



# Sansón Carrasco

## Contra el capitalismo clientelar

O por qué es más eficiente un mercado en el que se respeten las reglas de juego

Sansón Carrasco  
**Contra el capitalismo  
clientelar**

O por qué es más eficiente un mercado  
en el que se respeten las reglas de juego

*ediciones península*

© Segismundo Álvarez Royo-Villanova, Matilde Cuenca Casas, Elisa de la Nuez  
Sánchez-Cascado, Fernando Gomá Lanzón, Ignacio Gomá Lanzón,  
Fernando Rodríguez Prieto, Rodrigo Tena Arregui, 2017

Queda rigurosamente prohibida sin autorización por escrito  
del editor cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación  
pública o transformación de esta obra, que será sometida a las sanciones  
establecidas por la ley. Pueden dirigirse a Cedro (Centro Español  
de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesitan fotocopiar  
o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com);

91 702 19 70 / 93 272 04 47).  
Todos los derechos reservados.

Primera edición: junio de 2017

© de esta edición: Grup Editorial 62, S.L.U., 2017  
Ediciones Península,  
Av. Diagonal 662-664  
08034 Barcelona  
[edicionespeninsula@planeta.es](mailto:edicionespeninsula@planeta.es)  
[www.edicionespeninsula.com](http://www.edicionespeninsula.com)

DAVID PABLO - fotocomposición  
ROMANYÀ-VALLS - impresión  
DEPÓSITO LEGAL: B-9.370-2017  
ISBN: 978-84-9942-610-5

## ÍNDICE

¿Quién es Sansón Carrasco?	9
Prólogo. <i>Follow the money</i>	11
1. ¿Capitalismo clientelar? No, gracias	15
2. Así funciona el capitalismo clientelar	39
3. Objetivo: el regulador	63
4. Déjame que me autorregule	87
5. Por qué los controladores controlan poco	123
6. La justicia, bajo el volcán	151
7. Girando puertas para capturar a la Administración	179
8. Periodismo y clientelismo	215
9. La gran empresa puede elegir y usted, no	243
10. Conciencia social: del problema a la solución	263
11. <i>Lobby story</i>	283
12. La economía colaborativa ha llegado para quedarse	307
13. La madre de todas las batallas: el papel de las entidades financieras	327
Epílogo	359

## ¿CAPITALISMO CLIENTELAR? NO, GRACIAS

### HACIA UN CAPITALISMO REGULADO PERO NO CAPTURADO

¿Qué le parecería a usted que el presidente de su comunidad de propietarios contratara como fontanero a su hermano, bastante chapuzas, quitando al de toda la vida, muy competente? ¿O que se nombrara vicepresidenta de la empresa donde usted trabaja a una compañera bastante trepa, que tiene «muy buenas relaciones» con el presidente, cuando usted tiene más antigüedad y experiencia? Estas preguntas nos las hacíamos en uno de los capítulos de nuestro libro anterior y son el punto de arranque del presente.

Y la respuesta es obvia: le parecería mal, porque se trata de una injusticia. Es más, cuando no recompensar la competencia y el mérito se convierte en una conducta reiterada y generalizada, se produce una perversión del sistema que generará más injusticia e ineficiencia en el futuro. Ello es obvio, también... ¿o no?

Quizá convenga comenzar con algunas «obviedades» para situarnos. Lo cierto es que, durante muchísimos siglos, ni el sistema económico ni el político se han basado en el mérito y

la eficiencia, sino en las relaciones de confianza, familiares y de lealtad. En Roma, el cliente era un hombre libre que se ponía bajo el patrocinio de otro hombre libre (el patrón), este último de un rango socioeconómico superior y que lo protegía económicamente a cambio de su sumisión y servicios, especialmente de tipo político. Era un sistema que permitía superar las relaciones derivadas del simple parentesco, pero que no llegaba a basar la confianza en el mérito y la capacidad, sino en la lealtad personal. Con diversas caras, ha permanecido siempre: el feudalismo, el caciquismo decimonónico o un subproducto como las actuales mafias son manifestaciones de esa forma de funcionar.

Lo que ocurre es que en los países democráticos avanzados se supone que los ciudadanos no están sujetos a esas relaciones de servidumbre basadas en la lealtad y la cercanía, pues son libres y participan en un proceso político moderno en el que priman los principios de capacidad y mérito (impersonales) sobre los lazos de parentesco o el clan (personales). En estas democracias, la economía se rige por el sistema capitalista de mercado —incluso hay estudiosos que consideran que la libertad de empresa es uno de los factores clave que propician la democracia—, lo que tiene bastante sentido: el capitalismo se basa en la competencia en libertad entre los distintos agentes de la economía, que se esforzarán trabajando mejor y más barato que sus competidores para obtener, con ello, el favor de los consumidores y los consiguientes beneficios.

Parece, al menos sobre el papel, un buen sistema de asignación de recursos económicos, porque beneficia al consumidor y, a la vez, al productor o intermediario más eficiente, lo que redundará en un progresivo desarrollo económico en forma de una especie de círculo virtuoso: más innovación y más riqueza. Dicho de otra forma, el pastel crece cada vez más.

