

## Resumen

Este trabajo consta de dos partes. En las dos primeras secciones se presenta la línea de argumentos que explican cómo la configuración de las instituciones produce resultados económicos precisos, en términos de eficiencia y competitividad. En las dos secciones siguientes se aplica esta idea al caso de España, para mostrar que la productividad total de los factores se ve socavada por algunas deficiencias institucionales específicas, como la baja calidad de la regulación, el exceso de normas, la baja eficiencia judicial y las inercias burocráticas del Estado. Para todo ello se parte de un examen de los indicadores internacionales de calidad institucional.

*Palabras clave:* costes de transacción, instituciones, productividad, España.

## Abstract

This work consists of two parts. The first two sections present the line of arguments that explain how institutions produces precise economic results, in terms of efficiency and competitiveness. In the next two sections, this idea is applied to the case of Spain, to show that total factor productivity is undermined by some specific institutional deficiencies, such as the low quality of regulation, excessive standards, low judicial efficiency and the bureaucratic inertias of the State. For all this, the starting point is a review of international indicators of institutional quality.

*Keywords:* transaction costs, institutions, productivity, Spain.

*JEL classification:* D21, D70, K40, O43.

# ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS INSTITUCIONES IMPORTAN

Xosé Carlos ARIAS

Universidad de Vigo

HASTA hace unas pocas décadas, a la economía se le achacaba, con razón, su insuficiente e inadecuada atención a los efectos económicos de las instituciones. Constituían estas una caja negra en la que el análisis apenas penetraba. Es verdad que, frente a ese olvido de la corriente principal de la disciplina, había algunas vías alternativas para el conocimiento –consideradas heterodoxas y que avanzaban de un modo paralelo y sin apenas conexiones con la lógica neoclásica– que se autodefinían como *institucionalistas*. Pues bien, una interesante característica del pensamiento económico actual es que, superando esas dualidades, en buena medida ha conseguido insertar el papel central de las instituciones en la interpretación de los procesos económicos, de modo que existe ya una amplia literatura –a la que se suele etiquetar como nueva economía institucional– que acredita ese papel respecto de cuestiones tan importantes como la eficiencia productiva o el crecimiento económico.

Los avances se han producido en tres planos. En primer lugar, la construcción de un conjunto de argumentos teóricos en los que ocupa una posición destacada el concepto de coste de transacción. Segundo, la amplia acogida y difusión de esas ideas en la esfera política, sobre todo desde que las hicieran suyas algunas de las principales agencias multilaterales. Y en tercer lugar, los esfuerzos de cuantificación,

en un terreno –medir la «calidad de las instituciones»– en el que lograr avances no resulta tarea fácil.

En las dos primeras secciones de este artículo se pasa revista a esos avances en el plano teórico y en el de la medición, haciendo también referencia a algunos de sus problemas. En las secciones tercera y cuarta se presenta la hipótesis de que la infraestructura institucional –y sobre todo algunos de sus rasgos específicos– tiene efectos significativos sobre la evolución de la economía española.

## I. RIGOR Y LÍMITES DE UN ARGUMENTO CADA VEZ MÁS INFLUYENTE

Puede situarse el arranque del nuevo institucionalismo económico en la obra de Ronald Coase y su formulación del concepto de coste de transacción. En Coase (1960) aparece bien perfilada esa noción: únicamente en un entorno en el que las transacciones tengan un coste cero puede aceptarse que todos aquellos intercambios que permitan mejoras paretianas de eficiencia serán efectivamente llevados a efecto. Pero ese supuesto de un mundo sin fricciones, de mercados perfecta y sistemáticamente competitivos, de transacciones gratuitas, supone una idealización trivial. En esta visión –que conceptualiza los intercambios económicos en términos de contratación– los costes de transac-

ción, que se derivan de la suscripción *ex ante* de los contratos y de su control y cumplimiento *ex post*, son, en la mayoría de los casos, positivos.

Y pudieran ser grandes, debido a una diversidad de razones, observadas con una óptica de fundamento microeconómico: la necesidad de una búsqueda mutua entre las partes; la medición del objeto del intercambio; la existencia de ventajas informacionales (derivadas de problemas de agencia o información adversa), o problemas de costes hundidos asociados a inversiones irreversibles, todo lo cual favorece la aparición de comportamientos de tipo oportunista; el diseño de los contratos, tanto más costosos cuanto más completos sean (lo que, por otro lado, será necesario para cubrir al sujeto que experimenta la desventaja y que puede, por tanto, ser perjudicado por el eventual oportunismo de su contraparte); y la resolución contractual, ya se produzca por acuerdo entre las partes o a través de la intervención de un tercero (en este último caso, habitualmente denominado *third-part enforcement*, el coste será obviamente mayor).

El valor de los costes de transacción puede estar condicionado por una diversidad de circunstancias. Entre ellos cabe mencionar el límite que impone el estado de la tecnología; por ejemplo, la aparición de nuevas tecnologías que –como las llamadas de registro distribuido o *blockchain*– permiten establecer un contacto directo e inmediato entre los actores del contrato, favorecerá la reducción de aquellos costes. Pero el factor clave que incide sobre ese valor es la estructura de instituciones, entendidas –en la definición, ya

ampliamente aceptada, de quien es el principal referente de este enfoque, Douglas North– como las reglas de juego que guían el comportamiento de los sujetos y les proporcionan la estructura de incentivos para reducir el valor de los costes de transacción (North, 1990). Lo conseguirán en la medida en que recorten la presencia de comportamientos oportunistas y depredadores en los intercambios y los hagan más creíbles, extendiendo las condiciones de certidumbre y la mutua confianza entre los sujetos, y con ello, en último término, la viabilidad a largo plazo de la resolución de los contratos. En ese caso, podremos hablar de una elevada *calidad institucional*, que estará fuertemente asociada a la claridad en la definición de los derechos de propiedad, la transparencia y la seguridad jurídica.

Menores costes de transacción se traducirán en un impulso de variables como la productividad y la inversión. Por ello, si la presencia de un determinado conjunto de instituciones permite el ahorro de esos costes, asegurando en mayor medida la rentabilidad a largo plazo, entonces podrá hablarse en rigor de instituciones eficientes, asociadas a procesos de crecimiento económico sostenibles en el tiempo. Tales procesos se hacen posibles cuando «los inversores confían en derechos de propiedad seguros, facilitan la inversión en capital humano y físico, el poder del Gobierno está limitado y restringido por un sistema judicial independiente y los contratos se resuelven de un modo efectivo» (Henry y Miller, 2009). Es este, por tanto, un esquema teórico que permite relacionar directamente las instituciones con el objeto central del pro-

grama neoclásico de investigación, es decir, el problema de la eficiencia. Su secuencia lógica básica sería:

### 1. Estructura de instituciones → Valor de los costes de transacción → Eficiencia económica

Por instituciones entendemos no solamente las reglas de carácter formal, sino también las normas informales y los mecanismos de cumplimiento (North, 1990). Es decir, caben allí las constituciones, leyes y procedimientos escritos de todo tipo, las normas contables, el registro de propiedad y los sistemas que le proporcionan veracidad, la tutela judicial y en general las condiciones de seguridad jurídica. Pero también son importantes –acaso tanto como las anteriores en materia de confianza social y resolución de los conflictos por la vía cooperativa– las normas de conducta socialmente aceptadas, vinculadas a razones de costumbre o inercia histórica; la dotación de capital social nos permitiría acercarnos a esa idea. Buena parte de las instituciones que condicionan la evolución de la economía tienen la marca de lo público, pero no deben olvidarse otras que regulan el comportamiento interno de organizaciones privadas, como las empresas (1). Para referirse al conjunto de unas y otras se ha hecho común el uso del término alternativo *gobernanza* (y también, aunque con un sentido algo diferente, el de *capital organizacional*).

