

“Subvencionismo”: una nueva categoría

Alfonso A. López Rodríguez

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, GALICIA

Resumen: La categoría convencional de intervencionismo resulta ya demasiado ambigua e insuficiente para designar todos los tipos diferentes de actuaciones gubernamentales sistemáticas que resultan propias de determinados casos y contextos. La categoría de subvencionismo sería un modo concreto de intervención institucional, o de gestión pública, definida por unos rasgos muy determinados y aplicables a unos casos concretos. Esta nueva categoría de clasificación sería sustancial y significativa, también relevante y pertinente, frente a la trivialidad que ha ido adquiriendo el término intervencionismo y sus sinónimos.

Palabras clave: intervención, clientelismo, patronazgo partidista, gestión pública, democracia.

Abstract: *The standard category of interventionism results nowadays ambiguous and inadequate to appoint all the different kind of governmental systematic actions that respond to very certain contexts and cases. Subvencionism category comes to be a specific way of institutional intervention (or public management) described by a set of well-defined features and related to a set of well-defined cases. This new classification category proposed would be substantial and meaningful (relevant and pertinent) in contrast to the triteness gained by the term interventionism and its synonyms.*

Keywords: *state intervention, clientelism, party patronage, public management, democracy*

Introducción

Tradicionalmente se ha utilizado el término intervencionismo para aludir a todo aquel régimen político¹ que tiene como atributo básico la intervención gubernamental en la economía mediante aparato estatal. Sin embargo, aunque este tipo de régimen ha sido analizado de una manera concienzuda (Bastos Boubeta, M, 2005a) existe un uso excesivo y quizá abusivo para aludir a diferentes tipos de regímenes que tienen elementos diferenciales relevantes, a pesar de contar

1. De manera sencilla se entiende como régimen político al conjunto de normas y procedimientos formales que ordenan los Poderes de Estado así como al entramado institucional y a las administraciones públicas; también a elementos como el sistema de partidos, la actividad y participación de la sociedad civil y la estructura de relaciones que se establecen entre los diferentes actores sociales institucionales (sindicatos, grupos de interés, organizaciones del tercer sector...). Es decir, el régimen político alude a una realidad compuesta de múltiples factores que se configuran de un modo particular, en el caso que se propone como categoría se propone la etiqueta de subvencionismo.

con el protagonismo de la intervención económica del estado. El número de casos y de contextos que entran dentro de la categoría de intervencionismo son demasiado amplios. De modo que resulta necesario introducir nuevas categorías que contemplen los elementos diferenciales con el fin de evitar caer en la vacuidad y la simplificación excesiva.

Idealmente, este tipo de planteamiento implica, de manera subyacente, la existencia de un continuum delimitado por dos polos: uno sería el sistema político perfectamente intervencionista y en su opuesto el carente de cualquier tipo intervención². A lo largo de este continuo conceptual se inscribirían los diferentes modelos de acuerdo a su grado de intervención. De esta manera, categorías como las de los “estados de bienestar”³ ocuparían, hipotéticamente, las posiciones centrales en esa escala.

Las clasificaciones de los distintos EdeB suponen una concreción terminológica incompleta. Estas tipologías ayudan a distinguir analíticamente categorías dentro del propio tipo (Pérez Nieto, E. 2006). En este caso, el subvencionismo, como categoría sería algo más que un correlato de lo que se ha dado en llamar EdeB Mediterráneo⁴. Además de que el subvencionismo puede ofrecer, como veremos, algunas explicaciones sobre las características de dicho EdeB. El subvencionismo se constituye como un régimen político donde el intervencionismo se combina con otros atributos (como un enraizado clientelismo) para configurar un modelo particular y diferenciado.

La categoría de subvencionismo pretende ser un avance respecto a la de intervencionismo o estatismo, que suelen utilizarse para aludir a fenómenos que, desde un enfoque analítico, son diferentes tanto en sus elementos como en su dinámica interna. Esta categoría que proponemos intentar ir más allá de las meras tipologías como la de los EdeB (que se centran en modelos de gasto público y su modo de ejecución) y alcanzar un mayor poder como explicación de determinados fenó-

2. Esta contraposición polar, que constituye el continuum estaría delimitada, en un lado, por un sistema completamente intervenido (al modo de una economía estatal de planificación central) frente al polo de no intervención, que lo constituye una economía de puro e irrestricto *laissez faire*. En el centro estarían las economías de capitalismo controlado, o mixtas, inclinándose hacia un lado u otro, precisamente, por el grado de intervención gubernamental que presenten.

3. En adelante EdeB

4. Como indica Pérez Nieto, la constitución de lo que se llama “estado de bienestar latino” o “mediterráneo” fue materia de polémica a lo largo de la década de 1990 hasta que se consagró la especificidad del modelo como una versión “sureña” del conservador-corporatista alemán, de raigambre bismarkiana. El autor español señala que el modelo latino se caracteriza por la relevancia de la institución religiosa, la centralidad en la familia tradicional y el mantenimiento de unos lazos clientelares de dependencia que. La diferencia es que el subvencionismo viene a incidir en las dinámicas políticas y económicas que constituyen a esa forma característica de régimen político(subvencionista) frente al mero análisis de la panoplia de prestaciones sociales que ofrece el aparato estatal y sus mecanismo de implementación (que es lo que hace el análisis centrado en las tipologías del EdeB). Podría decirse que otra forma de etiquetar al subvencionismo sería “democracia de amiguetes” o “crony democracy” como podría traducirse a lengua inglesa. Se prefiere el término de subvencionismo por considerarse académicamente más correcto.

menos que afectan tanto a la gestión pública como al sistema político en general. Quiere constituir la descripción de un modelo aplicable a un conjunto de países que comparten unos elementos comunes que los diferencia del resto de estados de su entorno más cercano..

Atributos fundamentales

En la realidad cotidiana los fenómenos sociales se muestran ante el investigador de manera compleja: las variables que componen un determinado fenómeno interactúan unas con otras, influenciándose mutuamente. De esta manera, resulta complejo analizar y aislar los componentes fundamentales del hecho social que se constituye en objeto de análisis. A causa de este hecho se presentan aquí los elementos fundamentales de la categoría propuesta partiendo del que puede considerarse fundamental.

Como se ha indicado, el subvencionismo sería una categoría más restringida que, por ejemplo, el estatismo, aplicable(a priori) para un grupo determinado de casos. Éste sería un régimen político donde se produciría esa una gestión mediterránea del EdB. Un primer elemento que constituye a la categoría propuesta es la existencia de una estructura de gasto público relativamente disfuncional (si atendemos a las necesidades de la ciudadanía) articuladas tanto de modo formal como informal que acompaña, y sirve de soporte a un sistema de partidos duopólico y a una gestión de la administración pública basada en un modelo clientelar. Es decir, esta categoría aludiría fundamentalmente a Italia, España, Grecia y Portugal.

En este sentido Pérez Nieto resalta, desde la tipología de los EdeB, que se ha incidido:

“...en la fuerza y el arraigo de las relaciones clientelares y la dinámica de dependencia que se produce dentro de un modelo particularista de patronazgo, donde la prestación de servicios mantiene pautas que comúnmente se consideran “latinas”” (Pérez Nieto, E. 2006:24)

Podemos señalar que el clientelismo aparece como un atributo fundamental. A su vez, este fenómeno está relacionado con los sistemas de partido y las campañas electorales, es decir, tiene una raíz institucional. Una buena definición de la relación clientelar la brinda Wolfarng Müller (2006) entendiéndola como relación de tipo diádico en la que se intercambia un bien o servicio por apoyo político (usualmente electoral). Este tipo de prácticas, normalmente, son realizadas de acuerdo a procedimientos opacos y alegales. Existiría una estructura diferencial de incentivos y unas normas explícitas e implícitas que condicionan el comportamiento de los diferentes actores implicados. El propio Müller, acercándose a la realidad cotidiana de este tipo de acciones señala que:

“Un contacto en el partido puede ser esencial porque la burocracia es ineficiente e insensible y/o porque ayuda a usar la discrecionalidad administrativa para beneficio del cliente, en realidad, hasta el punto de doblegar las leyes.” (Müller, W. 2006:189)

Resulta patente que el clientelismo y la existencia de un sistema de partidos viciados se retroalimentan y refuerzan mutuamente, y desencadenan otro atributo que presentaremos más adelante (la cartelización concatenada). En el caso de España, que analizaremos más adelante, se aprecia que el grueso de la corrupción se está en el ámbito político y no en el administrativo (Villoria, M y Jiménez, F. 2012). Un factor relevante es la discrecionalidad como principal elemento que permite este tipo de comportamientos, junto a otros como la pobreza relativa de la población y el nivel de analfabetismo funcional.