Ahora bien, a nadie se le escapa que el capitalismo, en la realidad, no suele funcionar así: hay fallos de mercado y se producen injusticias por muy diversos motivos. A veces se tra-

ta de problemas derivados del abuso de posiciones de dominio en el mercado por parte de determinadas empresas, o de asimetrías en la información, porque no todos los competidores ni consumidores tienen acceso a la misma cantidad y calidad de fuentes de información. Lo que ocurre entonces es, sencillamente, que el más fuerte consigue dominar el mercado expulsando a los más débiles y generando situaciones de oligopolio o monopolio, con las correspondientes ineficiencias, elevación de precios y coste para los consumidores. Este es el caso del sector petrolero en España, por ejemplo, en el que existe una situación oligopólica a favor de tres grandes compañías, que controlan el 80 por ciento de la cuota de mercado español.

Otras veces, las empresas generan perjuicios (o externalidades, en el lenguaje de los economistas) que se producen en muy diversos ámbitos y que se consideran inaceptables conforme a los valores existentes en un momento determinado en una sociedad. Hoy, por ejemplo, hay mucha mayor sensibilidad social con respecto a la producción de bienes y servicios basados en el trabajo infantil, o mayor concienciación en relación con las industrias que contaminan o dañan el medio ambiente, si bien es evidente que estos niveles de sensibilidad y concienciación suelen ser mucho mayores en democracias avanzadas que en países emergentes.

Todo el mundo recuerda el derrumbe de un edificio de talleres de confección textil propiedad de varias empresas occidentales (entre ellas, Primark), sucedido en 2013 en Bangladesh y en el que murieron más de trescientas personas; o el incendio de una fábrica de suministro de la empresa Inditex, también en el mismo año y en dicho lugar, que provocó el fallecimiento de ocho personas (dos de ellas, menores de edad). Esto generó un intenso debate acerca de las condiciones laborales en general y de las condiciones de seguridad en las que trabajan muchas personas en el Tercer Mundo en particular.

Por esa razón, hoy prácticamente nadie cree en la posibilidad de un mercado absolutamente libre de regulaciones. El mercado no es un hecho natural y espontáneo que se mantenga por sí solo; a estas alturas, sabemos que necesita de la regulación y de las instituciones. Dicho de otro modo: el sistema económico capitalista funciona razonablemente si está sopor-tado por un adecuado entramado institucional, que permita tener la seguridad de que el esfuerzo y la eficiencia serán re-compensados y que se corregirán los fallos del mercado, esta-bleciendo normas que favorezcan la competencia e impidan las injusticias y los perjuicios al interés general.

A su vez, sin embargo, la existencia de este entramado ins-titucional genera un riesgo cuyo análisis es precisamente el objeto de nuestro libro. Efectivamente, puede ocurrir que la regulación y la supervisión del Estado, que tratan de corregir esos fallos de mercado y esas injusticias y abusos, se conviertan en un nuevo elemento distorsionador de la economía al pro-ducir, como las medicinas (por defecto o por exceso), graves efectos secundarios. Y una de las principales distorsiones se origina cuando los actores del capitalismo prosperan no por hacer las cosas mejor que la competencia, sino por «capturar» ese entramado institucional. Es decir, por tener el favor de los que aprueban las normas o dirigen las instituciones. Entonces podremos hablar de capitalismo clientelar.

#### QUÉ ES EL CAPITALISMO CLIENTELAR

Es casi tan difícil definir con precisión el llamado capitalismo clientelar como combatirlo. Y, probablemente, las dos cosas estén muy relacionadas. Sin realizar un ejercicio de rigor para acotar el concepto, las habituales referencias a este fenómeno —también denominado en España capitalismo de amiguetes, de compadreo o de palco del Bernabéu— no pasan de ser in-



vocaciones genéricas con poca efectividad desde el punto de vista práctico.

El término «*crony capitalism*», concepto anglosajón en el que se inspiran nuestras denominaciones patrias, deriva de *cronyism*, que hace referencia a la práctica de determinadas personas poderosas (normalmente, políticos) de asignar puestos de trabajo o realizar favores en beneficio de los amigos, con independencia de sus cualificaciones profesionales. Por extensión, aplicado a la empresa capitalista, *crony capitalism* haría referencia a los favores que esos mismos políticos realizarían en beneficio de determinadas empresas «amigas», lo que las colocaría en una posición de ventaja competitiva injustificada permitiéndoles extraer rentas por motivos distintos de los propiamente económicos y en detrimento de consumidores y competidores.

Este concepto clásico gira en torno a la idea de regulación —que sería el instrumento típico utilizado por los políticos para realizar esos favores—, y por eso no es de extrañar que los análisis más conocidos sobre *crony capitalism* se centren, principalmente, en aquellos sectores económicos tradicionalmente más sujetos al control del Estado, es decir, más regulados (materias primas, energía, telecomunicaciones, bancos, defensa, construcción, etc.). Sin duda, en estos sectores el riesgo de adulteración del mercado siempre es mayor, pero nuestro planteamiento es más amplio. Nosotros pensamos que el capitalismo clientelar no vive solo de la captura de la regulación, sino que se alimenta de todo un conjunto de debilidades institucionales. Estas debilidades facilitan que ese mismo efecto de extracción de rentas económicamente injustificadas se produzca casi en todos los sectores de la economía, y no únicamente en los más regulados; aunque, lógicamente, cuanto más intervenida y dependiente del sector público sea una economía (y la nuestra lo es, y mucho), más fértil será el caldo de cultivo para el desarrollo del capitalismo clientelar.