La idea de que las instituciones son decisivas en el comportamiento de cualquier economía ha ido ganando respaldo a

medida que se han generalizado los estudios empíricos, que, sobre todo desde una perspectiva comparativa internacional, han contrastado las hipótesis neoinstitucionalistas. Cuidadosos estudios econométricos –sobre todo, Hall y Jones (1999) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001)– probaron que la estructura de derechos de propiedad y la seguridad jurídica marcan decisivamente el juego de los inversores internacionales. Por su parte, Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004) confrontaron la importancia del impacto de las instituciones sobre el crecimiento con los de la geografía y el comercio, concluyendo que «la calidad de las instituciones se impone a todos los demás» (p. 131). Posteriormente, Ogilvie y Carus (2014) ofrecieron una recapitulación de resultados de los efectos de las instituciones sobre el crecimiento económico desde una perspectiva de muy largo plazo.

De un modo más concreto cabe mencionar algunos ámbitos en los que se registran avances notables en la especificación de las consecuencias económicas de la calidad institucional. Destaca una ya larga corriente de literatura que ha acreditado sus efectos sobre la dinámica del comercio internacional. Así lo ha recogido la propia Organización Mundial de Comercio (OMC) en distintos documentos: «Las instituciones determinan el comercio internacional y son determinadas por él (dado que) los derechos de propiedad, la eficacia de las reglamentaciones y el imperio de la ley permiten a los agentes económicos establecer relaciones comerciales en las que las reglas y las posiciones individuales están perfectamente claras ya que reducen los costes de transacción asociados a la

incertidumbre...» (OMC, 2013, p. 199). Por su parte, en Egert (2016) se muestra que la calidad de las instituciones impulsa el efecto positivo del gasto en innovación sobre la productividad, lo cual se ve dificultado cuando existen procedimientos de insolvencia largos y costosos. O por citar un ámbito muy diferente de los anteriores, el impacto de la dinámica de descentralización sobre el crecimiento económico se muestra directamente influida por la calidad de la gobernanza (Muragami, Dahl Fitjary y Rodríguez-Pose, 2019). Un asunto, por cierto, de particular interés para el caso de España.

De todas formas, a pesar del indudable valor que tienen esos análisis empíricos a escala transnacional, cabe destacar también sus limitaciones. En realidad, el conocimiento que tenemos de la interacción entre las dinámicas del cambio institucional y el desarrollo económico es todavía muy incompleto (Baland et al., 2020); sobre todo debido al hecho simple de que medir la variable «calidad institucional» no es una tarea nada fácil y está sujeta a controversias diversas, tal como más adelante se muestra.

La visión del nuevo institucionalismo ha devenido en muy influyente en los últimos años. En su difusión entre públicos amplios y, más directamente, en los ámbitos de la decisión política, jugaron un destacado papel las grandes agencias multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización Mundial del Comercio, que a finales de la década de 1990 comenzaron a analizar los problemas del desarrollo confirmando una notable importancia a los efectos de las instituciones sobre la marcha de la economía.

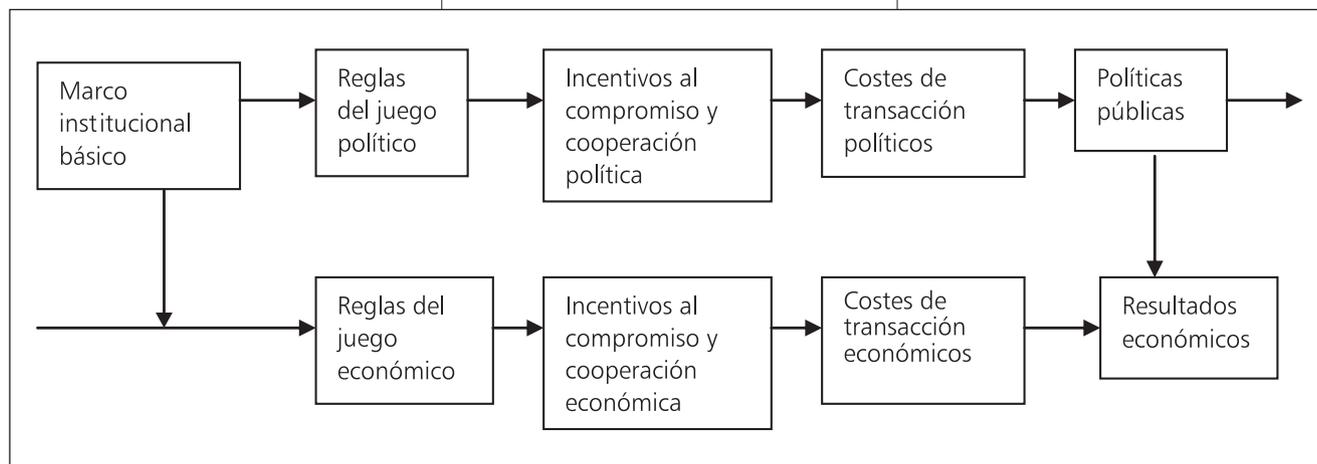
Particular influencia tuvo el informe del Banco Mundial de 2002 (*Instituciones para los mercados*), en el que se avanzaba una crítica al entonces vigente Consenso de Washington, apuntando como recomendación a un buen número de países que establecieran como prioridad las reformas institucionales. Este planteamiento se vio también reforzado por la notable difusión alcanzada en todo el mundo por algunas investigaciones que situaban en este terreno la clave del progreso y la riqueza. Destaca aquí la obra de Acemoglu y Robinson (2012), uno de los mayores éxitos editoriales en el campo de la economía en muchas décadas: su análisis de las instituciones inclusivas (centralizadas, neutrales y abiertas al pluralismo), frente a las de carácter extractivo (dirigidas a la extracción de rentas de ciertos subconjuntos sociales por parte de otros) constituye una aportación valiosa al pensamiento en torno a «la riqueza de las naciones».

Una de las novedades que aportan estos desarrollos teóricos es que han favorecido las posibilidades de interacción con otras ciencias sociales. En los estudios del nuevo institucionalismo no es raro observar la colaboración de economistas con historiadores o politólogos; y tampoco es una casualidad que, entre estos últimos, Douglas North y Daron Acemoglu sean probablemente los teóricos de la economía más citados. Cabe destacar que a partir de la noción de costes de transacción se ha desarrollado una novedosa línea de interpretación teórica de las relaciones políticas, usando un enfoque de elección racional: es lo que se ha llamado análisis político de costes de transacción (*transaction-costs politics*), en el que, de un modo análogo a

lo que hemos descrito para el campo de la economía, la definición de instituciones, reglas y compromisos resulta funda-

mental para alcanzar resultados óptimos en materia de decisión política (Dixit, 1996; Arias y Caballero, 2003). La secuencia

lógica de la relación entre costes de transacción, instituciones y resultados, combinando política y economía, sería la siguiente:



En ese esquema se muestra cómo el marco institucional establece el terreno de juego tanto en la economía como en la política, produciendo resultados en cada uno de esos ámbitos e interacciones mutuas entre ellos.