En este tipo de relación clientelar hay un cliente (un ciudadano particular) un patrón, (usualmente el partido político) y la administración pública (normalmente controlada por el patrón) que funciona como proveedor material de algún tipo de servicio. Esta pauta de relaciones sirve para aumentar la sumisión del cliente al patrón, cosa que redundaría en una incompatibilidad absoluta entre la democratización plena de un sistema político y el mantenimiento de una red clientelista (Müller, W. 2006). Estos factores son relevantes, dado que al fijarnos en el conjunto de países nombrados, vemos que tres de ellos (España, Grecia y Portugal) adoptaron en las últimas décadas del pasado siglo regímenes liberal-parlamentarios con mecanismos electivos de democracia procedimental. Por su parte Italia, que tenía un régimen de este tipo desde finales de la Segunda Guerra Mundial, pero siempre presentó grandes disfuncionalidades.

En el caso italiano, este fenómeno se debe, esencialmente, a limitaciones exógenas al propio sistema político italiano⁵ y que entroncan con el contexto de la Guerra Fría. Hasta, prácticamente, la última década del siglo pasado en Italia había un partido que necesariamente tenía que ser de gobierno (la Democracia Cristiana, DC) y otro (el segundo mayor) que no podía llegar a ser nunca de gobierno (el Partido Comunista, PCI). Este hecho enrareció la política italiana hasta el punto de generar un sistema de partidos disfuncional, donde no había alternancia posible de acuerdo a la lógica (más o

5. Es probable que Italia sea el caso más diferenciado, dado que aunque es un país meridional, no es una joven democracia como el resto del grupo. Estas últimas son regímenes en transición desde una dictadura militar autoritaria (en ocasiones con claras querencias fascistas) que presentaban elevados niveles de corrupción y discrecionalidad. En el escenario transicional hacia el modelo liberal-parlamentario las élites que dominaban las instituciones del régimen anterior pretenden evitar la victoria electoral de determinados movimientos opositores (normalmente liderados por partidos comunistas) llevando a cabo un complicado juego de alianzas y pactos políticos. El caso italiano sería similar tanto en su lógica como en su dinámica, pero anterior en el tiempo.

menos tácita) de la “*conventio ad excludendum*”. En función de ésta se constituiría un gobierno de la DC (o coalición con este partido como miembro hegemónico) evitando una posible coalición alternativa liderada por el PCI. La finalidad última de esta estrategia era que los comunistas nunca controlasen el poder ejecutivo en la República de Italia. Por lo tanto, el sistema de partidos italiano, hasta la década de 1990, fue (de facto) un régimen de partido dominante (o de coalición hegemónica) dado que la alternativa de un gobierno participado por los comunistas estaba tácitamente prohibida. Esta lógica alcanzará el paroxismo con la constitución del “pentapartito” entre los años 1980 a 1992 teniendo la coalición dominante de la política italiana la única finalidad de evitar el acceso del PCI al gobierno⁶. El escenario del subvencionismo implica una democratización incompleta o parcial del sistema político, en cualquier caso, la democracia no está plenamente instituida y/o no funciona a pleno rendimiento.

Podemos concluir, por un lado, que si entendemos como democratización el paso de un régimen dictatorial de tipo totalitario-autoritario a otro liberal-parlamentario, el clientelismo es un obstáculo para la plena institucionalización y funcionamiento normal de éste; a la vez que es un factor que mantiene las viejas prácticas y relaciones de poder y sumisión propias de aquél. Además, el clientelismo se produce en el contexto de una sociedad civil débil y poco organizada, en la que las organizaciones partidarias copan y acaparan un protagonismo inusual. Es la idea, enunciada ya por Antonio Gramsci, de que los partidos políticos son el nuevo príncipe y su protagonismo, que va mucho más allá de la escena estrictamente política.

En un sentido similar, Jonathan Hopkin (2006) afirma que esta relación diádica de sujeción entre dos actores (patrón y cliente) sirve para reforzar lazos de dependencia de una naturaleza pre-moderna (por ende no democrática). Afirma que las situaciones de pobreza material facilitan las relaciones y el mantenimiento de la sujeción propias del clientelismo. Si pensamos en este conjunto de países, parece que las situaciones de pobreza material afectaban a una importante cantidad de ciudadanos, lo que supone un excelente caldo de cultivo para las prácticas clientelares que sustentan a un régimen subvencionista.

Existiría un viejo clientelismo (Hopkin, J. 2006) en que el patrón es visto como dueño de un conjunto de votos sobre la base de los cuales negocia con la dirección del partido para obtener determinados beneficios. Por ejemplo, la inclusión en un puesto de salida para la elección de un cargo, o que un protegido sea nominado candidato o acceda a un puesto de confianza dentro de la administración pública bajo discrecionalidad del gobierno.

6. Los partidos miembros de esta coalición excluyente fueron: la Democracia Cristiana (DCI), el Partido Socialista (PSI), el Partido Socialista Democrático (PSDI), el Partido Republicano (PRI) y el Partido Liberal (PLI).

Frente a esto existiría un nuevo clientelismo. Dentro de este esquema se produce una mayor dependencia de la afiliación explícita y de la organización partidista, por lo que los patrones locales son menos levantiscos. El partido en sí, su cara interna sobre todo, se convierte en el patrón. De este modo, las prácticas clientelares se realizan de manera más burocrática y menos personalista. Esto es, menos dependiente del patrón local, y más de la organización partidaria que maneja los recursos. Este paso de un paradigma de viejo a nuevo clientelismo puede deberse al desarrollo socioeconómico por un lado (el paso de situaciones de pobreza absoluta a otras de pobreza relativa). En nuevo modelo surge con el desarrollo organizativo de los propios partidos (la burocracia del partido se fortalece y amplía, tomando el control por encima de los personalismos). Esta forma de relación política resulta la prevalente dentro del esquema subvencionista, el patrón es ahora el partido como organización. La aparición de este nuevo paradigma clientelista puede ocultarse bajo la idea de unas relaciones más formalizadas intentando mostrarlas como más legítimas y neutrales; como señala el profesor Bastos Boubeta:

“Los gobiernos democráticos priman y privilegian claramente a los grupos de presión u organizaciones sindicales que más capacidad de presión ejerzan o que mayor apoyo político reúnan y discriminan a los enemigos débiles. Las relaciones de confianza y patronazgo, disfrazadas si cabe con mayor astucia bajo retóricas legitimadoras, no dejan en ningún momento de operar y quizás por eso son aún más peligrosas que el ejercicio, más desagradable pero más visible y por eso más controlable del poder clientelar” (Bastos Boubeta 2005b:174)

Como vemos en nuevo patrón (la organización partidaria) oculta, gracias a su propia naturaleza, la relación de sujeción y dependencia antes explícitas en el viejo clientelismo. El problema fundamental de este tipo de relaciones, como sustrato del sistema político es que al beneficiar en función de un criterio individualista, y no grupal, quiebran la lógica propia de la provisión de servicios públicos, incrementando además los costes. Un EdB clientelista es ineficiente e injusto dado que un:

“...clientelismo partidista masivo a gran escala es, en última instancia, tanto un generador de desigualdades (porque no responde a criterios universalistas) como económicamente insostenible (dado que alimenta una continua demanda por la redistribución)” (Hopkin, J. 2006:411)

Como vemos las prácticas de tipo clientelar combinan poco y mal con lo que podemos entender como democratización, de hecho suelen mantener (y tender a) comportamientos políticos autoritarios. Sin embargo, el tránsito del viejo al nuevo clientelismo ha tenido también su influencia en el estilo de políticas públicas que se implementan (Müller, W. 2006). Se pasa de un patronazgo extensivo destinado a captar y controlar

bolsas de voto, usando fundamentalmente al sector público como fuente de contraprestaciones, hacia un clientelismo intensivo centrado en las corporaciones privadas y en la obtención de dinero para el partido (básicamente mediante el recurso a las privatizaciones de activos públicos y a la capacidad (des)reguladora del Estado). En este contexto hay un cambio de pauta desde la implementación de políticas maximizadoras del gasto público (sin ningún tipo de evaluación de su utilidad, salvo la intención de mantener o aumentar la clientela electoral) a privatizaciones escasamente rigurosas (con poco o ningún interés en su eficacia) destinadas a un público diferente: los intereses corporativos privados. Éstos pretenden obtener nuevas oportunidades de negocio, así aparecen en escena las privatizaciones masivas, y la desregulación de determinados sectores para dar espacios de beneficio a empresas privadas a cambio de financiación, apoyo y otro tipo de utilidades: como, por ejemplo, tener un puesto con alta remuneración en el consejo de administración de una corporación privada tras el fin de la vida política.