Por poner algunos ejemplos, si el sistema institucional falla, sectores tan aparentemente anodinos como el cosmético o el de los pañales pueden convertirse en un caso más de trucaje en perjuicio de los ciudadanos. En junio de 2016, se supo que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) había multado con casi 129 millones de euros a varios fabricantes de pañales para adultos por haber llegado a acuerdos entre ellos para incrementar, desde 1996, los precios de los pañales utilizados por este colectivo (normalmente, personas mayores o enfermas), que son financiados en parte por la Seguridad Social, es decir, con dinero de los contribuyentes. Todo muy ético, como ven.

Del mismo modo, si los tribunales de justicia son incapaces de frenar con rapidez y eficacia ciertos abusos a los consumidores por falta de medios, de instrumentos jurídicos adecuados o por alguna otra razón, cualquier sector empresarial sentirá la tentación de hacer trampas, porque sabrá que la respuesta de la justicia tardará en llegar (si es que lo hace).

Por último, si nuestro sistema de gobierno corporativo no genera la responsabilidad y rendición de cuentas de los gestores frente a sus accionistas, sus consumidores y frente a la sociedad en general, las correspondientes externalidades negativas se extenderán a todos los rincones de nuestra actividad productiva. Es de conocimiento público el ejemplo de Abengoa: pese a encontrarse la empresa en una situación económica desesperada, los propios consejeros se repartieron, durante 2015, retribuciones por valor de más de 32 millones de euros, casi el doble que el año anterior. Su presidente, Felipe Benjumea, percibió nada menos que 15,67 millones, correspondientes a su sueldo y a la indemnización por su precipitada salida. Por cierto que el exministro Josep Borrell se encontraba en su consejo de administración. También pueden mencionarse los casi 19 millones de euros que cobraron por sus prejubilaciones cinco directivos del banco Novagalicia (que tienen el dudoso

privilegio de ser los primeros encarcelados por la Audiencia Nacional), meses antes de que la entidad fuera intervenida por el Estado. Y hay muchos más casos similares.

En este libro hemos elegido la denominación de capitalismo clientelar para referirnos a esta actividad disfuncional de nuestro sistema de economía de mercado. Porque es el fenómeno clientelista (según la RAE, amparo con que los poderosos patrocinan a los que se acogen a ellos) el que subyace a esta particular forma de funcionar del capitalismo español, con numerosas y honrosas excepciones, por supuesto. A veces, la relación clientelar se produce entre los políticos que actúan como patronos y las empresas que actúan como clientes, pero también puede ocurrir a la inversa, cuando los patronos son las grandes empresas y los políticos son sus clientes. Además, las relaciones clientelares a menudo se reproducen dentro de cada uno de estos grupos.

Esto es lo que pasa cuando las cúpulas de los partidos colocan a sus leales en determinados puestos clave en el ámbito de la competencia, como son los organismos reguladores —por ejemplo, la CNMC o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)—, aun sabiendo que son puestos para los que no son idóneos, por carecer de la experiencia, la formación y la independencia necesarias. De la misma forma, los presidentes de los consejos de administración de grandes empresas patrias colocan a sus leales en puestos claves del gobierno corporativo, con la finalidad de blindarse adecuadamente (como ha ocurrido en Telefónica o en el Banco Santander) frente a cualquier crítica a su gestión. En todos estos casos, de una manera directa o indirecta, nuestro bolsillo y, lo que es peor, nuestra sociedad y nuestras instituciones se resienten, como intentaremos explicar a lo largo de estas páginas.

Lamentablemente, existen casos paradigmáticos que definen perfectamente esta relación de clientela, de los que tendremos ocasión de hablar por extenso. Así sucede con las

compañías energéticas y el impresionante número de cargos políticos que se reenganchan en sus consejos de administración, mientras que la energía eléctrica se encarece más y más para el consumidor español.

Pero lo que todos estos fenómenos tienen en común es que la relación entre directivo y subordinado o entre político y alto cargo nunca está presidida por el mérito, la idoneidad, la competencia ni la satisfacción de los intereses correspondientes (sean los públicos o los de la empresa), sino más bien por todo lo contrario. En definitiva, se trata de la clásica relación entre patrón y cliente. Y, sin embargo, no es eso lo que exigen nuestras normas, ya se trate de organismos reguladores o de empresas del IBEX 35. Todas estas normas están —sobre el papel— diseñadas para garantizar que los políticos, los gestores públicos, los directivos de las empresas, etc., actúen en beneficio de los intereses generales, o de los intereses de sus accionistas y clientes, a los que deben rendir cuentas de su gestión. Resumiendo: para servir a los fines de la institución o de la empresa.

¿Qué ocurre, entonces? Lo que sucede, sencillamente, es que todo clientelismo se nutre de la debilidad institucional y de su incapacidad de desprenderse de los mimbres de un Estado primitivo, construido sobre las lealtades personales y directas, para avanzar hacia un Estado moderno, construido sobre el principio de lealtad institucional, en el que las relaciones son objetivas e impersonales. Las instituciones modernas, ya sean públicas (Poder Legislativo, organismos reguladores, administraciones públicas, tribunales de justicia) o privadas (gobierno corporativo, empresas que realizan labores de auditoría o control), han sido creadas con la finalidad de generar los adecuados controles, contrapesos e incentivos para garantizar el servicio a los intereses públicos (en el primer caso) o a los intereses privados de los accionistas y consumidores (en el segundo).

