso, el rasgo relevante de un sistema mayoritario es que el electorado tiene poder de decisión no solo sobre los partidos sino también sobre las personas que salen elegidas y eso, en España, es ahora una necesidad perentoria que compensa con creces los inconvenientes que el sistema pueda tener.

Un sistema mayoritario no es bálsamo de Fierabrás que cure al instante cualquier herida. Pero es muy probable que genere una clase política diferente, más adecuada a las necesidades de España. En Italia es inminente una propuesta de ley para cambiar el actual sistema proporcional por uno mayoritario corregido: dos tercios de los escaños se votarían en colegios uninominales y el tercio restante en listas cerradas en las que los escaños se distribuirían proporcionalmente a los votos obtenidos. Parece ser que el gobierno "técnico" de Monti ha llegado a conclusiones similares a las que defiendo yo aquí: sin cambiar a una clase política disfuncional no puede abordarse un programa reformista ambicioso. Y es que, como le oí decir una vez a Carlos Solchaga, un "técnico" es un político que, además, sabe de algo. ¿Para cuándo una reforma electoral en España? ¿Habrá que esperar a que lleguen los "técnicos"?

César Molinas publicará en 2013 un libro titulado *¿Qué hacer con España?* Este artículo es un extracto de uno de sus capítulos. El texto íntegro puede encontrarse en EL PAÍS.com