Esta tendencia puede deberse al incremento de los costes fijos de las organizaciones partidarias. La profesionalización de la política habría implicado campañas electorales cada vez más intensivas en capital (Ware, A. 2004), en un contexto de campaña continua hay un incremento constante de los costes: contratación de gabinetes de marketing, consultores, asesores, estudios demoscópicos, servicios de producción audiovisual, celebración de congresos y un largo etcétera. Esta profesionalización y externalización de actividades antes realizadas por la propia organización y sus militantes (ahora postergados) presenta un efecto multiplicador de las necesidades financieras de los partidos. De ahí la idoneidad de esta nueva forma de patronazgo intensivo, centrado en la consecución de fondos (parte de los cuales se distribuye para la captación y movilización de las bolsas de voto).

A lo largo del siglo pasado hasta el momento actual se ha producido un cambio en el modelo de clientelismo. El nuevo modelo, fundamental para el subvencionismo, según Hopkin (2006) implica el paso del paradigma en que un terrateniente-patrón (el notable local) era el gestor de las bolsas de voto a que ese papel sea interpretado por la organización partidaria misma; consecuentemente, se produce un debilitamiento de los vínculos propios de la sociedad rural tradicional (conocido como *face to face power*). Estos vínculos se erosionan aún más por las diferentes políticas de desarrollo económico (que postergan la agricultura) y provocan el éxodo hacia núcleos urbanos. En el nuevo esquema, el partido compra los votos mediante diferentes medios (bienes, servicios, prebendas) en función a una relación menos rígida y jerarquizada que la anterior; incluso llegando a ser competitiva, dado que el cliente y su voto pueden irse con otro patrón si este le hace una “oferta” más interesante. Esto supone, además,

un factor explicativo para la volatilidad electoral en determinados contextos y para determinados sistemas de partido.

Un régimen político subvencionista en sus prácticas clientelares utiliza las privatizaciones de activos públicos, un estilo de política pública debido la corriente ideológica neoliberal, de una manera estratégica. En este sentido, Colin Crouch (2004) indica que un fenómeno análogo ocurrió en Gran Bretaña con el paso del laborismo al nuevo laborismo. Esta evolución se entiende como la metamorfosis de un partido preparado para operar en un contexto de políticas democráticas a otro mejor equipado para moverse en el contexto de políticas públicas post-democráticas, como lo serían las privatizaciones discrecionales, el nepotismo y el apoyo a las decisiones de corporaciones privadas. Entendemos que un contexto post-democrático es un contexto apropiado para políticas públicas dirigidas a mantener (o crear) estructuras clientelistas y una flexibilización tanto legal como ética de lo que es considerado como corrupción en un ambiente de confusión entre lo público y lo privado. Una situación que es condición necesaria para el subvencionismo. En este sentido, el clientelismo funciona, como indica Hopkin (2006) con prácticas opacas para conseguir fondos, con ese objetivo los partidos estarían dispuestos a confeccionar las políticas públicas adaptadas a los intereses corporativos; de modo que cruzan muchas veces el ámbito de la alegalidad y entrando de lleno en el de la ilegalidad.

El patronazgo partidario y las prácticas clientelares son condición necesaria, pero no suficiente, para la constitución de un régimen subvencionista. Existen otros factores constituyentes, en particular es fundamental el papel de los partidos (sus comportamientos y estrategias) al frente de las instituciones públicas. En este caso, como señala Peter Mair (2004), acabada la Guerra Fría nos encontramos en un extraño escenario de victoria “sobreenvenida” de la democracia. Durante las etapas anteriores los regímenes democráticos (liberal-parlamentarios) siempre estuvieron compitiendo con alternativas sistémicas tanto dentro de los propios estados liberal-parlamentarios como fuera. La situación ha cambiado, y (curiosamente) no ha ido en beneficio de los regímenes democráticos⁷. Éstos se han ido degradando precisamente en su núcleo, esta es precisamente la posición de Crouch manifestada en la idea de sociedad post-democrática. Es en este contexto de ausencia de alternativa sistémica, en que las oposiciones dialécticas presentes en los sistemas de partidos se terminan súbitamente, es donde se enmarca el paso de regímenes autoritario-totalitarios a liberal-parlamentarios de España, Grecia y Portugal.

7. Como indica el estudio del grupo Demos (Birdwell, J. et al. 2013) se está produciendo un claro retroceso en la calidad democrática y en a los DDHH dentro del ámbito de la Unión, tanto entre estados de entra reciente (Hungría), como otros ya integrados hace décadas (España) como incluso en países fundacionales (caso de Italia).

En este contexto de la década de 1980 se conjuga, acceso a regímenes liberal-parlamentarios, creciente desafección política y una postergación de la militancia partidista como actor político relevante. Mair (2004: 70) señala el factor desmovilizador que implica la profesionalización excesiva de la política. Este fenómeno coadyuvó a desdibujar las diferencias entre las distintas alternativas electorales, diluyéndose las fronteras ideológicas. La competencia electoral aparece dominada por dos bloques o partidos (una competencia bipolar de naturaleza centrípeta). La competencia no es de ideas, ideologías, proyectos o visiones del mundo alternativas si no entre líderes o conjuntos de líderes⁸. Como el propio Mair reconoce, para el caso de la UE, este fenómeno produce altas tasas de desafección por parte de la ciudadanía; cunde la apatía manifestada en incrementos sostenidos de la abstención. Cala en la opinión pública la idea de que los dos grandes partidos no son una alternativa real, sino que son, simplemente, lo mismo (gestores alternativos de un tipo de capitalismo regulado). Teniendo esto presente podemos afirmar que se produce un vaciado cualitativo de la competencia partidista.

Aunque esta metamorfosis de los partidos no resulta positiva para la sociedad (ni para la legitimidad del propio sistema) sí que presenta efectos beneficiosos para el partido entendido como una organización. Müller (2006) señala que la disolución de las barreas ideológicas (incluso en algunos casos su virtual desaparición) aporta flexibilidad estratégica a la organización. El partido puede cambiar rápidamente de postura, desvinculándose con celeridad de antiguos discursos y compromisos. Además, de acuerdo a la lógica clientelista imperante en el comportamiento de los partidos dentro del subvencionismo, los militantes están más comprometidos con los incentivos materiales que con las ideas y valores intangibles manifestados de modo explícito por la organización. De manera que el partido puede cambiar con facilidad sus discursos, políticas y compromisos con un riesgo mucho menor de escisiones, conflictos internos o erosión electoral; siempre que, eso sí, fluyan los suficientes incentivos materiales⁹.

Este nuevo escenario para los partidos provoca una constante necesidad de financiación además es posible que los líderes (o conjuntos de líderes) que alcanzan el poder puede que no estén en condiciones de tomar por sí mismo las decisiones necesarias. Mezcla de esta necesidad de pagar favores (a las corporaciones, lobbies y

8. Un elemento relevante, que resulta explicativo de las altas tasas desafección política y desmovilización electoral, lo brindan Manuel Villoria y Fernando Jiménez (2013) al hablar de la selección negativa de las élites de los partidos. Este proceso implica que no ascienden los más aptos en función de criterios de mérito si no aquellos que mejor sirven a los que están más arriba en el escalafón de la organización partidista.

9. Indica la funcionalidad de este tipo de actuación como mecanismo para evitar la desmovilización del electorado, dado que es más probable que sea menos susceptible de desalentarse con los cambios.

demás donantes) como de la incapacidad para la gestión, crea lo que Mair (2006:71) llama “policy making comisionado”. Esto redundaría en un incremento del poder de la alta burocracia (más capacitada para la toma de decisiones) y de la influencia del sector privado (que ha financiado al partido) en la determinación de las políticas públicas. En la misma dirección Crouch (2004) no deja de señalar la mayor capacidad de negociación que las empresas transnacionales tienen con los bloques de países; en especial la UE. Los estados nacionales se han convertido en actores demasiado débiles como para negociar en pie de igualdad con las grandes corporaciones. El resultado son dos fenómenos: privatizaciones espurias u otro tipo de beneficios (como las subvenciones) para atraer o mantener a esas corporaciones y/o cesiones de soberanía a la UE, dada la incapacidad para conseguirlo de manera unilateral.