Se trata de evitar, en uno y otro caso, que los gestores tengan «agendas» sobre cuya base construyan sus propias clientelas, porque, si eso pasa, inevitablemente tenderán a dar prioridad a los intereses personales de sus patronos frente a los de los ciudadanos, los accionistas o los clientes.

Así pues, un directivo de una gran empresa tendrá mucha menor cautela a la hora de adoptar ciertas decisiones si sus consecuencias no las sufre él, por lo menos en lo que al bolsillo se refiere. Durante la crisis, han proliferado este tipo de comportamientos, por supuesto en el sector financiero, pero también en otros ámbitos empresariales. Más allá de los juicios penales que se han iniciado en algunos casos (y que ya veremos en qué acaban), lo cierto es que una serie de directivos y consejeros de empresas que han quebrado, disminuido enormemente su facturación o que incluso han tenido que ser rescatadas con dinero público, no han sufrido ninguna consecuencia directa como resultado de sus malas decisiones, aun cuando estas decisiones podían llegar a ser delictivas. Es más, muchos directivos han conseguido ponerse a salvo de los ERE o de las bajadas de salarios generalizadas en empresas afectadas por la Gran Recesión.

Recordemos que el conflicto de intereses es el riesgo que acecha cuando una persona gestiona los intereses de otra: es lo que se llama el «problema de la agencia». Los propietarios o principales desean que los agentes trabajen en beneficio suyo; unas veces será su empresa —si uno es accionista de Telefónica— y otras veces será España —si uno es ciudadano español—. Pero siempre habrá la posibilidad de que el agente (político o directivo empresarial) ponga por delante sus objetivos personales en detrimento de los intereses de su principal (el ciudadano español o el accionista de Telefónica), apoyado en las asimetrías informativas y en las relaciones de poder que aparecen en estas situaciones.

Por decirlo de otra forma, hay muchas maneras de que el accionista de Telefónica no se entere de lo que realmente ocu-

re en la compañía o de cómo la gestionan sus directivos. De cómo siguen subiendo sus sueldos aunque bajen los beneficios de la acción, por ejemplo, o de cómo se sigue contratando a gente con buenas relaciones con la cúpula directiva con sueldos muy altos, a la vez que se realizan ERE para buenos profesionales por encima de cierta edad pero que carecen de contactos. Lo mismo cabe decir de un ciudadano medio en relación con un cargo público. Los agentes sin demasiados escrúpulos pueden aprovecharse de esa situación para mejorar sus condiciones a costa de las de su principal. Construyendo férreas clientelas en torno a su persona, esos directivos o esos políticos pueden conseguir blindarse frente a la posibilidad de que alguien les exija responsabilidades por su mala gestión. Esa especie de guardia de corps moderna estará dispuesta a morir —empresarial o políticamente hablando— antes que permitir que caiga el patrono al que le debe todo. Así ocurría también en la antigua Roma.

El riesgo de que el agente vaya por libre y haga caso omiso de lo que desea su principal será mayor a medida que el primero consiga que la responsabilidad de sus decisiones no recaiga sobre él, sino que sea soportada por los ciudadanos, sus accionistas o sus trabajadores. Es decir, cuando los gestores, ya sean políticos o directivos de las cajas de ahorros o de empresas del IBEX 35, puedan sustraerse a la rendición de cuentas y sentirse impunes. Es lo que llamamos «riesgo moral», o *moral hazard*, que es el que aparece cuando las consecuencias de nuestras decisiones las van a pagar otros.

Habitualmente, este conflicto de intereses revestirá dos formas: la primera, cuando el político o cargo público anteponga su interés particular al de los ciudadanos, trabajando a favor de personas o empresas con intereses muy concretos, de los que espera obtener una compensación más interesante que la que pueda ofrecerle el Estado por la simple vía de cumplir adecuadamente su función; la segunda, en el caso de que el

directivo empresarial anteponga su interés particular al de sus accionistas, trabajadores y clientes, construyendo clientelas internas y externas que le blinden frente a la exigencia de responsabilidades, y que le garanticen una compensación personal superior a la que podría obtener sujeto a la ley de un mercado competitivo y abierto. La consecuencia en ambos casos es favorecer un sistema económico trucado en beneficio de los patrones y sus fieles, es decir, más capitalismo clientelar.

#### LAS REGLAS DEL JUEGO Y EL JUEGO DE LAS REGLAS

El avisado lector habrá comprobado a estas alturas que nosotros no vamos a mojar nos en un debate ideológico sobre la conveniencia de una mayor o menor regulación del mercado. Ni siquiera nos vamos a inclinar por más o menos Estado a secas. Lo que ocurre, sencillamente, es que el capitalismo clientelar puede convivir con cualquier opción, desde el liberalismo a la socialdemocracia, y es un problema en todas ellas. Un sistema económico muy liberalizado cuyas instituciones de control no eviten los abusos o el surgimiento de posiciones oligárquicas es el perfecto negativo de un sistema económico muy intervenido, dedicado a premiar a los amigos y castigar a los enemigos.