Esa interacción entre instituciones económicas y políticas proporciona una clave importante de la prosperidad. Según Acemoglu y Robinson, las verdaderamente decisivas son las segundas: «Aunque las instituciones económicas sean críticas para establecer si un país es pobre o próspero, son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económicas que tiene un país». Centrándose en el caso de Estados Unidos, añaden que las buenas instituciones económicas «fueron el resultado de las instituciones políticas que aparecieron gradualmente...» (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 61). Esta visión ha sido sometida a diversas críticas en los últimos años (sobre todo por el hecho de resultar muy insatisfactoria frente al fenómeno de la mayor

transformación económica de este tiempo, la de China), pero su llamada de atención sobre la relevancia de las instituciones políticas debe ser retenida.

La evidencia de una fuerte relación entre infraestructura institucional y variables económicas tan notables como la productividad y la capacidad competitiva conduce a que para un importante número de economías proceder a una reforma de aquella constituye una condición importante para el crecimiento y el progreso a largo plazo. Sin embargo, no se trata de una cuestión sencilla, sobre todo debido a dos razones. En primer lugar, se trata de cambios estructurales que exigen amplios acuerdos políticos para ponerlos en marcha; algo que es difícil de alcanzar en el entorno de polarización creciente que caracteriza la política democrática en un buen número de países en los últimos años. Pero, además, en segundo lugar, es fundamental encontrar un punto de equilibrio para las reformas, que no pocas veces aparecen distorsionadas

por la presencia de un exceso de retórica y algunas connotaciones y sesgos ideológicos.

Porque por mucho que valoremos los enfoques neoinstitucionales y su influencia en la formación de las agendas políticas, es importante detectar también su posible cara oscura. Este tipo de razonamientos no se han librado de los esfuerzos de revisión crítica que caracterizan al conjunto de la economía desde hace una docena de años. Un punto importante a recordar aquí es que, al menos en sus versiones más divulgadas e influyentes, la idea de calidad institucional aparece estrecha y exclusivamente vinculada a la obtención de ganancias de eficiencia, olvidando los problemas distributivos y la búsqueda de la cohesión social (Alonso y Garcimartín, 2013). Es decir, un rasgo que hemos presentado como factor de refuerzo del perfil teórico de esta argumentación podría constituir también un lastre desde una perspectiva más integral. Es más, como más adelante veremos, algunos organismos

incluyen la existencia de mecanismos a favor de la cohesión social (como los impuestos muy progresivos) entre los indicadores de mala gobernanza, cuando pudiera ser señal de lo contrario.

De igual modo, plantear de un modo absoluto la vigencia de algunas instituciones –como la libertad de transaccionar o el respeto a los derechos de propiedad– puede llevar a errores. Por ejemplo, si es indiscutible que la claridad en la definición de los derechos de propiedad es de gran valor para una economía de mercado, plantearlo en términos ilimitados, tal como hacen algunos autores partidarios de estas corrientes y ciertas organizaciones, como Freedom House, constituye una perversión del propio enfoque (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004, p. 157; de hecho, se erigen como una de las formas más descarnadas de la *ideología propietarista*, hoy en fuerte discusión [Piketty, 2019]). Con todo, esta llamada de atención sobre la posible presencia de excesos de interpretación no debe llevar a negar la validez general del enfoque: después de todo, en las comparaciones internacionales de calidad institucional más rigurosas ocupan las primeras posiciones aquellos países que, como los escandinavos, mejor saben combinar eficiencia económica y cohesión social. Por eso es importante no olvidar la connotación de «inclusividad» de las instituciones propuesta, entre otros, por Acemoglu y Robinson.

Además, está el riesgo de pensar que hay un único tipo de instituciones que funcionan desde un punto de vista económico. Por mucho que algunos de los principales autores relacionados con este enfoque –como North (1994) y Ostrom (2005)–

hayan combatido esa visión reduccionista, lo cierto es que en su difusión pública esto último ha prevalecido. Por lo demás, esa idea de «monocultivo institucional» se ha visto en gran medida desmentida por la sucesión de acontecimientos desde la crisis financiera de 2008. Entonces se descubrió que algunos importantes fallos de información, vigilancia, definición y resolución de contratos, que se consideraban propios de economías y sistemas financieros poco desarrollados, estaban también muy presentes en el mundo industrializado. La idea, hasta ese momento ampliamente extendida en círculos académicos y políticos, de que el modelo institucional propio de los sistemas anglosajones –basado en la libertad plena de mercado o el sistema de *common law*– era la garantía del progreso indefinido quedó por entonces seriamente comprometida.

Es decir, la utilidad de medir y comparar instituciones no debe llevar a imponer una uniformidad completa. Al contrario, de cara a una definición de reformas es importante la puesta en valor de la idea de diversidad institucional (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004; Rodrik, 2011; Dixit, 2009). No hay un único modelo de economía de mercado, sino *variedades del capitalismo*, construidas sobre distintas sistemas de normas y procedimientos (Hall y Soskice, 2001). Pero, por eso mismo, allí donde se registran procesos de convergencia en la dinámica de los mercados y el comportamiento de los actores económicos, también las instituciones deben converger. Obviamente, en el caso de la economía española la referencia se encuentra en el proceso de integración europea.

## II. MEDIR LA CALIDAD INSTITUCIONAL: COMPARACIONES INTERNACIONALES

A la hora de precisar la utilidad del enfoque neoinstitucional, hay una pregunta decisiva: ¿cómo otorgar valores precisos a la «calidad institucional»? Realmente, ¿se puede medir ese concepto, que en principio parece esquivo, como primer y decisivo paso para determinar sus efectos sobre la economía? En los últimos veinte años se han multiplicado los esfuerzos por responder a estos interrogantes. Algunos organismos internacionales se han aplicado a cuantificar variables como la rendición de cuentas, la seguridad jurídica, la eficacia del Estado o la claridad en la definición de los derechos de propiedad, conformándose ya, con todo ello, una amplia base de datos que permite hablar con bastante precisión (aún con las salvaguardas que más adelante se mencionarán) de eficiencia o ineficiencia de una determinada estructura institucional; es decir, si esas variables se levantan como un factor de impulso o un obstáculo para el crecimiento económico sostenido (2). Un resumen de esos informes se recoge en el cuadro n.º 1.

Las tres fuentes de indicadores institucionales más conocidas y usadas, y que se elaboran para más de cien países, son: el informe *Doing Business*, (en adelante, *DB*), elaborado por el Banco Mundial; el informe *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, antes más conocido como *Governance Matter*; y el *Global Competitiveness Report (GCR)*, que elabora el World Economic Forum. Hay algunos otros informes que cubren los diferentes planos de la gobernanza, pero

CUADRO N.º 1

## INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL. PRINCIPALES FUENTES

## 1) Instituciones económicas inclusivas:

**Relativas a la eficacia del Estado:**

*Doing Business* (Banco Mundial)  
*Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial)  
*Global Competitiveness Report* (World Economic Forum)  
*Sustainable Governance Indicators* (Berstelmann)

**Seguridad jurídica / independencia judicial**

Índice de *Rule of Law* (World Justice Project)  
*The EU Justice Scoreboard* (Comisión Europea)  
*Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial)  
*Sustainable Governance Indicators* (Berstelmann)

**Calidad de la regulación**

*Global Competitiveness Report* (World Economic Forum)  
*Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial)

**Derechos de propiedad y libertad económica**

*Doing Business* (Banco Mundial)  
*Global Competitiveness Report* (World Economic Forum)  
 Freedom House (Heritage Foundation)  
 Fraser Institute

**Transparencia y rendición de cuentas**

Índice de *corrupción* (Transparencia Internacional)  
*Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial)  
*Doing Business* (Banco Mundial)  
*Sustainable Governance Indicators* (Berstelmann)

