



# Sansón Carrasco

## Contra el capitalismo clientelar

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

## Índice

Portada	
Sinopsis	
¿Quién es Sansón Carrasco?	
Prólogo. Follow the money	
1. ¿Capitalismo clientelar? No, gracias	
2. Así funciona el capitalismo clientelar	
3. Objetivo: el regulador	
4. Déjame que me autorregule	
5. Por qué los controladores controlan poco	
6. La justicia, bajo el volcán	
7. Girando puertas para capturar a la Administración	
8. Periodismo y clientelismo	
9. La gran empresa puede elegir y usted, no	
10. Conciencia social: del problema a la solución	
11. Lobby story	
12. La economía colaborativa ha llegado para quedar-	
se	
13. La madre de todas las batallas: el papel de las enti-	
dades financieras	
Epílogo	
Notas	
Créditos	

Gracias por adquirir este eBook

Visita [Planetadelibros.com](http://Planetadelibros.com) y descubre  
una  
nueva forma de disfrutar de la lectura

---

**¡Regístrate y accede a contenidos exclusivos!**

Primeros capítulos  
Fragmentos de próximas publicaciones  
Clubs de lectura con los autores  
Concursos, sorteos y promociones  
Participa en presentaciones de libros

---

Comparte tu opinión en la ficha del libro  
y en nuestras redes sociales:



Explora

Descubre

Comparte

## SINOPSIS

Este es un libro que viene a cubrir un vacío existente en la bibliografía española sobre un fenómeno que adquiere, en esa zona fronteriza entre la política, el derecho y la economía, una especial relevancia a la luz del deterioro institucional. Muestra las disfunciones del Estado de derecho, pero no a través de sus instituciones, sino del funcionamiento de la economía. Así, a través de las distintas propuestas y análisis, se analiza el capitalismo clientelar, los instrumentos que lo integran —la regulación en la que se enmarca, los órganos gubernamentales y empresariales que lo acompañan, las corruptelas que se le asocian—, y las posibles soluciones que implicaría un cambio de paradigma.

Cómo funciona el mercado o cómo se gobiernan las empresas es algo que nos concierne a todos. De alguna forma, el capitalismo clientelar es la espina dorsal de un Estado clientelar cuya manifestación externa más evidente es un Estado de derecho débil y unas instituciones capturadas por los intereses de unos pocos.

## ¿QUIÉN ES SANSÓN CARRASCO?

El bachiller Sansón Carrasco es el amigo de Don Quijote que se disfraza de caballero andante para llevarlo de vuelta a casa, vencido con sus propias armas. Y fue también el nombre colectivo que usamos una abogada del Estado, Elisa de la Nuez, y cuatro notarios, Rodrigo Tena, Ignacio Gomá, Fernando Gomá y Fernando Rodríguez Prieto, editores desde 2010 del blog *Hay Derecho*, para publicar nuestro primer libro, llamado de la misma manera pero con interrogaciones: *¿Hay derecho?*, que era también el nombre original del blog. Nombre adecuado porque se trataba, emulando al bachiller, de devolver el Estado de derecho a su sitio usando sus propias armas.

Hoy *Hay Derecho* ha crecido, ha dejado las interrogaciones y se ha convertido en fundación. El nombre colectivo de Sansón Carrasco alberga ahora a dos nuevos editores del blog, también patronos (como los autores del primer libro) de la Fundación Hay Derecho: Matilde Cuenca Casas, catedrática acreditada de Derecho Civil, y Segismundo Álvarez Royo-Villanova, notario. De igual manera ha crecido la sección Hay Derecho Joven, así como, por supuesto, nuestro inestimable número de colaboradores.

Por último, queremos incluir, destacar y agradecer especialmente la ayuda con la que hemos contado para realizar este trabajo de los integrantes de Hay Derecho Joven: Ignacio Gomá Garcés, Pablo Ojeda Baños, Matías González Corona y Álvaro del Caño Durán, jóvenes abogados que han contribuido a revisar todos los capítulos del libro y han redactado el que está dedicado a la economía colaborativa. El futuro es de ellos.