La única opción ideológica que sí vamos a defender es que un capitalismo no clientelar o menos clientelar —en el que, en consecuencia, se respeten el mérito, la competencia y el servicio a los consumidores y usuarios, y en el que se asuman responsabilidades— siempre es mejor que un capitalismo clientelar o más clientelar. Es cierto que para muchos analistas todo capitalismo tiende al clientelismo y que, para algunos, el sistema es intrínsecamente tramposo. No es nuestra posición, aunque indudablemente todo agente económico prefiere no tener competidores y, a veces, la forma más fácil de conseguirlo es

capturando legisladores e instituciones. Pero cualquier persona, por crítica que sea con el sistema capitalista, debe admitir que existen muy distintos grados de clientelismo en los países que tienen sistemas de economía de libre mercado.

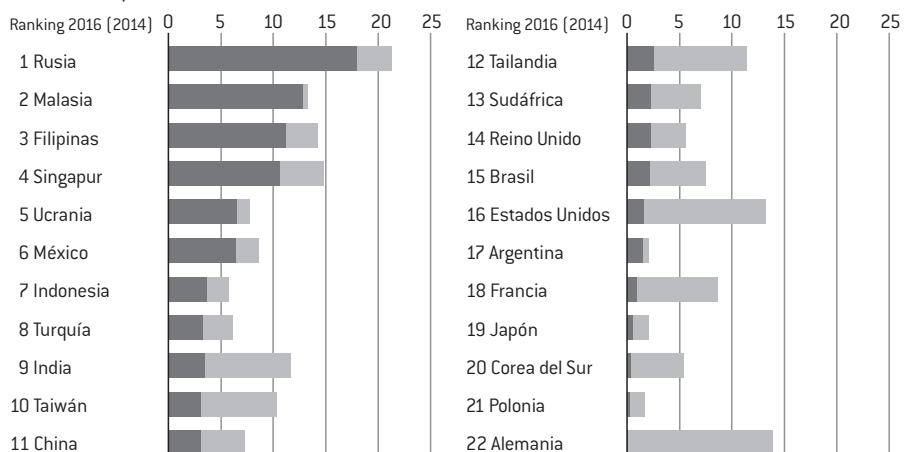
La realidad es que ciertas economías capitalistas son mucho más clientelares que otras, tal como demuestran algunos índices internacionales, como el elaborado por la prestigiosa revista *The Economist*, y que las menos clientelares asignan mejor los recursos sociales y económicos en beneficio de todos.

Es más, como destaca la literatura económica, suelen ser los extremos ideológicos los que se echan la culpa mutuamente del crecimiento de esa disfunción llamada «capitalismo de amiguetes». El socialismo considera que el *crony capitalism* es el resultado inevitable del capitalismo puro, porque quien está en el poder, sea en los negocios o en el Gobierno, desea consolidar y fortalecer sus posiciones, y la mejor forma de conseguirlo es creando redes y vínculos entre Gobierno y poder

EL ÍNDICE DEL CRONY CAPITALISM

Valor en billones en tanto por ciento en relación con el PIB 2016

Clasificados por tamaño del sector clientelar



Fuentes: *Forbes*, FMI y *The Economist*.



económico. En cambio, el liberalismo considera que el *crony capitalism* surge de la voluntad de los gobiernos intervencionistas de controlar la economía, lo que incentiva la aproximación al Gobierno de turno para alcanzar el éxito.

Conviene no olvidar que cualquier límite más o menos amplio que se quiera imponer a la actividad económica será establecido a través de normas e instituciones que responderán a unos valores políticos concretos. Pero la cuestión del capitalismo clientelar no está relacionado con si es preferible más socialdemocracia o más liberalismo (o a la inversa), sino que tiene que ver con el funcionamiento de la regulación y de las instituciones que democráticamente se hayan establecido. En definitiva, el capitalismo clientelar tiene que ver con el respeto por las reglas del juego.

Por eso pensamos que merece la pena el esfuerzo de reflexionar sobre la estrategia más adecuada para combatirlo. La conclusión es que, sea cual sea el partido al que usted haya votado en las últimas elecciones, este es un libro que le va a interesar.

### ¿Y SI EL CAPITALISMO CLIENTELAR NO FUERA TAN MALO?

Los juristas siempre dirán que un capitalismo clientelar no es conveniente porque produce resultados injustos y porque es incompatible con un Estado moderno. Pero los economistas ven las cosas desde otra perspectiva —la de la eficiencia y la de la utilidad—, y quizá sea interesante plantearse las cuestiones también desde ese punto de vista. En definitiva, podemos hacernos una simple pregunta: ¿el capitalismo clientelar funciona?

El capitalismo clientelar es una de las respuestas a un problema político y económico fundamental que cualquier Estado tiene que afrontar. Con el poder de que dispone puede, por

ejemplo, proteger los derechos de propiedad, pero ese mismo poder también le permite derogarlos arbitrariamente o gravarlos con desproporcionadas cargas fiscales. Y esta capacidad crea un dilema frente a terceros, puesto que, a menos que el Gobierno sea capaz de limitarse y atarse las manos, los posibles inversores o los posibles acreedores no se arriesgarán a invertir en su país o a proporcionarle crédito. Y, si no invierten, el Estado puede tener un problema para financiar sus necesidades y para impulsar el crecimiento económico.

El camino para encontrar la solución a este dilema es preguntarse cómo puede crearse un compromiso creíble —o un *credible commitment*, según la terminología económica anglosajona—, en el sentido de que un Estado no usará su poder para subir los impuestos hasta apropiarse de toda o casi toda la renta creada por empresas o particulares, o para derogar o diluir injustamente los derechos de propiedad. Y solo con prometerlo no parece suficiente.