## 2) Instituciones políticas inclusivas:

**Calidad democrática**

Economist Intelligence Unit, *Democracy Index*  
 Índice de *Rule of Law* (World Justice Project)  
*Voice and Accountability*, *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial)  
 The Global State of Democracy (Institute IDEA)  
 Democracy Report, V-Dem (Universidad de Gotemburgo)  
*Personal, political Rights*, *Social Progress Index* (Social Progress Imperative)

están menos consolidados; entre ellos destaca el de *Sustainable Governance Indicators (SGI)*, elaborado por la Fundación Berstelmann, que cubre 41 países. El *DB* incluye diez indicadores de gobernanza para 190 países, sobre todo centrándose en la eficiencia y la libertad para hacer negocios, siendo los de mayor interés los que se centran en la eficacia de las estructuras de los Estados (entre ellos, tiempo y número de procedimientos necesarios para abrir una empresa, coste, tiempo y número de procedimientos para la transferencia de un inmueble, calidad del sistema administrativo). Por su parte, el informe *WGI/Governance Matter*, también del grupo del Banco Mundial, cuantifica seis líneas de

referentes institucionales: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del Gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y ausencia de corrupción.

En el caso del *GCR* se incluyen hasta 26 indicadores institucionales, estableciendo una relación directa entre ellos y la capacidad competitiva que muestran las diferentes economías: constituyen «el primer pilar de la competitividad», atribuyéndosele un 25 por 100 de los determinantes básicos de esta, que puede decidir hasta el 60 por 100 de su valor final. Interesa señalar que el peso específico que se otorga a ese pilar es exactamente el mismo que el de las infraestructuras físicas y las

condiciones macroeconómicas, lo que da idea de su importancia. Entre esos indicadores –algunos de ellos se incluyen, para el caso de España, en el cuadro n.º 2– destacan los relativos a los derechos de propiedad intelectual y del suelo, las normas contables y de auditoría, la protección de los accionistas minoritarios, la eficacia del marco legal de resolución de disputas, los sistemas de *checks and balances*, la estabilidad del marco regulatorio o la percepción de independencia judicial.

En cuanto a la condición de inclusividad de las instituciones políticas –que podemos asociar a la idea de calidad de la democracia– hay también un importante listado de organizaciones que en los últimos años establecen comparaciones supranacionales sobre ellos. Destacan The Economist Intelligence Unit, The Global State of Democracy (Instituto IDEA) y Democracy Report (V-Dem, Universidad de Gotemburgo), pero también se encuentran referencias a ese importante ítem en el índice de *Rule of Law* (World Justice Project), el de Voz de WGI o los de derechos personales y políticos de Social Progress Imperative.

Por último, hay otras fuentes disponibles para la cuantificación de la gobernanza –como, por ejemplo, de un modo destacado– los *OECD Public Governance Reviews*, pero no lo hemos incluido en el cuadro de las principales fuentes por no establecer clasificaciones por países.

A medida que el uso de estas bases de información se ha ido extendiendo, han ido también en aumento las discusiones acerca de la solvencia de algunas de las fuentes. Sin entrar ahora en

una discusión en profundidad sobre ese tipo de problemas, sí deben mencionarse al menos dos cuestiones. La primera es que, por lo general, el origen de la asignación de valores a las variables institucionales está en su percepción por parte de expertos, líderes empresariales o, más raramente, de la población en general; y en esa percepción pueden darse sesgos, retrasos o simples errores de apreciación. Es interesante señalarlo para el caso particular de España, en el que la percepción de algunos problemas de gobernanza –como la corrupción– tiene que ver no tanto con casos actuales, sino del pasado: pero es ahora cuando se han hecho públicos.

El segundo posible problema tiene que ver con la cuestión general ya mencionada en el apartado anterior, relativa a los posibles sesgos ideológicos o, incluso, con la posibilidad de una abierta manipulación de algunos de esos indicadores: un ejemplo característico serían los indicadores sobre impuestos, que con frecuencia registran valores superiores cuando, sin más, la carga tributaria es menor. El hecho de que algunos datos –un buen ejemplo serían los del *GCR*– incorporen exclusiva o preferentemente opiniones de parte (en el caso citado, los empresarios) puede favorecer decididamente esos sesgos.

En cuanto al riesgo de manipulación, sus manifestaciones más claras han sido la denuncia formulada por el economista jefe del Banco Mundial, Paul Romer, sobre una manipulación del informe *Doing Business* de 2018, y la investigación abierta en torno al mismo informe correspondiente a 2020, después de que se comprobaran importantes

anomalías en su elaboración. A propósito de estos problemas, es interesante constatar que, probablemente como un intento de corregirlos, en los últimos años el *GCR* se fue abriendo a cambios metodológicos en la selección de indicadores, con una visión más comprensiva de la competitividad y de las propias instituciones (véase, sobre todo, el informe de 2020).

Con todo, en términos generales, la información que proporcionan estos sistemas de indicadores acerca de la calidad institucional resulta muy útil; por eso, los usaremos de un modo extensivo en el apartado siguiente, relativo a España. Para concluir esta exposición sobre las comparaciones transnacionales de las infraestructuras institucionales, cabe constatar dos hechos. En primer lugar, los países que aparecen más frecuentemente en las primeras posiciones en casi todas esas clasificaciones son los del norte de Europa –Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia y, en ocasiones, Islandia–, estando también en lugares preeminentes Nueva Zelanda, Suiza y Holanda (y en algún caso, en lo relativo a la eficacia del Estado, países del sureste de Asia, como Singapur).

La segunda cuestión a subrayar es la tendencia negativa experimentada a escala global por estas variables desde la explosión de la crisis financiera de 2008. Por ejemplo, según el *GCR* de 2020, la percepción de independencia judicial declinó un 4,6 por 100 entre 2009 y 2020 (dándose además tanto en los países desarrollados como en los emergentes). En cuanto a la percepción de la eficiencia de la estructura legal para hacer negocios cayó un 7,9 por 100 en esos mismos

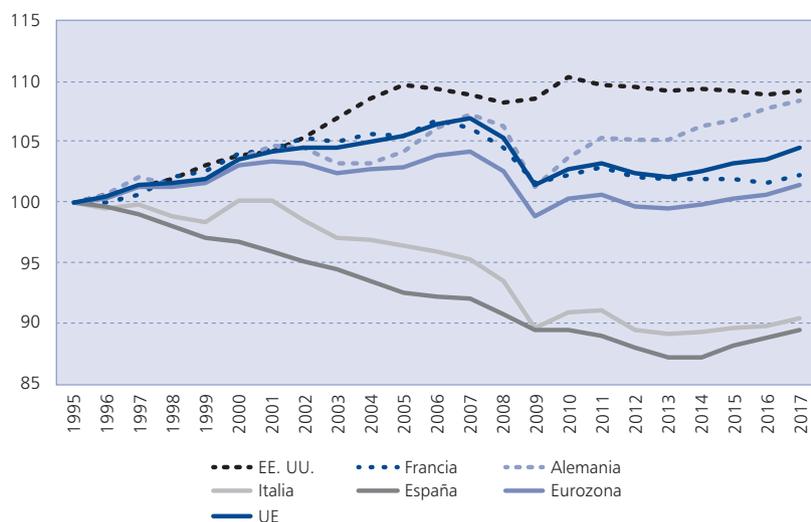
años. Algo parecido ocurrió con la percepción de transparencia, cuyas diferencias entre los países con mejores y peores posiciones se ampliaron notablemente (más de 30 puntos sobre 100).