Los equipos de líderes que alcanzan el gobierno ven como las políticas son comisionadas a otros actores, delegándolas a otros ámbitos de decisión. Se da un escenario propicio para una praxis tipo “pork-barrell-politics” en la que los líderes prefieren dedicarse a las acciones de patronazgo y a implementar políticas clientelistas con la finalidad de asegurarse su reelección. Este hecho motiva, tanto al elector individual, como a diferentes tipos de asociaciones, a emprender comportamientos conocidos como “rent-seeking” (buscadores de rentas). En este sentido, como indica Wolfrang Müller (2006) la privatización de empresas presenta una oportunidad de tener un mayor grado de discrecionalidad y opciones que un mero sector público sobredimensionado. Los países que sustentan la categoría de subvencionismo presentan sectores públicos inflados en determinadas áreas junto a procesos de privatización indiscriminados en los últimos treinta años. Parece que la privatización supone, además de la percepción de un flujo de caja significativo (Vergés, J. 1999), la capacidad de colocar a clientes en puestos importantes antes de la privatización y la opción a llegar a ser directivo de la empresa privatizada u otro tipo de ventajas.

Tomando la distinción de Kirchheimer (Krouwel, A. 2006) de tres fenómenos inherentes a la cartelización de los partidos políticos, podemos distinguir analíticamente tres estadios que operan en los sistemas subvencionistas. Primero se produce un cartel entre los dos principales partidos o cartel inter-partidista. Las opciones alternativas se tachan de radicales y se invisibilizan, siendo sistemáticamente excluidas; se les niega el status de alternativa legítima. Este tipo de estrategia se implementa mediante la articulación de un determinado discurso político a través de los mass media¹⁰ que tiene como objetivo marginalizar y expulsar las opiniones alternativas al cartel. El objetivo es expulsar a las amenazas (opciones alternativas al cartel) hacia

10. Para un análisis del papel de los medios en las campañas y del efecto en el voto dentro de contextos donde el discurso público está dominado por la corrupción véase Jiménez y Cainzos 2004.

la marginalidad y la irrelevancia (social, electoral e institucional). En segundo lugar, se produce un cartel entre estos partidos y el estado: las organizaciones partidarias se desvinculan progresivamente de sus bases sociales, amalgamándose con el estado y quedando la arena política como una cuestión meramente gerencial. Pudiendo decirse que se pasa de auténticos debates sobre el estado de la nación a algo así como debates sobre el estilo de la gestión. Por último, en lo que podemos llamar un tercer estadio, el cartel estado-partidos se les suman los diferentes grupos de interés que buscan cerrar el mercado electoral (resulta más económico centrar los esfuerzos y los recursos en negociar e influir sobre una o dos opciones que sobre más). Como vemos se produce un proceso de cartelización secuencial o concatenada. Las etapas del proceso incluso pueden solaparse de tal manera que podemos llegar a ser concomitantes. En el tercer estadio indicado por Kirchheimer surge el esquema de la post-democracia de Crouch, donde aparece una nueva forma de ver la relación entre lo público y lo privado por una parte de los actores políticos. Pasándose de una concepción tradicional (de matriz democrático-republicana) entendiéndolos como campos diferentes y separados para concebirlos ahora como dotados de una importante permeabilidad entre ambos. El mundo de los negocios puede intervenir en el gobierno (pero no al revés, cosa que se ve como altamente nociva, ilegítima y peligrosa; salvo cuando se realicen las acciones de soporte o ayuda financiera para el sector privado¹¹).

En este escenario los partidos dominantes del sistema colonizan el estado y son los que elaboran desde las instituciones públicas la propia normativa de las organizaciones partidistas y de los comicios electorales, siendo juez y parte. Como el propio Krouwel indica es:

“A través de un incremento de la regulación de las actividades de partido, los partidos políticos establecidos buscan monopolizar el camino hacia el poder ejecutivo. Con el fin de asegurar estos privilegios las élites del partido prefieren, claramente, tenerlos consagrados por ley. A pesar de que la competición política no puede ser eliminada por completo, los partidos cartel tratan de bloquear la aparición de competidores “outsiders” políticos mediante el uso de mecanismos legales para asegurar su ventaja política” (Krouwel, A. 2006: 259).

Con esto queremos indicar que en el subvencionismo se producen unas relaciones de patronazgo estructurales, donde las políticas se dirigen a mantener el clientelismo con poca importancia de la restricción presupuestaria formal. Los agentes o actores fundamentales dentro del sistema de partidos son organizaciones cartelizadas en vir-

11. Resulta relevante como no se atacaron desde posiciones ideológicas de corte neoliberal los rescates estatales a la banca como un ejemplo de perjudicial intervencionismo; la excepción vendría de algunas voces pertenecientes a la Escuela Austriaca.

tud a un esquema duopólico se reparten los recursos y las cuotas de poder institucional en función de los resultados electorales. Estamos ante una situación conocida como partitocracia en la que un cartel bipartidista se turna en el poder e implementa un estilo de políticas públicas donde se le da poca relevancia al coste económico frente a los réditos políticos. Cayendo en el problema de la restricción presupuestaria blanda enunciado por Janos Kornai (1993).

La dinámica propia del modelo extensivo (Müller, W 2006) de clientelismo implica una función pública sobredimensionada en determinados puestos (usualmente poco o nada necesarios) cosa que provoca incrementos ostensibles del gasto público. El crecimiento de la “demanda” para acceder a esos puestos como contraprestación del apoyo político, aumenta el gasto. La ineficiencia resulta patente tanto en relación con los puestos creados (órganos y plazas abiertamente superfluas o redundantes) como en términos estrictamente económicos y organizativos. Obviamente esto conduce a un enquistamiento de la corrupción dentro del edificio administrativo. Asimismo, es lógico que se creen puestos irrelevantes o redundantes dado que los de tipo cualificado necesitan requisitos técnicos además de determinadas credenciales. Por ejemplo, en un país con sanidad socializada, para la provisión del puesto de cirujano en un hospital se requiere necesariamente la acreditación de haber superado la carrera de medicina y tener una habilitación profesional como cirujano. Sin embargo, puestos como el de asesor (mucho más ambiguo), pueden ser provistos en función de la confianza que el político tenga en la persona, sin mayores requisitos.

Como vemos el modelo de gasto público del subvencionismo, basado en prácticas clientelistas, es intrínsecamente ineficaz. De hecho, presenta poca preocupación por el coste, el cálculo económico es desplazado como criterio clave en favor del cálculo político. Las políticas se implementan con el objetivo de movilizar o fidelizar bolsas de votantes¹², con poca importancia sobre la utilidad presente o futura y sin una evaluación seria de sus resultados o del impacto. Este modelo clientelista centrado en un reparto de beneficios individualista supone la ruptura de la lógica de las políticas igualitarias y una trivialización de la democracia en la que los partidos se convierte en atraparlos-todo dentro de campañas-espectáculo. Paralelamente a esta tendencia a la banalización de la política, está (desde la década de 1980) la de residualización de los servicios públicos (Crouch, C. 2004). La empresa privada, al no tener obligaciones a priori, se queda con los segmentos más prometedores del mercado (mayor capacidad de pago) en tanto que el servicio público (en virtud del principio de uni-

12. Casi podemos hablar de una política “espectáculo”. En España, ejemplos acabados de este tipo están en la Comunidad Valenciana o Madrid, donde, sin mucho rigor presupuestario, se aplicaron políticas espectáculo como la organización de grandes eventos deportivos o de aeropuertos sin tráfico aéreo, en el primer caso; o un gran programa de obras públicas e infraestructuras para presentar la candidatura a sede olímpica en el segundo.

versalidad) se ha de quedar con el resto; con aquellos que el mercado rechaza. Este fenómeno implica la marginalización del usuario y la degradación social del servicio. Empeorando en el sentido material (recortes y restricciones presupuestarias) cuando los propios gestores de las administraciones públicas quieren dar el estatus social de residual para conceder un mayor espacio a la actividad de la empresa privada. Esto supone la asunción de los criterios propios del EdeB de tipo residual asociado al sistema político estadounidense (Esping-Andersen, G. 1993). Cunde así la idea dentro del imaginario social colectivo de que ser usuario de estos servicios es más un castigo que un derecho dado que supone una estigmatización de la pobreza.