La respuesta más avanzada históricamente a esta cuestión está en la limitación política de los poderes del Estado mediante el establecimiento de normas y procedimientos (el «*due process*») que han de respetarse, así como en la salvaguardia de los derechos individuales de los ciudadanos a través de instituciones independientes que pueden imponer vetos o establecer limitaciones en las decisiones del Gobierno. Esto significa que determinados actores políticos individuales no pueden tomar algunas decisiones sin la aprobación de otros agentes que son autónomos. Como el Gobierno no puede actuar de una manera arbitraria, los inversores se decidirán a invertir y los acreedores, a prestar.

Sin embargo, muchos países no tienen sistemas de gobierno limitados y deben resolver el problema del compromiso creíble de otra manera: aunque precisan ser confiables, no pueden o no quieren crear los mecanismos del gobierno limitado, por lo que es en estos casos donde el capitalismo clientelar

puede ser la respuesta. La garantía la proporcionarán, no las instituciones neutrales e independientes, sino los contactos personales al máximo nivel. De hecho, a los defensores del capitalismo clientelar, frente a lo que pudiera parecer, no les faltan argumentos. Pero, en el fondo, todos giran en torno a una misma idea: si no se puede garantizar la seguridad de los agentes económicos relevantes por la vía de la norma impersonal y de las instituciones neutrales, al menos conviene asegurarla por la vía de una red personalizada de intereses comunes. Es decir, invertir en un país poco desarrollado quizá tenga menos riesgo si conoces al presidente o a los ministros de turno.

Hay que reconocer que construir un Estado moderno y sólido, presidido por el equilibrio de poderes y el escrupuloso respeto a los derechos individuales, no es tarea fácil, al menos si se pretende hacer en la práctica y no solo sobre el papel, copiando constituciones y leyes que luego no se cumplirán. Pocos países lo han conseguido, y solo tras coyunturas históricas propicias, que en muchos casos han implicado guerras, revoluciones o graves crisis políticas. Son muchas las resistencias que es necesario vencer, y el riesgo de no tener éxito es muy grande.

En este sentido, el capitalismo clientelar vendría a constituir una especie de *second best* o de plan B que proporcionaría la seguridad mínima necesaria para favorecer el crecimiento económico duradero en esos Estados que no han conseguido transitar a un Estado moderno, como muchos países en vías de desarrollo demuestran día tras día. De esta manera, se garantiza a un conjunto de agentes económicos que sus derechos de propiedad y sus créditos sean protegidos, y lo cierto es que, para estos titulares de activos, el hecho de que esa protección sea particular o general es irrelevante, porque, mientras sus derechos sean respetados, actuarán como lo harían en otros países con garantías institucionales. Así, se podrá generar crecimiento económico, aunque el poder político en cuanto tal

no esté realmente limitado. Incluso, en ocasiones, puede resultar en potentes empresas o campeones nacionales de impacto global.

Por su parte, la seguridad de los agentes económicos deriva de que los políticos y sus redes clientelares compartan las rentas generadas por esos inversores en forma de trabajos, coinversiones o transferencias varias. Cualquier intento del Gobierno de cambiar las políticas económicas tendrá efectos negativos sobre la riqueza y el bienestar de miembros cruciales de la élite política que lo apoya. En definitiva, la connivencia que se produce entre las élites políticas y económicas hace muy difícil romper el implícito contrato entre Gobierno y agentes económicos privilegiados.

Por supuesto que este enfoque no niega que el resultado sea subóptimo —peor que el sistema de un gobierno limitado—, pues genera mala asignación de recursos, captura de rentas, falta de competitividad e innovación, corrupción y debilidad institucional. Además, dado que ese compromiso clientelar será creíble solo mientras un determinado Gobierno esté en el poder, se incentivarán las inversiones a corto plazo, en las que los agentes económicos exigirán una tasa alta de retorno ante la incertidumbre de un posible cambio político. Cualquier empresa española que invierta en países como Argentina —por ejemplo, Repsol— puede dar fe de hasta qué punto eso es así. Pero no cabe duda de que las relaciones clientelares y de lealtad que se generan marcan unas reglas de juego y una disciplina social que evita los peligros extremos de la inseguridad y la arbitrariedad absoluta.

... PERO SÍ ES MALO, Y POR VARIAS RAZONES

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta «seguridad» es un triste consuelo. El clientelismo es una enfermedad eco-

nómica degenerativa que manifiesta sus perniciosos efectos con el tiempo. La actividad de captura clientelista de rentas, en vez de crearlas, tiene —como apunta Luis Garicano en su libro *El dilema de España*— dos consecuencias nefastas que las investigaciones recientes revelan: en primer lugar, las rentas tienen retornos crecientes, lo que significa que cuanto más gente se dedica a ellas, mayor es su retorno relativo comparado con las actividades productivas, hasta que la actividad productiva desaparece; en segundo lugar, estas prácticas afectan particularmente a la innovación de la que depende, fundamentalmente, el crecimiento económico. Dicho de otra forma, el capitalismo clientelar basado en la captura de rentas pone en riesgo la actividad productiva y la innovación. En definitiva, pone en riesgo el futuro.<sup>1</sup>

Es más, el clientelismo genera algunas consecuencias que van más allá del simple enriquecimiento injustificado de unos pocos amiguetes en procesos de privatización; y es que, cuando vienen mal dadas, esas mismas relaciones clientelares permiten que el poder, de una manera u otra, socialice las pérdidas distribuyéndolas entre todos los ciudadanos, alegando intereses generales y escudándose en la poca repercusión individual y en la falta de organización de los ciudadanos-consumidores.

