

Contra el capitalismo clientelar.

Sansón Carrasco
(2017) Editorial Península
Barcelona, 336 pp.

Carlos Sebastián Gascón*
Universidad Complutense de Madrid
carlos.sebastian@eriste.com

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3832>

Sansón Carrasco cabalga de nuevo

El colectivo Sansón Carrasco¹ nos precisó en su primer libro *¿Hay Derecho?* (2014) las graves debilidades de nuestro Estado de Derecho. En este nuevo libro, *Contra el Capitalismo Clientelar*, analiza una de las importantes consecuencias de esas debilidades: las prácticas clientelares que dominan buena parte de las relaciones económicas y políticas.

La relación de los dos libros es muy evidente, porque los fenómenos que analizan cada uno de ellos están intensamente conectados. Se puede decir, además, que esa relación es bidireccional. El deterioro del Estado de Derecho, descrito y explicado en el primer libro, crea un marco adecuado para el desarrollo de las prácticas clientelares analizadas en este segundo libro. Y la consolidación del Estado clientelar erosiona de forma continuada la primacía de la ley y la igualdad de los ciudadanos ante ella.

La mala calidad normativa, los sesgos regulatorios, los incumplimientos impunes de las leyes por las propias administraciones y por las grandes empresas, la profusión de normas que contribuyen a la inseguridad jurídica, son todos aspectos de un Estado de Derecho débil (tal como se describen en el primer libro) que en

* Catedrático jubilado de Teoría Económica de la Universidad Complutense de Madrid y autor de *España estancada*, Galaxia Gutenberg (2016).

Formado desde su origen por Elisa de la Nuez (abogada del Estado), Rodrigo Tena (notario), Ignacio Gomá (notario), Fernando Gomá (notario) y Fernando Rodríguez Prieto (notario), a los que se han sumado para este segundo libro Matilde Cuenca (catedrática acreditada de Derecho Civil) y Segismundo Álvarez Royo-Vilanova (notario). Todos ellos han impulsado el blog *Hay Derecho* y la fundación con el mismo nombre. Han colaborado también en este segundo libro los miembros de Hay Derecho Joven: Ignacio Gomá Garcés, Pablo Ojeda Baños, Matías González Corona y Álvaro del Caño Durán.

gran medida se explican en clave clientelar, tal como trato de argumentar en mi *España estancada*. Por otro lado, las deficiencias de la Justicia y la colonización por los partidos políticos tanto de las Administraciones Públicas como de los órganos supervisores, rasgos de nuestra realidad institucional tal como se veía en el primer libro de Sansón Carrasco, ayudan a consolidar el capitalismo clientelar. Por ello no puedo estar más de acuerdo con los autores cuando afirman que esta característica tan acusada del capitalismo español se alimenta de todo un conjunto de debilidades institucionales.

La captura del regulador es un aspecto importante del capitalismo clientelar, aunque no sea el único. Como dicen los autores, existe, por un lado, la captura material, que es la forma más tradicional. Recuerdo que se contaba a finales de los 70 o principios de los 80 que a una reunión de subsecretarios que preparaba los acuerdos de un próximo Consejo de Ministros, llegaron algunas propuestas sobre modificación del marco eléctrico escritas en papel con membrete de UNESA (la patronal del sector). Este sería un caso extremo de captura material. Ahora, con los procesadores de texto, esto ha dejado de producirse, pero existen mecanismos análogos de captura que siguen operando (probablemente incluso en el mismo sector).

Pero existe, además, una captura cognitiva, adicional a la material, muy agudamente apuntada en el capítulo 2 del libro, que resulta muy relevante y se manifiesta cuando el regulador comienza a pensar como las empresas del sector regulado. Las relaciones entre los técnicos de las empresas y los de la Administración son en esta captura muy importantes, pues llevan a homogenizar sus opiniones. En mi experiencia profesional me he encontrado con buenos economistas, que habían tenido cargos en ministerios reguladores, que años más tarde conservaban algo similar a una versión *light* del síndrome de Estocolmo: repetían argumentos de las empresas reguladas. Las relaciones clientelares se articulan a través de relaciones personales, fenómeno que va más allá que las llamadas puertas giratorias sobre las que hablaremos luego.

Pero además de capturar a los reguladores, el capitalismo clientelar se manifiesta en muchos otros aspectos.

La impunidad con la que se viola la libre competencia y se abusa de los clientes y de los pequeños accionistas y ahorradores son rasgos del capitalismo clientelar tan importantes como la captura del regulador, que los autores analizan en el capítulo 5. A ello contribuye la mala supervisión de unos órganos colonizados por los partidos políticos, con ejecutivos y gestores que no siempre cuentan con la capacitación necesaria y que, en ocasiones, muestran una connivencia excesiva con las empresas que actúan en los mercados supervisados, y que, además, no cuentan con un régimen sancionador suficientemente riguroso. La estructura cartelizada de muchos sectores ha tardado en revelarse por la agencia pública supervisora y, cuando lo ha hecho, las sanciones han sido bajas, en muchos casos nulas, porque las empresas han ganado sus recursos ante los tribunales. Sansón Carrasco discute sistemas alternativos de selección transparente de los ejecutivos de las agencias públicas supervisoras, bien distintos del nombramiento a dedo practicado en nuestro país. El bajo nivel y profesionalidad de estos ejecutivos son un regalo para los lobbies y grandes empresas españolas.