Otro ejemplo son las oficinas de empleo. Los individuos más difíciles de colocar se van a las agencias públicas, mientras que los otros se quedan en las privadas. El resultado es que las agencias públicas ofrecen la imagen de un servicio negativo, mal gestionado e ineficaz; en cambio, las agencias privadas dan la sensación de ser muy eficientes porque colocan rápidamente (mediante una criba previa). Un hecho similar ocurre en determinadas modalidades de privatización sanitaria, en los que los hospitales privados sólo aceptan a los pacientes fáciles y baratos de tratar y derivan a la sanidad a aquellos que les resultan caros y difíciles (pacientes con necesidad de tratamientos costosos, grandes cirugías...) el balance será un servicio privado muy rentable y un servicio público costoso. Otra modalidad es que la sanidad privada estuviera concertada con la pública, cobrado en exceso por el tratamiento de pacientes fáciles; lo que supone, además, una redistribución de recursos desde el sector público hacia el privado. En ambos casos, la rentabilidad y el ahorro para el sector público, parece, en el mejor de los casos, dudoso, por no decir inexistente.

El subvencionismo vendría así determinado por sus elementos constituyentes: una partitocracia que controla el aparato del estado y está en colusión con el sector privado implementando programas de políticas públicas más centrados en los réditos políticos que en la rentabilidad económica, manteniendo prácticas clientelares mediante relaciones de patronazgo amparadas en la discrecionalidad. Este régimen político estaría implícito en la hipótesis de Colin Crouch sobre el paso de una era democrática a otra post-democrática, donde el subvencionismo sería el régimen político propio de una era post-democrática.

■ **Aplicabilidad de caso: España.**

Como forma de concretar los atributos propios de la categoría los aplicamos a uno de los casos que componen el grupo de países que se engloban en ella. En el caso español están presentes los elementos propios de un régimen subvencionista. Por un lado, la desmovilización política y la frustración ciudadana. Una opinión pública decepcionada por la falta de alternativas reales. Por otro, una limitación

y perversión consciente del mecanismo democrático, manteniendo la imagen de democracia en un sentido procedimental pero vaciándola en términos sustantivos (procesos de cartelización). Por último, se produce una erosión (o inexistencia) de organizaciones cívicas propias de la sociedad civil más allá (o independientes) de los partidos políticos y de sus organizaciones patrocinadas. Esto produce una partidización de la sociedad civil. Como ejemplo podemos presentar la dependencia estructural de los sindicatos españoles. O el caso de las organizaciones de víctimas del terrorismo que en ese mismo país están muy vinculadas a una opción política. Además, en los países subvencionistas, los partidos establecidos buscan instrumentalizar para sí cualquier manifestación independiente que surja espontáneamente de la sociedad civil.

Es en este contexto donde se produce una pérdida de capacidad de distinción entre lo público y lo privado, ambos se mezclan como en tiempos pre-democráticos, cuando la élite aristocrática dominaba tanto la vida económica como la política. Los partidos cartel colonizan el estado y tras ellos los grandes intereses corporativos organizados. Como concluye Crouch:

“Por lo tanto, presenciamos otro aspecto de la parábola: un retorno al privilegio político corporativo bajo los lemas del mercado y la libre competencia”
(2004:51)

Lo que se indica es que el modelo liberal-parlamentario de democracia procedimental pasa a ser un rito de legitimación del régimen, perdiendo su significado original de instrumento para la elección de alternativas políticas. Coherente con proceso de banalización de la política antes señalado.

Dentro de la categoría de subvencionismo habría un factor crucial que determina el resto de comportamientos que entendemos como disfuncionales y en especial un tipo de gasto público muy particular. Este es la presencia de un sistema electoral viciado. Podríamos aludir al caso de Grecia, donde ante la incertidumbre de que alguno de los dos partidos no alcanzase la mayoría absoluta, se premia con cincuenta escaños adicionales a la lista más votada. También de las numerosas y tortuosas reformas del sistema electoral italiano desde la última década del siglo pasado.

Centrándonos en el caso español: el sistema electoral es teóricamente proporcional pero con unas circunscripciones electorales de magnitud muy variable y tendentes (en su mayoría) a subvertir la proporcionalidad oficial del sistema. De hecho, llamar al sistema electoral español “bipartidismo imperfecto” o “proporcional de baja intensidad” no resulta excesivo. Es más, durante el periodo democrático cada legislatura ha estado presidida por dos partidos dominantes y ha generado un buen número de mayorías absolutas. El funcionamiento resultante del sistema lo acerca

claramente a uno casi perfectamente bipartidista y, durante un buen número de años, a un modelo de partido dominante¹³.

En este sentido todos los estudios apuntan a la fórmula electoral como principal factor para mantener un sistema de partidos casi bipartidista. Dieter Nohlen (2004) indica que en el sistema español la magnitud media de las circunscripciones donde se aplica la fórmula d'Hondt es de 6,7 escaños, cosa que dificulta que los partidos pequeños (a partir de la tercera posición) puedan obtener representación. Igualmente se manifiestan Ocaña y Oñate (1999), al analizar mediante metodología cuantitativa la serie de comicios electorales estatales, ambos concluyen que para los distritos donde se eligen nueve escaños o menos, la desproporcionalidad del sistema es tan elevada como la propia de un sistema electoral mayoritario. En función de este hecho indican que sería más realista calificar al sistema como mayoritario atenuado que como de representación proporcional corregida.

De una manera semejante Rodón i Casarramona (2009) señala a la magnitud de la circunscripción electoral como uno de los principales factores que provocan la sobrerrepresentación e infrarrepresentación de los partidos dentro del sistema. Su investigación se centra en explicitar el sesgo que tiende a representar en exceso a los grandes partidos en perjuicio de las terceras o cuartas opciones. Sobre este tema Ocaña y Oñate afirman que:

“De hecho, la desproporcionalidad del sistema español está entre las más elevadas si se compara con las que se registran en los sistemas electorales del “entorno”, siendo superior a la registrada en cualquier otro país que utilice un sistema de representación proporcional (sistema teóricamente utilizado en nuestro país) y colocándose entre los países que utilizan un sistema electoral mayoritario o superando incluso el de algunos de estos”¹⁴ (Ocaña, F. y Oñate, P. 1999: 232-233).

13. La fuerza del bipartidismo en España puede reflejarse en la reforma constitucional de 2011 que se realizó en un tiempo record con los solos votos de los partidos hegemónicos. La sola fuerza institucional de ambos fue suficiente para constitucionalizar un precepto (por obligación de la autoridad europea) sin pasar por el procedimiento de referéndum. Esto se debió a que los partidos hegemónicos (PP y PSOE) tenían más del 90% de los escaños tanto en la Cámara Baja como en el Senado (concretamente un 92,28% en la primera), de manera que podían evitar someter la media a referéndum, (al ser una reforma por el procedimiento ordinario, la petición de referéndum podría hacerse por un 10% de los representantes de las dos cámaras, imposible dado que los partidos hegemónicos tenían más del 90% de la representación en ambas)

14. Aunque el estudio de ambos autores sólo alcanza hasta los comicios de 1996, sus conclusiones son válidas hasta el momento presente. Desde 1996 se han producido cuatro comicios generales, en dos de ellos uno de los dos grandes partidos obtuvo mayoría absoluta (el PP en 2000 y 2011). A modo ilustrativo podemos mostrar el número de escaños que obtuvieron los dos primeros partidos sobre el total de escaños en la cámara de diputados (350). En el año 2000 fue de 308 diputados; en los comicios de 2004 llegó a 312. En los del año 2008 la combinación de PP y PSOE alcanzó a 323 diputados. En 2011, dentro de un clima de contestación social contra el gobierno saliente (PSOE) en el contexto de la gran recesión económica la combinación de los dos partidos mayores alcanzó “sólo” 296 diputados. Estas últimas elecciones ganó por mayoría absoluta el PP aunque obtuvo menos voto popular que

Este hecho de la sobrerrepresentación estructural de las dos primeras opciones en detrimento de la representatividad del resto es también planteada por Nohlen al constatar que:

“Los partidos grandes se ven, por principio, fortalecidos en relación con los partidos pequeños de alcance nacional; sin embargo, esto no es así respecto a los partidos regionales, que con base al cómputo de los votos en la circunscripción pueden alcanzar una representación proporcional. El efecto desproporcional del sistema electoral es tan pronunciado que, bajo determinadas condiciones, un partido puede lograr la mayoría absoluta de los escaños con aproximadamente 42% de los votos, o aún menos, como ocurrió en las elecciones de 1989” (Nohlen, D. 2004:283).