### III. LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y SUS PROBLEMAS

Que la economía española tiene un problema de baja productividad, que además se ha venido agravando en los últimos veinte años, es algo ampliamente aceptado en la literatura. Hay evidencia de que la productividad total de los factores viene decreciendo desde mediados de la década de 1990: entre 1996 y 2017 se redujo en un 10,5 por 100 (si bien experimentó una leve recuperación desde 2014), frente a un aumento de un 4,5 por 100 del conjunto de la Unión Europea (UE) (según datos de la Fundación BBVA y The Conference Board, véase el gráfico 1) (3). Con ello, la brecha con los principales países de la Unión creció de un modo significativo, pudiéndose identificar aquí uno de los lastres principales para el crecimiento de la economía española en el largo plazo.

Para explicar este fenómeno, en los últimos años han surgido varias provechosas corrientes de análisis centradas en algunos factores clave: la escasa inversión en innovación, el déficit en capital humano y el elevado grado de minifundismo empresarial, relacionado con un peso desmesurado de las microempresas. Pues bien, junto a todo ello, se registra también una atención creciente a los problemas de la infraestructura institucional de la economía como causa directa de

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES  
EN VARIOS PAÍSES, 1995-2017



Fuente: The Conference Board.

la insatisfactoria evolución de la productividad con una incidencia propia y diferenciada, pero también interaccionando con el resto de los factores.

Se trata de investigaciones que, en general, colocan en el centro del escenario la presencia de fallos institucionales significativos, que merman en diferentes sentidos la productividad y de esa manera se conforman como un lastre para el conjunto de la economía. En un plano general, cabe mencionar diversos trabajos de Carlos Sebastián (2016 y 2019; Sebastián *et al.*, 2008), Alcalá y Jiménez (2018), Lapuente *et al.* (2018), Mora-Sanguinetti y Fuentes (2012), Círculo de Empresarios (2008) o Arias y Caballero (2016). La mayoría de estos trabajos, pero no todos, encuentran una fundamentación teórica explícita en los argumentos de autores de la corriente «northiana». En cuanto a la cuantificación de sus efec-

tos, las aportaciones son menores; cabe destacar el trabajo de Alcalá y Jiménez (2018), quienes estiman que una mejora de la calidad institucional podría aumentar alrededor de un 20 por 100 el PIB per cápita a largo plazo (con una perspectiva de 15 años, un 1,2 por 100 de incremento anual), si bien los márgenes para ese impacto son muy dilatados (pues hablan de una horquilla entre el 10,7 y el 30,4 por 100).

En un plano más concreto, centrado en instituciones específicas, las características singulares de algunas de ellas y sus efectos económicos han sido analizadas en los últimos años por un amplio grupo de autores. Cabe destacar los problemas de transparencia o corrupción (Villoria y Jiménez, 2012; Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2012; Lapuente, 2016); las condiciones de seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial (Mora-Sanguinetti, 2016;

Padilla *et al.*, 2007; Arruñada, 2020); la calidad de la regulación (Mora-Sanguinetti y Pérez Valls, 2020); o la presencia de redes clientelares en la decisión política (García-Santana *et al.*, 2015). Todos esos factores son fundamentales para determinar el stock de capital organizacional de la economía española, en su parte pública. Junto a ello está el capital organizacional privado, que ha sido estudiado por autores como Emilio Huerta y Vicente Salas (Huerta y Salas, 2017), quienes detectan significativas insuficiencias en el ámbito de la gobernanza corporativa que implican también un notable lastre para la productividad; es obligado mencionar este último punto, aunque aquí nos centremos en la calidad de las instituciones formales públicas.

Una forma de acercarse al papel que estas últimas juegan en la evolución de la economía española es examinar el valor de los indicadores de calidad institucional incluidos en los informes que hemos recogido en el cuadro n.º 1, tanto en términos absolutos como, sobre todo, en la posición relativa del país en las comparaciones internacionales. Así se hace en los cuadros n.º 2 y n.º 3. De su observación se obtienen varias conclusiones de interés. En primer lugar, en lo que se refiere a los indicadores más generales –los de «calidad institucional»–, se comprueba que España ocupa una posición intermedia, poco destacable entre el conjunto de los países desarrollados, y en el grupo más rezagado entre los pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria (UEM). En concreto, en los casos del DB y el GCR, en 2019 ocupaba los puestos 30 y 28, respectivamente, en el concierto mundial, no muy alejado de los

CUADRO N.º 2

## ALGUNOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL, SEGÚN DIVERSOS INFORMES DE COMPARACIÓN INTERNACIONAL

	VALOR DEL INDICADOR (1 – 100)	POSICIÓN EN EL RANKING MUNDIAL
1. Calidad institucional (GCR, 2019)	65.1	28
2. Calidad institucional (DB, 2020)	77.9	30
3. Calidad de la democracia (SGI, 2020)	73 (a)	16 (con otros 4 países)
4. Calidad de la democracia (Economist I. U. 2019)	82,9	18
5. Calidad de la democracia (V-DEM, 2019)	81,5	9
6. Rendición de cuentas, SGI, 2020)	66 (b)	22
7. Percepción de corrupción (Transparencia Int., 2019)	62	30
8. Prevención de corrupción (SGI, 2020)	73	14 (con otros 8 países)
9. Estado de derecho (WJP, 2020)	73	19 (c)
10. Eficiencia regulatoria (Heritage Foundation, 2020)	66,9	58 (d)
11. Gobierno, orientación de futuro (GCR, 2019)	59,5	46
12. Independencia judicial (GCR, 2019)	4.2 (e)	54
13. Eficiencia legal de la regulación (GCR, 2019)	3,4 (e)	74
14. Eficiencia legal frente a disputas (GCR, 2019)	3,9 (e)	63
15. Apertura de un negocio (DB, 2019)	86,9	86
16. Trámites para la obtención de electricidad (DB, 2019)	83	48
17. Registro de la propiedad (DB, 2019)	71,7	58
18. Open Budget Index, 2019	54	44

Notas: (a) Valor medio de 41 países desarrollados, 70; (b) Valor medio 41 países, 67; (c) Posición entre 128 países; en la UE posición 13; (d) Entre 171 países; (e) Valores de 1 a 7.

Fuentes: World Economic Forum (2019); *Doing Business* (2019); The Economist I.U. (2019); World Justice Project (2020); OCDE (2019); Transparencia Internacional (2019).

que el país ocupa en clasificaciones económicas convencionales, como la del PIB per cápita.

Por lo que respecta al último informe mencionado, tanto el valor absoluto como la posición relativa del indicador del pilar institucional es claramente peor que el general de competitividad, en relación con lo cual ocupa la posición 23 (con una diferencia en valor de 10,2 puntos, 75,3 frente a 65,1). Contrasta fuertemente la posición mantenida en otros pilares, como infraestructuras físicas (séptimo lugar) y salud (primero). Todo ello nos da idea de que, planteado en

sus términos más generales, el marco institucional está entre las debilidades que lastran –si bien de una forma limitada– la capacidad competitiva de la economía española.

En segundo lugar, la evolución de los indicadores institucionales considerando un período largo –los últimos veinticinco años– es claramente negativa. A esa conclusión se llega fácilmente observando el cuadro n.º 3, en el que se recoge la evolución de las seis líneas de indicadores del *WGI-Governance Matter* desde 1996; cinco de ellos experimentaron retrocesos significativos.