## PRÓLOGO

## FOLLOW THE MONEY

Quizás se pregunten ustedes qué hace el bachiller Sansón Carrasco hablando de capitalismo clientelar, un terreno teóricamente reservado a los economistas. La razón principal es muy simple y es cuestión de perspectiva. Nosotros no vamos a analizar desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo las concretas ineficiencias que este tipo de capitalismo supone en cuanto a la productividad, el modelo de crecimiento económico o la innovación; a nosotros lo que nos interesa son las debilidades institucionales que permiten o incluso motivan que esas ineficiencias se produzcan. Por esa razón, más que estudiar sus efectos perniciosos — aunque alguna referencia haremos en el capítulo primero —, nuestro propósito es analizar cuáles son los instrumentos de los que se sirve. Queremos identificar los instrumentos jurídicos públicos y privados que se utilizan para construir el capitalismo clientelar en España y por qué nuestras instituciones son incapaces de frenarlo.

Por otra parte, estamos convencidos de que el capitalismo clientelar es el reverso íntimo de la democracia de baja calidad. En efecto, en nuestro libro anterior (*¿Hay derecho?: La quiebra del Estado de derecho y de las instituciones en España*) nos interesamos por fenómenos tales como la mala regulación, la politización de las instituciones, la connivencia entre poderes públicos y privados, la falta de separación de poderes, el incumplimiento de las leyes, etc., destacando principalmente sus nefastos efectos para nuestra convivencia democrática y la calidad de nuestras institu-

ciones. Ahora queremos poner el foco con un poco más de detalle en los aspectos económicos de esta misma historia y en las consecuencias de ese deterioro en nuestros bolsillos de contribuyentes y consumidores. Estos aspectos económicos y los poderosísimos intereses creados explican también por qué muchas deficiencias institucionales son tan resistentes a la reforma. De algún modo, el capitalismo clientelar es la espina dorsal de un Estado clientelar, cuya manifestación externa más evidente es un Estado de derecho débil y unas instituciones capturadas por los intereses de unos pocos.

«*Follow the money*» (sigue el dinero), instaba Garganta Profunda al periodista del *Post* en la famosa película *Todos los hombres del presidente*. Y es que, cuando sigues la pista del dinero, el panorama se aclara bastante. Se ponen de manifiesto dónde están las verdaderas resistencias (y fortalezas) de nuestro sistema político y económico, no las aparentes o retóricas, y cuáles son los problemas que hay que abordar para regenerarlo. Después de leer el libro, algunos parecerán muy evidentes; sin embargo, a nosotros nos ha costado mucho trabajo identificarlos.

Como el anterior, este no es solo un libro para economistas o juristas. Cómo funciona el mercado o cómo se gobiernan las empresas no es algo que nos interese únicamente a los especialistas o a los profesionales, ejecutivos, empleados, clientes y propietarios de estas empresas: nos interesa a todos, porque a todos nos afecta como contribuyentes, como consumidores y, sobre todo, como ciudadanos. Que sean las empresas más eficientes y no las mejor relacionadas las que triunfen en el mercado nos interesa mucho, no solo por razones económicas, sino también políticas y sociales. Para enterarnos no necesitamos dominar los aspectos técnicos de la economía, la política o el derecho. Para hacernos una idea de cómo funciona nuestra economía de mercado y ejercer lo que Ha-Joon Chang denomina una «ciudadanía económica activa», basta con saber



cómo funcionan las cosas y qué intereses están en juego. Este libro es nuestra pequeña contribución para tratar de dar respuesta a estas dos cuestiones.

Tras seis años de andadura del blog *Hay Derecho* y más de 2.500 entradas publicadas, no puede extrañar a nadie que hayamos aprovechado para este libro gran parte de ese trabajo, así como varios artículos científicos y de opinión firmados por los editores que se esconden bajo el pseudónimo del esforzado bachiller. En cualquier caso, por su enfoque, sistemática y redacción, se trata de una obra totalmente nueva que —esperamos— llenará el vacío existente en la literatura española sobre un fenómeno que adquiere, en esa zona fronteriza entre la política, el derecho y la economía, una especial relevancia a la luz del deterioro institucional, que es el foco que ilumina siempre la escena.

## 1

## ¿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 su-

misión 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 trata 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 soportado por un adecuado entramado institucional, que permita tener la seguridad de que el esfuerzo y la eficiencia serán recompensados y que se corregirán los fallos del mercado, estableciendo 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 institucional 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 producir, 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 invocaciones 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 pri-