Queda de manifiesto que el sistema electoral, proporcional en la letra, funciona de facto como mayoritario. Los principales factores que se suelen señalar para este comportamiento disfuncional del sistema son, por un lado, la escasa magnitud de la circunscripción electoral y por otro la fórmula d'Hondt, que dentro de las formulas electorales no es de las más proporcionales¹⁵ (Hernández Bravo, J. 1997). Suele verse el origen de este funcionamiento disfuncional del sistema electoral en pactos políticos entre los dos grandes partidos durante el periodo constituyente, como sugiere el catedrático Pérez-Royo¹⁶ (1999). Es aquí donde aparecen las huellas de la construcción de un sistema partitocrático (elemento necesario para el subvencionismo) merced a la negociación de dos actores relevantes, en este caso, los partidos hegemónicos del sistema. Igual se manifiestan Rodón i Casarramona al buscar el origen del sesgo que beneficia a las dos grandes opciones electorales. Partiendo de un modelo cuantitativo basado en el uso de la regresión múltiple en función a cuyos datos puede afirmar a la luz de los datos que:

el PSOE en los anteriores comicios (y gobernó sin mayoría absoluta). Que el número combinado de diputados de los dos partidos mayores disminuyese en relación al periodo anterior puede ser motivado por el desplome histórico de voto del PSOE que pasó de 11.289.335 millones de votos en 2008 a 7.003.511 millones en 2011.

15. Como indica este autor al hablar de la proporcionalidad en la representación de terceras, cuartas o siguientes candidaturas: “Desde esta perspectiva, y haciendo abstracción de otras circunstancias concurrentes en el proceso electoral, la fórmula danesa o nórdica es la más favorecedora de esta clase de candidaturas y la fórmula d'Hondt la menos favorecedora” (Hernández Bravo, J. 1997:386)

16. El eminente jurista español habla, al comentar el artículo 68 de la Constitución española de 1978 (sobre el número y composición de la cámara de diputados) la existencia de una serie de pactos y acuerdos tácitos entre la UCD y el PSOE en virtud de los cuales se aprobarían determinados artículos con determinado contenido a pesar de la oposición de los otros partidos. Como en el caso de este artículo, aprobado con los votos de estos dos partidos y la oposición de todos los demás grupos parlamentarios. Asimismo Pérez-Royo ve en la constitucionalización de la provincia como circunscripción electoral un elemento que implica una gran desigualdad en el valor del voto de cada ciudadano; hablando así del funcionamiento de la ley d'Hondt en el sistema electoral español: “...la fórmula es proporcional, pero en la práctica opera de manera mayoritaria en la mayor parte de las circunscripciones, ya que 32 tienen seis o menos escaños y con este número la fórmula proporcional deja realmente de serlo” (Pérez Royo, J. 1999:669).

“El sesgo de participación actúa a favor de las élites que lo diseñaron, pertenecientes a UCD y premiando este partido. Como he demostrado, el mecanismo actúa de la siguiente manera: UCD gana sistemáticamente en los distritos con menos participación, por lo que el «precio» por cada escaño es menor que el de los que ganan los otros partidos. Por el contrario, los otros partidos tienen su apoyo electoral en distritos con mayor participación, lo que resulta en un coste mayor por cada escaño. Este hecho, conjuntamente con el prorrateo, consolidan el llamado sesgo «conservador» en el sistema electoral español”¹⁷(Rodón i Casarramona, T. 2009: 123).

El resultado evidente es que tras el funcionamiento de facto mayoritario de un sistema electoral nominalmente proporcional se encuentra una transacción entre élites políticas. Sin embargo, este funcionamiento “sui generis” del sistema no se podría mantener en el tiempo sin una voluntad explícita. Como señala Manuel Sánchez de Dios (1999) un rasgo muy sobresaliente de los dos grandes partidos del sistema es su alta disciplina: factor fundamental para mantener los pactos políticos contraídos en el pasado. Como indica, se trata de partidos muy estructurados, con una disciplina impuesta desde el liderazgo parlamentario (que se proyecta en la cara interna de la organización) y donde la militancia tiene una importancia muy escasa con una capacidad de acción también muy limitada.

Asimismo, el sistema electoral es muy relevante para reforzar esta disciplina y cohesión interna de las organizaciones partidarias (circunscripciones pequeñas y ley d’Hondt) que lo acercan más al paradigma mayoritario. De modo que (Sánchez de Dios, M. 1999:144) la mayor fuente de poder para el partido es el propio sistema electoral, máxime cuando es el liderazgo del partido el que confecciona las listas (que son cerradas y bloqueadas): un importante elemento para mantener la disciplina. De hecho, llega a señalar que la disciplina del partido es tan fuerte dentro del sistema español que llega a subvertir el principio constitucional de libre mandato del diputado. Es decir, el diputado es elegido por el partido, y se debe al partido, por lo que actuará en función de las directrices que se le impongan desde la organización.

En el caso español, esta es (junto al clientelismo) la otra piedra angular del sistema: un sistema electoral viciado y partidos muy estructurados, con fuerte disciplina interna. El subvencionismo necesitaría de estos elementos: redes clientelares extensas operando junto a una partitocracia que domine las instituciones del estado mediante un sistema electoral viciado junto a organizaciones partidarias fuertes¹⁸.

17. Si bien el autor habla de la UCD, el efecto al que alude se mantiene en el tiempo como él mismo reconoce. Después de la desaparición de este partido y tras una etapa de realineación de la derecha, el PP heredó su lugar en el sistema de partidos. De hecho, en las últimas cuatro elecciones al Congreso de los Diputados ha ganado dos con mayorías absolutas (2000 y 2011). En tanto que las otras dos las ha ganado el PSOE (2004 y 2008) sin mayoría absoluta a pesar de haber obtenido mayor número de votos que el PP en 2000 y 2011

18. Bajo esas condiciones el caso de Italia a partir de la década de 1990 sería una anomalía. Sin embargo aunque las organizaciones partidarias del país transalpino son ahora mucho menos estructuradas y estables que en el periodo anterior, lo son todavía de manera suficiente como para seguir manteniendo el paradigma subvencionista.

De este modo, puede gestionarse el gasto público de acuerdo a criterios políticos (un ciclo político de gasto interminable) sin atenerse a criterios de rentabilidad, sin necesidad de realizar un cálculo económico efectivo, ni con la presión de evaluar la eficacia del propio gasto. Pues, dado que los órganos de control del presupuesto están politizados¹⁹, se comportarán de acuerdo a las directrices de organización partidaria en virtud de la fuerte disciplina de la que gozan.

En el régimen subvencionista la gestión pública está marcada por la corrupción y las prácticas clientelares dentro de un contexto de degradación institucional y de creciente escepticismo de los ciudadanos respecto al propio sistema político. La desafección política y la desmovilización electoral son crecientes y estructurales. Cosa a la que no ayuda la tendencia a la selección negativa de las élites de los partidos (Villora, M y Jiménez, F. 2012). Sería un modelo propio de países entendidos como “desarrollados” de acuerdo al valor convencional que se le da al término. Estarían, geográficamente, en la órbita de la Unión Europea, en el caso de los que hemos escogido como paradigmáticos son, de hecho, estados miembros. Esto es relevante porque el subvencionismo funcionaria dentro del ámbito de la micropolítica, mediante el ejercicio del patronazgo a través de redes clientelares, utilizando, por ejemplo, dinero de los fondos de cohesión europeos (un dinero “gratuito” para el político de turno) con el fin subvencionar determinadas actividades en detrimento de otras y privilegiando el acceso a los recursos públicos a unos actores frente a otros, en función de réditos políticos y necesidades de financiación partidista. La existencia de unos fondos de cohesión, o cualquier otro recurso exógeno, que llegue para ser gastado en el país no es indispensable, pero sí que su uso es muy ilustrativo como mecanismo para perpetuar el dominio partidista sobre determinadas bolsas de voto o determinados apoyos financieros en el sector corporativo privado.

En este sentido hay que señalar la tendencia del propio aparato estatal (en especial del Poder Ejecutivo) de desligarse del derecho administrativo y crear entes que se rigen fundamentalmente por derecho privado, cosa que supone una oportunidad de mayor discrecionalidad para realizar prácticas clientelares. Como indica Pascual García (2010), para el caos español, se está yendo más allá, dado que estos nuevos entes escapan también de los controles presupuestarios, sometiéndose a veces a normas y mecanismos de fiscalización más laxos. Como él mismo reconoce, al tratar el

El que los partidos tengan ahora una menor disciplina y cohesión interna puede redundar en una menor estabilidad de las legislaturas y en una tendencia más marcada y a la corrupción y a las prácticas clientelares. Esto es, la ausencia de partidos con disciplina fuerte puede funcionar como acicate para fomentar los peores efectos del modelo subvencionista y convertirlo en un caso de pura corrupción sistémica.