Tendencias parecidas se observan en el resto de los informes. El deterioro se produjo en la última fase de expansión previa a la crisis y se agudizó en los primeros años tras esta, caracterizados por las duras políticas de austeridad. En el gráfico 2 se observa que España es uno de los países de la UE en los que el retroceso de la calidad institucional en esas dos décadas se hizo más manifiesto. La explicación más plausible –aunque no la única: también influyó la evolución de las condiciones del juego político, a las que haremos referencia– de esa tendencia tan negativa tiene que ver con las expectativas de beneficio rápido que caracterizaron al período de burbuja inmobiliaria y crecimiento sostenido sobre un crédito abundante y barato, sin que estuvieran en muchos casos del todo claras las barreras entre el ámbito público y el privado (Fernández Villaverde, Garicano y Santos, 2013). Eran esas condiciones favorables a una relajación de los controles y la transparencia y para una pérdida de vigor institucional.

Sin embargo, es interesante constatar que a partir de 2015 se registra una evolución mucho más positiva en todos los informes de comparación internacional. Por ejemplo, en el *GCR* de 2015-2016 España ocupaba la posición 65, lo que quiere decir que en poco más de tres años ha escalado nada menos que 35 puestos; aunque en esa evolución han podido influir ciertas modificaciones en la metodología de elaboración, es obligado constatar un claro y en este caso favorable cambio de tendencia, que es consistente con la mejora en el índice de competitividad del propio informe (en este caso en diez posiciones, también muy significativo) y, sobre todo, con

CUADRO N.º 3

## INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, WGI (1996-2019)

INDICADOR DE GOBERNANZA	AÑO	ESPAÑA	PAÍSES DESARROLLADOS (OCDE)
Voz y responsabilidad	2019	82,7	87,2
	2009	88,5	88,1
	1996	89,9	
Estabilidad política y ausencia de violencia	2019	59,1	74,7
	2009	30,3	73,3
	1996	50,5	
Efectividad del Gobierno	2019	79,8	87,6
	2009	78	87,6
	1996	90,2	
Calidad regulatoria	2019	81,7	88,9
	2009	84,7	88,5
	1996	84,8	
Estado de derecho	2019	80,3	87,4
	2009	86,2	87,7
	1996	90,9	
Control de corrupción	2019	73,5	85,3
	2009	82,3	86,2
	1996	83,9	

Fuentes: World Bank Group (2015). *The Worldwide Governance Indicators*, 1996-2019.

el dato ya constatado de una mejora en la productividad total de los factores (PTF) a lo largo de los últimos años. En resumen, se constata una evolución claramente negativa en una perspectiva de largo plazo, parcialmente corregida solamente en el período más reciente.

En tercer lugar, esa condición de lastre de la infraestructura institucional de la economía española –visible frente a los países líderes, pero no dramático en un plano general– se hace mucho más intensa si se toman en consideración algunos ítems institucionales específicos, en los que se observan evidencias preocupantes. Sobre todo los que tienen que ver con la transparencia y la rendición de cuentas, el sistema judicial / *enforcement* de los contratos, los sistemas de regulación, la coordinación del

gobierno multinivel y la gobernanza de las administraciones públicas. En todos estos casos, se detectan déficits institucionales significativos, tal como a continuación se explica.

Antes, un comentario sobre las implicaciones que en esta materia ha tenido la integración de España en el espacio europeo. Es evidente que la entrada en la UE trajo como consecuencia una profunda transformación de la economía en todos los órdenes, también obviamente en el institucional. La creación de la Unión Económica y Monetaria reforzó, por lo menos en un primer momento, esa tendencia. Muchos de los cambios institucionales operados –desde la ley de independencia del Banco de España hasta la creación de la AReF en 2013– respondieron a impulsos procedentes de los órganos de

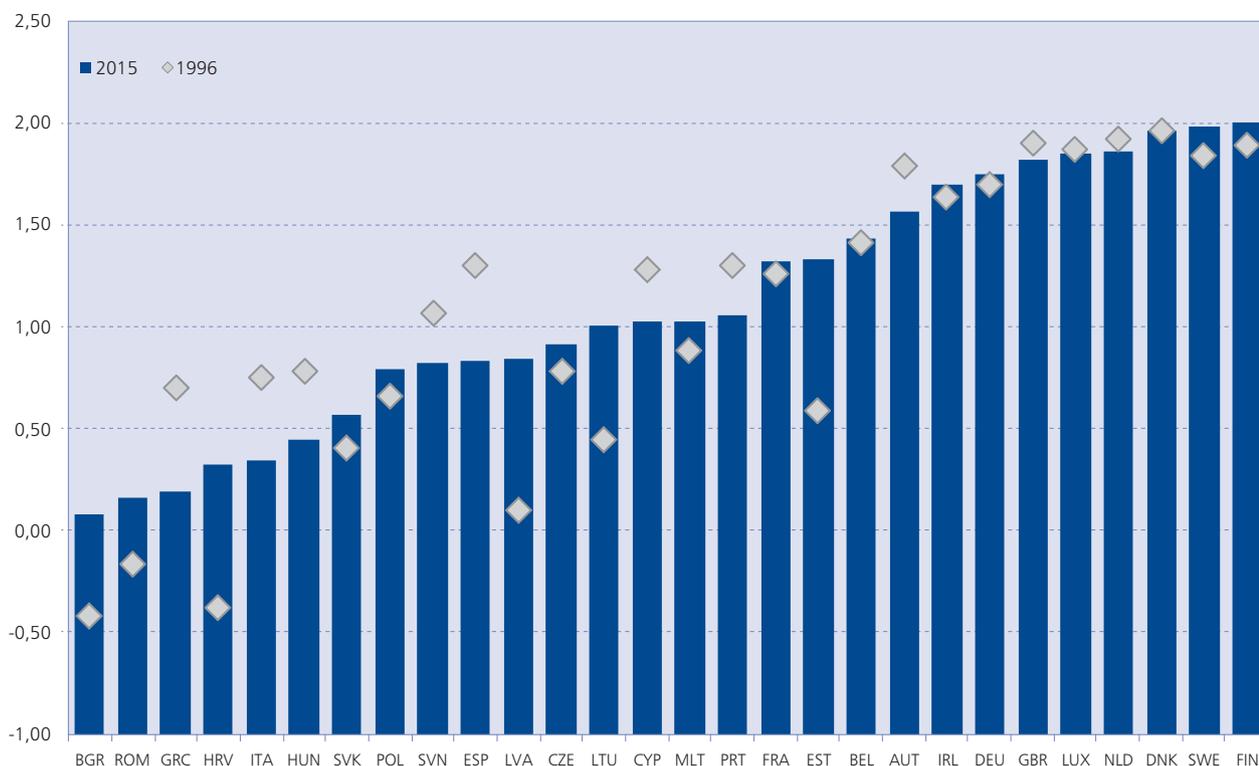
poder europeos. Sin embargo, junto a este hecho reseñable encontramos otro fenómeno de apariencia desconcertante y en gran medida contradictoria: se daba por supuesto que la integración en un área monetaria común traería como consecuencia una convergencia en una diversidad de variables, tanto macroeconómicas como institucionales. Pero esto último no ha ocurrido; por el contrario, tras la observación de un gran número de indicadores se constata que las diferencias –al menos hasta 2015– más bien tienden a crecer, sobre todo si se toman como referencia países como Alemania o los escandinavos. Es este un fenómeno que no solamente se da en España; afecta al conjunto de la UEM y puede considerarse como uno de los principales y acaso menos conocidos problemas de esta: la ampliación de las diferencias entre los países que muestran una mayor eficiencia institucional (los del norte y centro de Europa) frente a los más rezagados (los del este y el sur) (Bayaert, García-Solanes y López-Gómez, 2019).