No son muy distintos los rescates bancarios, a los que nos referiremos más adelante, o la muy reciente noticia del rescate de las autopistas radiales de la Comunidad de Madrid, que ha glosado brillantemente Carlos Sebastián.<sup>2</sup> Efectivamente, hasta la Ley 40/2015, ha estado vigente el principio de Responsa-

1. Luis Garicano, *El dilema de España*, Península, 2014, p. 41.

2. Carlos Sebastián, *España estancada*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2016. Ver también este artículo en el diario *Ahora*: <<https://www.ahora.semanal.es/indignacion-mal-dirigida>> y este otro en el blog *Hay Derecho*: <<http://hayderecho.com/2016/12/26/la-nacionalizacion-de-las-autopistas-radiales>>.

bilidad Patrimonial de la Administración (RPA), que obligaba a la Administración a hacerse cargo de la parte no amortizada de la inversión, a no ser que el fracaso de la misma fuera imputable al concesionario. No obstante, factores tales como un uso de la infraestructura mucho menor del previsto no se consideraban responsabilidad de los concesionarios, por lo que estos terminaban ganando siempre. Pueden mencionarse, también, casos como el de ACESA, sociedad concesionaria de las autopistas catalanas, que no solo incumplió la concesión y no aceptó sucesivas sentencias judiciales en su contra, sino que fue premiada por un vergonzoso convenio entre el Gobierno central, la Generalitat y la concesionaria, plasmado en el Real Decreto 2346/1998, que liberaba a ACESA de sus incumplimientos y le extendía el periodo de concesión, cuando ya entonces había expirado su plazo y la concesionaria había recuperado toda la inversión. A lo mejor, las puertas giratorias entre Generalitat y concesionaria tenían algo que ver. En fin, paguemos todos juntos el peaje —nunca mejor dicho— del capitalismo clientelar.

Tan importante como el aspecto económico es el puramente político. La manifiesta debilidad institucional y la connivencia entre poder político y élites económicas han generado, en estos tiempos de crisis, una irritación creciente que se ha traducido en el surgimiento de varios movimientos populistas, los cuales —paradójicamente— pueden hacer fracasar la necesaria evolución hacia un Estado más moderno y una economía de mercado más competitiva y abierta. No es de extrañar: asuntos típicos del capitalismo clientelar que hace años no hubieran llamado la atención de casi nadie (ni la llaman hoy en ciertos países en vías de desarrollo) se denuncian, en la actualidad, como graves escándalos que ocupan las portadas de nuestros medios de comunicación.

Por un lado, es una buena noticia, porque demuestra que nuestra sociedad ha dado un salto de madurez y exigencia po-

lítica que la prepara para el tránsito a un Estado verdaderamente moderno. Pero, por otro lado, revela un grado de indignación que, especialmente en el caso de que esa evolución no se inicie de una vez, puede degenerar en frustración y desconfianza respecto a nuestro sistema político e institucional. En un caldo de cultivo semejante no resultaría extraño que se terminara acudiendo a soluciones de carácter populista que, más que resolver el problema del capitalismo clientelar, lo agravaría irremisiblemente. Porque, aunque cambiaran los patrones y los clientes, a nosotros, los ciudadanos de a pie, no nos iría mejor.

Pues bien, nosotros pensamos que España es un país que ya no puede permitirse planteamientos de este tipo, ni económica ni políticamente. Desde el punto de vista económico, su estructura productiva, su alto nivel de renta en términos relativos y su dependencia energética y de materias primas determinan que nuestro futuro dependa enormemente de la innovación y del incremento de la productividad, precisamente los aspectos que más obstaculiza el capitalismo clientelar. O solucionamos ya este problema o nuestra posición económica y política en este mundo globalizado empezará a deteriorarse de manera irreversible.

En realidad, eso ya está ocurriendo: si bien la economía española creció a una tasa anual del 3,5 por ciento durante la larga expansión que tuvo lugar entre 1995 y 2007, lo cierto es que este crecimiento no se basó en ganancias de productividad, sino en la pura acumulación de capital y trabajo. De hecho, la productividad agregada descendió a una tasa anual del 0,7 por ciento, mientras la de Europa crecía al 0,4 por ciento. Y estudios como el de García-Santana, Pijoan-Mas, Moral-Benito y Ramos demuestran que ese deterioro de la productividad se produjo no tanto porque el sector de la construcción hubiera crecido demasiado, sino porque los recursos no se asignaron a las empresas más productivas, debido al aumento

de ineficiencias y distorsiones en la economía.<sup>3</sup> Y este problema fue especialmente grave en los sectores más propensos al capitalismo clientelar.