19. El artículo del jurista Pascual García (2010) brinda una clara idea de cómo se utiliza el recurso al derecho privado como manera de evitar la fiscalización propia del derecho administrativo. Otro elemento que debemos señalar es que los miembros Tribunales de Cuentas en España son de designación política y suele nominarse a miembros en activo de los partidos políticos.

tema de la estabilidad presupuestaria para los sectores que forman parte, netamente, de la administración pública:

“Para los primeros la estabilidad presupuestaria se va a definir como la situación de equilibrio o superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, bien a lo largo del ciclo económico, bien dentro del ejercicio según grupo de agentes. Por el contrario, respecto a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes del sector empresarial se define estabilidad como “posición de equilibrio financiero” (Pascual García, J. 2010:114).

La evidencia indica que existe un agravio comparativo entre las exigencias (más duras) al sector público (de tipo administrativo) que para el de tipo privado. Esta laxitud de criterios es un acicate para prácticas, como poco legales, dentro de un sistema como el que estamos describiendo. Además el propio jurista evalúa de caótico el ordenamiento financiero español concluyendo que:

“Todo ello da como resultado que la LGP²⁰, ley vertebradora del ordenamiento presupuestario estatal y paradigma del autonómico y local, esté derivando de hecho, a regular unas instituciones hacendísticas tipo y, dentro de ellas, unas modalidades, de las que se echa mano por las normas de creación de los nuevos entes en función del régimen que se quiera conferir a cada organismo, sin una planificación que responda a criterios predecibles” (Pascual García, J. 2010:126).

Una idea clara es la existencia en el sistema jurídico de zonas de incertidumbre, que en un paradigma como el subvencionismo suponen oportunidades para realizar un amplio abanico de actividades clientelares. La opinión de este jurista es un indicio de la tendencia del sector público a una huida de los controles de tipo legal-administrativo que se le pueden imponer.

Desde la perspectiva del ciudadano, ante este tipo de gestión, cunde la consideración de que lo público es algo político y todo lo político se ve como necesariamente corrupto. Se pierde conciencia de la división entre lo público y lo privado. En este caso, lo público pasa a entenderse como político en el sentido de ser dominio de los partidos (y su ámbito de influencia) esta es una de las ideas que subyace bajo el concepto de partitocracia, los partidos (hegemónicos) fagocitan el estado colonizando las instituciones.

El subvencionismo cristaliza a raíz de que la partitocraica se institucionaliza penetrando y enquistándose en todos los poderes del estado, causando que la sepa-

20. Siglas de Ley General de Presupuestos.

ración de poderes y su independencia aparezcan como una mera ficción jurídica. La construcción de este modelo avanza más deprisa cuanto mayor es el nivel de discrecionalidad de las decisiones políticas.

En el caso español (Villoria, M. y Jiménez, F. 2012) el grueso de las prácticas corruptas se centra en el ámbito local (constituido por municipios y diputaciones). El elevado número de entes municipales (más de 8000) y la opacidad de las diputaciones provinciales favorecen la aparición de zonas de incertidumbre donde la discrecionalidad es la norma, al tiempo que dificulta las posibilidades de control dado el enorme número de entes a fiscalizar. En el subvencionismo la corrupción es (mayoritariamente) de tipo político, frente a los casos de corrupción sistémica en donde es de tipo también administrativo. Una herramienta privilegiada para ejercer el patronazgo es la concesión de subvenciones frente a los modelos de corrupción sistémica donde lo usual es el pago personal o soborno directo (Winters, M y Weitz-Shapiro, R. 2012). Las prácticas corruptas, fuertemente enraizada en el ámbito local, están protagonizadas por la actividad de los partidos políticos como organizaciones autointeresadas; otro factor que aleja el subvencionismo de la corrupción sistémica en el que las prácticas corruptas tienen un marcado carácter personalista.

Los partidos hegemónicos monopolizan de un modo casi completo los órganos de representación y por lo tanto controlan la distribución y asignación de recursos públicos. A causa de este fenómeno, los administrados (sean ciudadanos o grandes corporaciones) ven más eficaz acercarse (oficial u oficiosamente) a las organizaciones partidarias para optar a esos recursos mediante la forma de subvenciones, ayudas, subsidios, concesiones, licencias, contratos o empleos públicos. Estos mecanismos implican, por ejemplo, realizar convocatorias “ad hoc”, significando una ruptura constante y sistemática del principio de generalidad e igualdad ante la ley que informa a este tipo de procedimientos. Además, este acercamiento a los partidos hegemónicos implica, muchas veces, ahorrarse la tramitación burocrática. Como indican Anduiza et al. (2012) la evidencia es que el intercambio explícito, de tipo material, es el mecanismo más importante para explicar el limitado castigo electoral a la corrupción en España. Es decir, el acceso diferencial a determinados beneficios es la clave para que la corrupción no afecte a la “accountability” de los partidos. La práctica subvencionista disminuye el impacto del voto de castigo por prácticas corruptas²¹.

Como contrapartida a estas prebendas desde el poder político, los partidos reciben apoyo electoral, económico o de otro tipo desde los actores privados que han beneficiado o promocionado. Como podemos observar en esta manera de gestionar los recursos públicos no están presentes criterios de economía, eficacia o eficiencia ni

21. En el mismo estudio de Anduiza et al. se citan varias investigaciones que indican lo limitado del voto de castigo en las elecciones españolas que, aún en el peor de los casos para el político, no alcanza a un 15% de pérdida de sufragios.

siquiera una evaluación de los resultados obtenidos o esperados. Los parámetros de la decisión en la distribución y asignación de los recursos no obedecen a un cálculo económico, si no político. No es la incapacidad del gestor público para realizar un cálculo económico adecuado, si no un interés o preferencia más fuerte por los réditos políticos. Los cálculos políticos implica la reelección, la obtención de un cargo o un ascenso, la entrada en el consejo de administración de una entidad privatizada, el control de bolsas estratégicas de votos para negociar candidaturas en el congreso del partido, etc.

Por lo tanto, como manifiesta el análisis del caso español, el subvencionismo tendría unas condiciones necesarias para su aparición: un sistema político dominado por una partitocracia dentro de un estado fiscalmente ineficaz (capacidad recaudatoria ineficiente) con una sociedad civil “cautiva” o poco articulada. Donde la población presenta altos porcentajes de pobreza relativa y/o absoluta (es fundamental la sensación de necesidad)²² y con una elevada incidencia de analfabetismo absoluto y/o funcional²³ acompañado de escasa cultura política. Asimismo, los rendimientos macroeconómicos resultan mediocres y la tasa de desempleo es estructuralmente elevada. Con un sistema de políticas sociales deficiente que provocan malestar ciudadano o una sensación de desencanto con el sistema. Este escenario tiene como marco institucional un régimen liberal-parlamentario de tipo representativo, de acuerdo a un mecanismo de democracia procedimental, pero desvirtuado, de un modo u otro, por diferentes transacciones y pactos entre las élites políticas representantes de los partidos hegemónicos. Existiría una amplia percepción social de corrupción generalizada tanto en el sector público (venalidades, patronazgo, clientelismo) como en el privado (fraude fiscal, explotación laboral, situaciones oligopólicas). Esta sensación de corrupción generalizada se enmarca en un contexto de déficits estructurales en los presupuestos del estado, a causa de los costes debidos a un gasto extensivo que se produce por las prácticas clientelares y a la

22. En el año 2004, una etapa de bonanza económica relativa (antes de la crisis y depresión mundial de 2008), el estudio del INE sobre la pobreza indicaba que esta situación afectaba a un 19% de la población, especialmente a las personas en situación de desempleo o jubiladas, además, era más prevalente entre las mujeres que entre los hombres. La metodología consistió en determinar un umbral de pobreza basado en ingresos como parámetro fundamental. Los países que señalamos como constituyentes de la categoría subvencionismo presentaban tasas de pobreza elevadas entre el 19% y el 21% superiores tanto a la media comunitaria como a la de países de referencia como Alemania o Noruega. De todas las maneras, en un contexto de bonanza económica, el volumen de personas pobres era de aproximadamente un quinto de la población de los países subvencionistas. Para el año 2013, todos los indicadores de esta variable han empeorado. Según la agencia Eurostat, un 28,2% de la población española se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social.