En el resto de este apartado pasamos revista a cuatro planos fundamentales del marco institucional: la calidad de la democracia; la rendición de cuentas; la seguridad jurídica y el modelo judicial; y las capacidades efectivas del Estado.

## 1. Calidad de la democracia

En los últimos años se han planteado fuertes polémicas políticas en España en torno a esta cuestión, llegando a plantearse incluso con retóricas de «Estado fallido». La idea de que la democracia en España es de baja calidad es, exactamente, el argu-

GRÁFICO 2  
CALIDAD INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES DE LA UE, 1996 VS. 2015



Nota: Media aritmética de cuatro indicadores de gobernanza procedentes del *Worldwide Governance Indicators* (base de datos disponible online en [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)): imperio de la ley, calidad regulatoria, control de la corrupción y efectividad del Gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

mento equivocado; y es importante señalarlo porque su presencia perturba extraordinariamente el debate sobre el papel de las instituciones. Es verdad que en varios aspectos se han registrado deterioros en la democracia liberal, pero se trata de un fenómeno general –la llamada recesión democrática– que caracteriza a esta época en buena parte del mundo.

Todos los informes internacionales acreditados que evalúan el funcionamiento de las democracias liberales muestran, sin la menor duda, que la española figura en el grupo cabecero a una escala global. En el informe de la Universidad de Gotembur-

go (V-Dem), España es el noveno país (con un valor de 0,815 sobre 1; máximo, Dinamarca, 0,858). Según *The Economist Intelligence Unit*, se mantenía entre las «democracias plenas», ocupando el puesto 18 (8,29 sobre 100; máximo, Noruega, 9,87). En el informe de la Fundación Berstelmann-SGI, por su parte, compartía la posición 16 con otros cuatro países. Y aún, ampliando la información, en la clasificación respecto a derechos personales de *Social Progress Imperative* España es el país 15 en 2020 (94,49 puntos sobre 100) y en derechos políticos, el puesto 19. Por último, en el índice de «Estado de derecho» del

World Justice Project ocupa también la posición 19. En todas las fuentes, por tanto, la democracia española se encuentra entre las veinte primeras posiciones en el mundo, por lo que no se puede sino llegar a la conclusión de la presencia de un marco de instituciones políticas inclusivas.

Sin embargo, en el funcionamiento concreto del sistema político español se registran algunas distorsiones y problemas que es preciso señalar, pues son decisivas en la aparición de algunas de las anomalías y deficiencias en las instituciones económicas que más adelante se mencionarán. Hasta momentos muy recientes

–podría tomarse como referencia para un cambio los años posteriores a la Gran Recesión– el equilibrio político español se definía de una forma tal que, quedando garantizada la gobernabilidad, se daba una imperfecta división de poderes de facto, fuertes barreras de entrada en los mercados políticos, límites en la democracia interna de los partidos, primacía del poder ejecutivo frente al legislativo, problemas de selección de las élites, oportunismo en el nombramiento de los órganos independientes y capturas de rentas por parte de grupos no institucionalizados (Caballero, 2006; Villoria y Jiménez, 2012). Se trata, por tanto, de condiciones favorables para un deterioro de la vigilancia, la transparencia y la rendición de cuentas; y con ello, también de la «confianza pública en los políticos» (que detectan de un modo creciente todas las encuestas, como los sucesivos paneles del *European Social Survey*).

En los últimos años, el juego político español ha cambiado en algunos aspectos importantes: las barreras de entrada en parte han cedido y ha aumentado el grado de pluralismo representativo y fragmentación parlamentaria. Sin embargo, esos cambios han venido de la mano de, y en buena medida facilitado, un aumento notable de la polarización política, localizada no en torno a la definición de políticas públicas concretas, como a factores ideológicos e identitarios (Miller, 2020). Lo cual ha originado un nuevo e importante problema para la dinámica institucional: los acuerdos –imprescindibles para avanzar en procesos de reforma– son ahora mucho más improbables, por lo que se refuerza el *statu quo ante*. El equilibrio político-institucional, por tanto, juega a favor de la continuidad

en la línea de ineficiencia de algunas normas y procedimientos, como los que a continuación se exponen.

## 2. Corrupción, transparencia y rendición de cuentas

La referencia en los estudios comparativos sobre corrupción es el *Informe anual de transparencia internacional*. Si nos atenemos a los datos del índice de percepción de corrupción entre 2008 y 2018 comprobaremos que España ha retrocedido desde la posición 26 (61 puntos sobre 100) a la 41 (58 puntos) entre 180 países. Unos datos que sugieren la presencia de un problema significativo en esta materia. Los escándalos urbanísticos que afectaron a más de una décima parte de los municipios y los relacionados con los partidos políticos son responsables principales de esa evolución (para entender su secuencia temporal debe tenerse en cuenta los ya mencionados desfases que suelen incorporar los datos de «percepción»). En 2019, por el contrario, se observa una mejoría, hasta la posición 30, con un valor del índice de 62 (mejoría que confirma el informe de SGI-Berstelmann). Sin embargo, ese cambio parece aún insuficiente. En palabras de la propia organización: «Transparencia Internacional España considera que una economía como la española no debiera estar por debajo de los 70 puntos en el índice de percepción si quiere mantener su imagen y su competitividad» (4).

La presencia de un problema significativo de corrupción –que por lo demás detectan todas las encuestas realizadas en España– guarda relación, desde luego, con la insuficiencia de los meca-

nismos de transparencia de las administraciones, la evaluación independiente y la rendición de cuentas. Lo cual tiene un efecto perverso sobre la confianza de los actores económicos, levantándose como un obstáculo para la formación de capital social, y en último termino, para el crecimiento económico en el largo plazo. Un dato bastará para evidenciar la debilidad de los mecanismos de transparencia, al tratarse de una materia tan destacada como la elaboración y gestión de los Presupuestos: en el *Open Budget Index* de 2019, España ocupaba la posición 44 entre todos los países examinados, con 53 puntos sobre 100 (estando la media de la OCDE en 68) (International Budget Partnership, 2019). Esa posición la ubicaba el propio informe entre las economías con «información disponible limitada».

En relación con esto último debe reseñarse un hecho positivo reciente: la creación de la AIReF, como entidad independiente para el control fiscal, cuya actividad va dirigida a la evaluación y *accountability* de las cuentas públicas. Otras reformas en algún momento anunciadas en esa línea, sin embargo, relativas a la regulación de los *lobbies*, la limitación de aforamientos, o la elaboración de una ley de transparencia, apenas han registrado avances.

## 3. Seguridad jurídica y sistema de justicia

Si tomamos como referencia los datos de World Justice Project, España figura en una posición intermedia entre los países desarrollados en cuanto a la vigencia de *rule of law*: ocupa la posición 19 en el índice global

(128 países), siendo el décimo país de la UE. Estamos ante un modelo garantista, y no parece que en la economía española haya un problema grave y singular en esta materia en términos comparativos. Salvo en un punto importante, que compromete seriamente las condiciones de seguridad jurídica: el exceso de normas. La superposición de las disposiciones normativas del nivel central y las comunidades autónomas ha creado una verdadera «burbuja normativa», un laberinto de normas en las que no es fácil para los ciudadanos (y para los agentes económicos) orientarse. El Estado español tiene una producción legislativa diez veces mayor que el alemán (Sebastián, 2016). Además, hay una dinámica de cambio constante en algunas normas de importancia que crea un entorno de inestabilidad y favorece la multiplicación de litigios: Por ejemplo, desde 1995 se registraron más de 30 cambios en el Código Penal, y desde 2000, más de 40 en la Ley de Enjuiciamiento Civil (Consejo General de Economistas, 2016, p. 53). Como consecuencia, el número de normas vigentes en 2018 era desmesuradamente alto (11.737), habiéndose multiplicado por cuatro en los últimos cuarenta años (Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls, 2020). Esa jungla de normas –a la que volveremos en algún punto posterior– es una fuente de acumulación de costes de transacción en todo tipo de contratos.