En definitiva, es importante constatar que el capitalismo clientelar no es patrimonio exclusivo de algunos países del sudeste asiático, de Iberoamérica o de Rusia, sino que el clientelismo es una enfermedad crónica o una disfunción del sistema capitalista, pero que admite diversos grados. Todos los países con economías de mercado están expuestos a ciertos casos de clientelismo, aunque sea de forma ocasional, a los que es necesario combatir. Y conviene darse cuenta de que, a veces, la peor situación es la de encontrarse a medio camino, porque entonces los agentes económicos pueden desconocer cuáles son las reglas del juego. ¿Son las del clientelismo puro y duro? ¿Son las de un Estado de derecho con instituciones fuertes? ¿O depende? Quedarse en el medio no es una buena idea: ni se proporciona la seguridad jurídica derivada de la existencia de instituciones fuertes y de reglas que se cumplen, ni tampoco la derivada del clientelismo absoluto. Como ejemplo, podemos mencionar la inseguridad jurídica creada por cierta jurisprudencia —que ha llegado a calificarse de «populista»— en su afán de lograr la justicia material, así como de suplir a un legislador que se percibe como «capturado» por las entidades financieras en materias tales como las cláusulas suelo, los intereses de demora o gastos de la hipoteca. ¿No sería mejor tener un Estado de derecho y un legislador en condiciones? Nosotros pensamos que sí.

3. Manuel García-Santana, Enrique Moral-Benito, Josep Pijoan-Mas y Roberto Ramos, «Growing like Spain: 1995-2007», octubre de 2016: <[http://www.cemfi.es/~pijoan/Work\\_in\\_Progress\\_files/missallocation\\_Spain\\_v34.pdf](http://www.cemfi.es/~pijoan/Work_in_Progress_files/missallocation_Spain_v34.pdf)>.



SI QUEREMOS EVITARLO, FIJÉMONOS EN LAS INSTITUCIONES

Por supuesto que este problema no es nuevo. Desde hace mucho, un enfoque de la ciencia política, la teoría de la elección racional (o, más concretamente, de la opción pública), trata de utilizar la economía para estudiar problemas típicos de las ciencias políticas, y sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos no es diferente al de otros actores económicos, pues lo que buscan es maximizar el presupuesto público, principalmente intentando satisfacer sus propios intereses, solo buscando el bien social como objetivo secundario. Uno de los campos preferidos de esta teoría es el de la «búsqueda de rentas». Según esta tesis, cuando existe una economía de mercado y un Gobierno, es racional que los agentes del Gobierno provean de privilegios a los agentes económicos, porque eso genera monopolios que les permitirán a unos y a otros obtener beneficios por encima del mercado. Así, se asignarán recursos de manera ineficiente desde el punto de vista del interés común, porque, en lugar de obtener beneficios a través de transacciones económicas y producción de riqueza añadida, el método para obtenerlos será la manipulación o explotación del entorno político o económico, particularmente materializada en la regulación y en la captura de las instituciones. Es un enfoque bastante realista, aunque un poco desesperanzador.

¿Cómo evitarlo? ¿Cómo conseguir que los países progresen de manera más sana? Nosotros, como institucionalistas que somos, estamos convencidos de que para el progreso de los países no son solo relevantes los incentivos económicos, sino que hay otros que también funcionan. De hecho, ya Montesquieu apuntó que, para el desarrollo de los países, son determinantes las instituciones, que configuran las reglas de juego formales o informales, y que son esenciales en la medida en que priman o penalizan unos comportamientos frente a otros

y estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos.

Afirman Acemoğlu y Robinson en su tan citado libro *Por qué fracasan los países* que las instituciones políticas inclusivas —abiertas, basadas en el mérito y la capacidad— no surgen de la nada, sino que a menudo son el resultado de un conflicto entre las élites que se resisten al crecimiento económico y al cambio político y los agentes y ciudadanos que desean limitar el poder económico y político de las élites existentes. Las instituciones inclusivas aparecen durante las coyunturas críticas. El resultado nunca es seguro, pero una vez instauradas tienden a crear un círculo virtuoso, un proceso de retroalimentación positivo y, en definitiva, un Estado auténticamente moderno.

Pues bien, las buenas noticias son que las instituciones y las reglas de conducta son factores sobre los que sí podemos incidir, y la presente crisis nos ofrece una oportunidad única para mejorarlas. Efectivamente, nos parece que en el momento de escribir estas líneas, tras un año políticamente muy particular, nos encontramos ahora en España ante una de esas coyunturas críticas. Por supuesto, somos conocedores de las dificultades para conseguirlo, empezando por una fuerte resistencia al cambio, no solo porque hay muchos beneficiados por el *statu quo*, sino también porque, una vez que una sociedad se ha organizado de una forma concreta, la inercia es muy grande. Está claro que a muchos no les interesa abrir las instituciones políticas para hacerlas más inclusivas y debilitar, así, las relaciones de clientela existentes con los agentes económicos. Tampoco a muchos agentes económicos les interesan un aumento de la competencia y una reducción del poder de los oligopolios.

El problema estriba, también, en que muchas de las reformas necesarias beneficiarían a la mayor parte de los ciudadanos, aunque el efecto en cada uno de los consumidores, individualmente considerados, puede ser pequeño o casi inapreciable, por lo que sería difícil que se organizaran y movilizaran para

promoverlas. En cambio, si finalmente se llevaran a término, los pocos que disfrutan de la actual situación tendrían muchísimo que perder, por lo que harían todo lo posible para influir en los gobiernos, con el objetivo de pararlas o minimizarlas a través de *lobbies* (o grupos de presión) —que, por cierto, suelen asegurar a los miembros de la clase política una agradable colocación en el futuro.