23. Por ejemplo, un informe del Comité de las Regiones del año 2009 lleva el expresivo título de “Combatir el analfabetismo funcional. Desarrollar una estrategia Europea ambiciosa para prevenir la exclusión y promover la realización personal”. En dicho informe se mostraba preocupación por el incremento del analfabetismo funcional entre los jóvenes e indicaba que este tipo de analfabetismo está también presente entre personas de 45 o más años. El problema de la comprensión y el analfabetismo funcional son un problema para España como para los otros casos que entran dentro de esta categoría como indica esta misma noticia de prensa de Octubre de 2013 sobre datos del informe Pisa para la capacidad matemática y comprensión lectora de adultos: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/10/07/actualidad/1381178933_752744.html#sumario_5

deficiente capacidad recaudatoria. Mientras, por otro lado, se concede dinero público de acuerdo a criterios de cercanía (subvenciones a allegados en función a la confianza). Existe, por tanto, un gasto público relativamente elevado pero ineficaz (en términos de bienestar social) a causa de los criterios (políticos) de concesión del dinero público. Esto, finalmente, causa la aparición de actitudes antipolíticas de desafección y desmovilización electoral que ayudan a solidificar la posición de dominio de los partidos hegemónicos (partitocráticos) que movilizan a sus respectivas bolsas de voto en virtud a sus actividades de patronazgo, de manera tal que mantienen el control del sistema dado que uno de los dos será el que alcance la mayoría.

Conclusiones

La categoría que presentamos tiene dos características principales. Una de ellas es la relevancia, dado que supone una profundización y concreción teórica tanto frente a categorías que hoy día han pasado a ser triviales (caso de los y términos intervencionismo y estatismo) como a la parcialidad de tipologías como la de los EdeB, que resulta insuficiente para describir y entender determinados fenómenos que operan en el sistema político.

La otra característica es la relevancia: la nueva categoría alude a unos casos concretos que coinciden con países miembros de la Unión Europea que han sido intervenidos o rescatados por las propias autoridades de la Unión. El subvencionismo resulta, como herramienta analítica, mucho más adecuado para iluminar y permitirnos entender procesos en desarrollo, al menos mejor que los términos y categorías antes citados.

Como ha podido apreciarse, el clientelismo (especialmente de nuevo tipo) es el corazón que late dentro del subvencionismo, que sería un régimen político con modelo de gestión pública y una política económica caracterizados por unos elementos muy definidos que hemos intentado presentar aquí. El conjunto de casos que entran en esta categoría responderían a unos atributos comunes. Más concretamente, para un conjunto de casos donde la democracia como sistema ha operado siempre en precario. Serían países de la órbita de la Unión Europea con peores indicadores macroeconómicos que la media de la región y con mayores tasas de desempleo estructural y de analfabetismo funcional así como unos índices de pobreza relativa/absoluta más elevados. Con un marco institucional donde la corrupción es más política que administrativa. En general, esta descripción se ciñe particularmente a los estados de Europa Meridional, donde es común el uso de la subvención (formal e informal) como herramienta política. De manera que esta categoría subvencionista describe un régimen político dentro del que se produce una cartelización concatenada que tienen como protagonistas a los partidos políticos que operan encuadrados en un sistema electoral viciado, constituido durante la transición de un régimen dictatorial/autoritario a otro liberal-parlamentario. Las prácticas de patronazgo se facilitan por un contexto de alta discrecionalidad

que disfruta el decisor político que opera, fundamentalmente, de acuerdo al paradigma del nuevo clientelismo y la concesión de ayudas o subvenciones son un instrumento principal del mecanismo clientelista. Uno de los resultados típicos de este modelo son tasas elevadas tanto de desafección política como de desmovilización electoral. De este modo, el subvencionismo toma carta de naturaleza como un modelo o categoría de régimen político (bajo el parámetro de la intervención o no en la economía) que profundiza y enriquece el concepto previo (ya trivial) de intervencionismo o estatismo.

Cuadro 1
Síntesis



Bibliografía

- ANDUIZA, E, GALLEGO, A Y MUÑOZ, J (2012) “Why do voters forgive corrupt politicians?” Recurso en línea:
<http://llet-131-198.uab.es/recercapol/images/publications/Experiment%20corruption%20IPSA.pdf>
- BASTOS BOUBETA, M. A. (2005a) “La propuesta de la renta ciudadana: una nota crítica” en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 4, nº 2, págs. 103-113.
- BASTOS BOUBETA, M. A. y MERCADO, G. (2005b) “Clientelismo e governança: Unha análise da funcionalidade do clientelismo” en *Eixo Atlántico* nº8 págs. 167-177.
- BIRDWELL, J, FEVE, S, TRYHORN, C, y VIBLA, N (2013) “Backsliders (democracy in Europe can no longer be taken for granted)”. Recurso en línea: <http://www.demos.co.uk/publications/backsliders>
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2010) “Combatir el analfabetismo funcional. Desarrollar una estrategia europea ambiciosa para prevenir la exclusión y promover la realización personal”. Recurso en línea: <http://eu.vlex.com/vid/analfabetismo-funcional-ambiciosa-prevenir-220206206>
- CROUCH, C. (2004) *Post-Democracy*. Cambridge, RU , Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993) *Changing Classes*. Londres, SAGE Publications Ltd.
- HERNÁNDEZ BRAVO, J (1997) “Los sistemas electorales” en *Manual de Ciencia Política*, Rafael del Águila (ed.), págs.349-390. Madrid, Editorial Trotta,
- HOPKIN, J. (2006) “Clientelism and party politics” en *Handbook of Party Politics*, Richard Katz y William Crotty (eds.) págs. 406-412. Londres, SAGE Publications Ltd. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608047.n35>
- INE (2004) “Estudio descriptivo de la pobreza en España”. Recurso en línea: <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/estudiodesc.pdf>
- JIMÉNEZ, F Y CAINZOS, M (2004) “La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones” en *Revista Española de Ciencia Política*, nº10, Abril, pág:141-170.
- KORNAL, J. (1993) “Market Socialism Revisited” en *Market Socialism*, Pranab Bardhan y John Roemer (eds.) págs. 42-68. Nueva York, Oxford University Press.
- KROUWEL, A (2006) “Party models” en *Handbook of Party Politics*, Richard Katz y William Crotty (eds.) págs. 249-269. Londres, SAGE Publications Ltd. DOI:<http://dx.doi.org/10.4135/9781848608047.n22>
- MAIR, P (2006) “Party system change” en *Handbook of Party Politics*, Richard Katz y William Crotty (eds.) págs. 63-74. Londres, SAGE Publications Ltd. DOI:<http://dx.doi.org/10.1093/0198295499.001.0001>

- MÜLLER, W (2006) “Party patronage and party colonization of the state” en *Handbook of Party Politics*, Richard Katz y William Crotty (eds.) págs. 189-195. Londres, SAGE Publications Ltd. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781848608047>
- NOHLEN, D (2004) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF. Fondo de Cultura Económica.
- OCAÑA, F y OÑATE, P (1999) “Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº86, págs. 223-245. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/40184151>
- PASCUAL GARCÍA, J (2010) “La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público” en *Presupuesto y Gasto Público*, nº60, págs.109-128.
- PÉREZ NIETO, E. (2005) “El Estado de Bienestar y las políticas públicas” en *Análisis de Políticas Públicas*, Margarita Pérez Sánchez (ed.), págs.13-30 Granada, Universidad de Granada.
- PÉREZ ROYO, J. (1999) *Curso de derecho constitucional*. Madrid, Marcial Pons.
- RODÓN I CARSARRAMONA, T (2009) “El sesgo de participación en el sistema electoral español” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº126, págs. 107-125.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M (1999) “Parliamentary Party Discipline in Spain” en *Party Discipline and Parliamentary Government*, David Shaun Bowler, M. Farrel y Richard S. Katz (eds.) págs. 219-229. Ohio, Ohio State University Press.
- VERGÉS, J. (1999) “Balance de las políticas de privatización de empresas públicas en España (1985-1999)” en *Economía Industrial*, nº333, vol.VI, págs: 121-139.
- VILLORIA, M Y JIMÉNEZ, F (2012) “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 138, Abril-Junio, págs. 109-134. DOI: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>
- WARE, A. (2004) *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid, Ediciones Istmo.
- WINTERS, M y WEITZ-SHAPIRO, R (2013) “Lacking Information or Condoning Corruption: When Will Voters Support Corrupt Politicians” en *Journal of Comparative Politics*, vol. 45, Julio, págs. 418-436. DOI: <http://dx.doi.org/10.5129/001041513806933583>