También resulta relevante el comportamiento clientelar de agencias privadas, como las de auditoría, que incumplen su función de garantizar la calidad de la

información que llega a los accionistas y ahorradores. Naturalmente, cómo apunta Sansón Carrasco, el hecho de que la retribución de esas agencias la pague la empresa auditada contribuye a ese estado de cosas.

Tal como los autores discuten en el capítulo 6, los beneficiarios del Estado clientelar abusan de la debilidad de nuestro sistema de Justicia, que, cómo acabamos de decir, es el desierto donde mueren no pocas sanciones a los que actúan sin la limpieza exigida. Más importante aún ha sido la incapacidad para investigar y sancionar multitud de casos de clientelismo en el entorno de las cajas de ahorro que han contribuido a la quiebra del sistema. Cómo apuntan los autores, los beneficiarios de este estado de cosas han conseguido crear una auténtica “industria” de defensa de sus intereses, mucho más poderosa y eficaz que la “industria” de defensa de los consumidores. Y el sistema judicial poco o nada ha hecho al respecto.

Las deficiencias y perversiones del gobierno corporativo, presentes en mucho de los países capitalistas, se ven agravadas en un Estado clientelar, como argumentan los autores en el capítulo 4. Las retribuciones de consejeros y altos ejecutivos son, de hecho, fijados por éstos últimos. Las Juntas Generales aprueban pasivamente las propuestas del Consejo y, en todo el mundo, se dan casos de retribuciones altas y crecientes en un contexto de beneficios y valor de la empresa decrecientes. El problema de agencia que denuncian los autores se ve agravado por el hecho de que, en muchos casos, los accionistas están representados por los gestores de los fondos y otras entidades de inversión colectiva, pues es a través de ellos como los ahorradores participan en la propiedad de las sociedades cotizadas, gestores que provienen del mismo grupo de altos profesionales que los ejecutivos de las empresas, con lo que tienen un claro incentivo en ser laxos en la exigencia sobre las retribuciones de éstos: su retribución se fija en un mercado no del todo competitivo en el que participan unos y otros, ellos y los ejecutivos de las grandes empresas. Se podría decir que existe un doble problema de agencia. Durante el auge que precedió a la Gran Recesión no se pusieron en cuestión ni los niveles retributivos ni el sistema por el que se determinaban, que, cómo se ha visto y comentan los autores, creaban incentivos inadecuados a los ejecutivos, lo que contribuyó poderosamente a la profundidad de la crisis que afectó gravemente a toda la sociedad.

Sansón Carrasco opina, y yo estoy de acuerdo, que en el contexto clientelar español el problema se agrava por la falta de transparencia y por la ausencia de una auténtica rendición de cuentas, características esenciales del capitalismo clientelar. También se agrava, como dicen los autores, porque en un contexto donde el *soft law* (regulación débil, otro ejemplo de captura cognitiva) no es una excepción, los ejecutivos con escasas cortapisas pueden desarrollar redes de relación clientelar en beneficio propio. El único fundamento del *soft law* es el coste reputacional en el que pueden incurrir los que abusan, pero dada la baja conciencia cívica existente en nuestro país este coste es muy bajo.

Las llamadas “puertas giratorias” son más que la presencia de expolíticos en los consejos de administración de las empresas del Ibex, que resulta lo más noticiable (lo que genera más tweets de periodistas y políticos, incluso un libro con pretensiones científicas), pero dudo que sea lo más relevante. Sin negar la importancia del fenómeno como estandarte del capitalismo clientelar, me pregunto si los numerosos casos de acciones y omisiones que favorecen a empresas del Ibex (energéticas, constructoras, bancos y demás), se explican porque en los consejos

de esas empresas hay ex políticos. Creo francamente que no. Sin ellos se hubieran producido similares acciones y omisiones. En el capítulo 7 y luego en el 11 del libro de Sansón Carrasco se ponen de manifiesto otros muchos mecanismos, probablemente más relevantes, que tienen que ver con la idea, antes mencionada, de que las relaciones clientelares se articulan a través de relaciones personales. Para ese entramado de relaciones personales me parecen más importantes otras “puertas giratorias” menos llamativas: las consistentes en que ex altos funcionarios o ex altos cargos actúen como asesores de empresas en sectores relacionados con sus pasadas responsabilidades en la función pública. Fenómeno que, como recoge el libro, basándose en un interesante estudio de la propia Fundación Hay Derecho, carece de la supervisión que debería realizar la Oficina de Conflictos de Intereses; otra agencia pública que incumple sus funciones. Esta frecuencia de agencias que incumplen las funciones para las que fueron creadas es un rasgo muy acusado del capitalismo español.

El Estado clientelar condiciona la producción normativa de mala calidad caracterizada por la total falta de transparencia, como se aprecia en la discusión del capítulo 11, lo que es una fuente de inseguridad jurídica. Su consecuencia es un aumento en la incertidumbre bajo la que se han de tomar decisiones económicas relevantes y una elevación de los costes. Ambos aspectos perjudican más a las empresas que quieren entrar en una actividad (o crear una nueva) que a las establecidas, suponiendo una traba adicional al emprendimiento.

La falta de transparencia en la gestiones de los lobbies ante los poderes públicos, que condiciona la producción de leyes y regulaciones y la toma de decisiones públicas relevantes, es notable, tal como los autores plantean en el capítulo 11. Pero esa práctica enlaza con valores muy arraigados en la sociedad española, en la que el favoritismo, la “gestión hecha en el oído” de quien tiene alguna capacidad de decisión, la impunidad en el incumplimiento de una regla o de un pago y demás prácticas, están a la orden del día y son aceptados sin el menor atisbo de censura por una inmensa mayoría de la ciudadanía. Al mencionar estas características en el capítulo 10, los autores defienden que el desarrollo de una sociedad civil libre de esas prácticas es el camino. Y desde la Fundación Hay Derecho tratan de contribuir activamente a ese desarrollo. Cuánto de optimista resulta esa estrategia de cambio es una cuestión opinable, pero estaría bien que todos, con nuestro distinto grado de optimismo o pesimismo, nos sumáramos a ella.

Como discuto en el capítulo 9 de mi *España estancada*, los valores se arraigan cuando actuar con arreglo a ellos genera un rendimiento mayor que actuando de forma contraria. Los valores y prácticas descritas en el párrafo anterior generan buenos resultados en un contexto clientelar, mucho mejores que los que se obtendrían huyendo del favoritismo y cumpliendo rigurosamente todo tipo de reglas. En este sentido se puede decir que el capitalismo clientelar consolida una sociedad no meritocrática, y al hacerlo condiciona también otros aspectos relevantes no planteados en el libro de Sansón Carrasco, lo que resulta lógico por ser cuestiones más del ámbito de la economía teórica. Me refiero a las consecuencias sobre la formación del capital humano, especialmente del “capital humano con talento empresarial” (en expresión del premio Nobel R. Lucas).

Enrique Moral Benito (2016)² sugiere que tanto las graves ineficiencias productivas de las empresas españolas encontradas en un trabajo colectivo previo³, como su menor tamaño son consecuencia, entre otros factores, de deficiencias en la gestión de las mismas, mayores que en los países de nuestro entorno, como se puede comprobar por las comparaciones internacionales de calidad gerencial. La actividad empresarial en un contexto no meritocrático, con inseguridad jurídica y malas regulaciones, factores todos ellos propios del capitalismo clientelar, no incentiva, sino todo lo contrario, el desarrollo del capital humano con talento empresarial.

Volviendo al libro, éste tiene un último capítulo en el que se realiza una explicación institucional de la Gran Recesión en España y de sus dificultades para salir de ella. El relato es preciso y fácil de comprender, pero la contribución mayor del capítulo es mostrar que varias de las acciones tomadas para facilitar esa salida han beneficiado a los bancos y muy poco a las personas afectadas. Produciéndose, de nuevo, una situación en la que una acción normativa supuestamente destinada a mejorar a algunos, y con este fin había sido anunciada, realmente beneficia a otros. No hay que ser un lince para adivinar quiénes son aquí los unos y quiénes los otros.

Hay una importante advertencia en el Epílogo del libro: la denuncia del capitalismo clientelar no debe confundirse con el debate sobre el grado de intervención del Estado en la economía. Es la denuncia de una forma de intervenir que puede darse en sistema de intervención alta y también cuando la intervención es más baja. No es que el debate sobre el grado de intervención no sea relevante, pues lo es. Pero la defensa del Estado de Derecho y la denuncia del capitalismo clientelar, como ha hecho Sansón Carrasco en sus dos libros, son de alguna forma cuestiones previas. En un Estado de Derecho débil y con las relaciones clientelares rampando por doquier, las intervenciones no conseguirán los objetivos declarados y se alejará la corrección de las ineficiencias y de las desigualdades.

Sansón Carrasco no sólo nos incorpora con sus magníficos libros a este debate fundamental, sino que mediante la acción cívica de sus miembros en la Fundación Hay Derecho nos incita a enriquecer la sociedad civil para fortalecer el Estado de Derecho y debilitar el capitalismo clientelar. Leamos sus libros y respondamos a su llamada.

² “Growing by learning”. Banco de España, Documento de Trabajo nº 1613. <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/16/Fich/dt1613e.pdf>

³ Manuel García-Santana, Enrique Moral Benito, Josep Pijoan-Mas, Roberto Ramos (2015): Growing like Spain, http://www.cemfi.es/~pijoan/Work in Progress files/mis_mar_2015-v20.pdf