Pero es sobre todo en el funcionamiento ordinario de los sistemas de justicia donde sí se detectan elementos significativos de ineficiencia. Los datos de World Justice Project son satisfactorios en lo que tiene que ver con derechos personales o límites a la acción del gobier-

no (lo que de nuevo remite a la calidad de la democracia), pero empeoran en relación con «cumplimiento regulatorio», «justicia civil» y «justicia penal»; y en estos casos los ítems que presentan peores registros son los relativos a retrasos injustificados o aplicación efectiva, ya sea de sentencias o regulaciones.

En el sistema judicial encontramos uno de los principales puntos ciegos en la estructura institucional española. Hay una larga corriente de literatura que acredita los efectos económicos de la eficiencia de los sistemas judiciales, fundamental para una ordenada y creíble resolución de los contratos. La evolución de la inversión y la actividad se verá afectada por ello, a través de distintos canales, como el buen funcionamiento de los sistemas de crédito, la entrada de nuevas empresas en los mercados, el tamaño medio de las empresas o la existencia o no de distorsiones en los mercados de propiedad y alquiler de viviendas (Mora-Sanguinetti, 2016; Palumbo et al., 2013).

La Comisión Europea publica desde 2013 un notable informe comparativo de los modelos judiciales de los países miembros, *The EU Justice Scoreboard (EUJS)*, en el que pasa revista a un buen número de variables en torno a tres cuestiones: su eficiencia, calidad y grado de independencia. La posición de España en casi todas las clasificaciones es desfavorable, figurando en casi todas ellas fuera –o incluso lejos– de las 15 primeras. Por ejemplo en cuanto al tiempo estimado para la resolución de casos civiles, comerciales y administrativos entre 2012 y 2018 ocupaba la posición 17 (en relación con un asunto muy

concreto, el lavado de dinero, la 20), y en la ratio de resolución de casos, la 23. Esa misma posición la repetía en un indicador de calidad, el número de jueces por 100.000 habitantes, si bien mejora en algunos ítems específicos, como disponibilidad de medios electrónicos o acceso público a las sentencias (5).

La cuestión clave, sin embargo, es la de la independencia de los jueces (frente al poder político o los grupos económicos). Según el *EUJS* la «independencia percibida» por el público en general está en el grupo de países más rezagados en la UE (puesto 18 en 2020). Parecida impresión produce el Informe del *GCR*, que en 2019 colocaba a España en la posición 54 a escala global (4,2 puntos sobre 7). Es este un punto importante, pues existe evidencia de una correlación robusta entre la independencia judicial y el crecimiento del PIB (de un modo destacado, en un estudio para 120 países, Voigt, Gutmann y Feld, 2014).

#### 4. Sobre la calidad de la regulación

El informe *DB* de 2019 detecta una significativa diferencia –de 7,2 puntos– entre la calidad regulatoria de la economía española y la media de los países desarrollados. Otros estudios alcanzan parecidos resultados (por ejemplo, el índice de «eficiencia regulatoria» de la Heritage Foundation recogido en el cuadro n.º 2). Es esta una materia, por tanto, en la que se detectan notorias deficiencias, manifestadas en tres puntos principales.

El primero es la excesiva complejidad de la regulación, que trae consigo consecuencias económicas remarcables. Por

ejemplo, según han analizado Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (2020), existe un efecto significativo sobre la demografía empresarial. De acuerdo con estos autores, la jungla normativa a la que ya hemos hecho referencia aparece relacionada negativamente con el número de empresas de responsabilidad limitada, que son las de mayor tamaño, y en sentido positivo con la presencia de personas físicas empresarias, volcadas sobre todo en mercados locales y sujetas a normativas de ese ámbito. Dado que, como hemos señalado, uno de los lastres más conocidos del sistema productivo español es el minifundismo empresarial (al alcanzar las microempresas casi el 95 por 100 del total) y su déficit gerencial asociado, puede localizarse aquí un factor de primer orden en la deficiente evolución de la productividad.

En segundo lugar, al ser generada la mayor parte de la producción legislativa por las comunidades autónomas (esa procedencia tenía entre un 60 y un 80 por 100 de las normas aprobadas en España desde la aprobación de la Constitución), y al registrarse con frecuencia diferencias de criterio entre ellas, surge una amenaza para la unidad de mercado. Porque si de la competencia entre administraciones puede generarse una tendencia hacia su mayor eficiencia, el resultado será fácilmente el contrario de darse en un entorno de desorden y fragmentación normativa. Según la Comisión Europea, «las restricciones y la fragmentación de la regulación dentro de España evita que las empresas se beneficien de economías de escala» (CE, 2019).

No se trata en absoluto de imputar responsabilidades en el

proceso de descentralización: ya hemos mencionado que descentralizar capacidad de decisión puede impulsar el crecimiento económico si se sostiene en una buena gobernanza de los Gobiernos subcentrales (Muragami, Dahl Fitjar y Rodríguez-Pose, 2019). Es más bien un problema de coordinación, en la que las pujantes élites locales se muestran escasamente interesadas. El desarrollo de normativas propias y en ocasiones poco consistentes entre sí en el gobierno multinivel –agravado por la inestabilidad del modelo competencial y los problemas de distribución del poder fiscal– se levanta como un notable déficit institucional de la economía española (Martínez-Vázquez, Sánchez Martín y Sanz-Arceaga, 2019).

La definición de los órganos reguladores ha seguido tendencias bastante azarosas. Un ejemplo notable es la defensa de la competencia. La creación de la Comisión Nacional de la Competencia en 2007 supuso un paso adelante en sentido de clarificación y modernización de la política. Sin embargo, la fusión de ese organismo con otras agencias reguladoras en 2013, para dar lugar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (una estructura acaso demasiado compleja) ha traído resultados más problemáticos, con una pérdida de la eficacia relativa de la política antimonopolios, al margen de la voluntad y capacidad de sus directivos (Borrell, Jiménez y García, 2014).

## 5. Administración, organización: capacidades del Estado

Este es un punto clave cuando intentamos precisar los efec-

tos económicos del capital organizacional público, pues se detectan aquí algunos déficits importantes, que además han cobrado particular notoriedad como consecuencia de la crisis sanitaria y económica de 2020. Estos son aspectos en los que España aparece en posiciones muy rezagadas en los estudios comparativos internacionales. El *DB* incluye una serie de datos relativos a los trámites obligados y el tiempo medio que debe emplearse en actividades tan importantes para la marcha de la economía como son la apertura de una empresa, la obtención de electricidad o el arranque de una obra de construcción. Pues bien, todos esos datos son muy adversos para el caso español: en relación con la cuestión clave del inicio de actividad de una empresa, España ocupaba en 2019 la posición 86 en el mundo; en cuanto a los trámites para el acceso a la red eléctrica, figuraba en la posición 48, y para el registro de la propiedad, la 58 (véase el cuadro n.º 2). Y otros dos datos reveladores, concernientes a la gestión de los fondos europeos: en 2019, España estaba entre los países que acumulaban más retrasos en seleccionar, certificar y ejecutar esos fondos; respecto a lo último, ocupaba la quinta peor posición, con más de 130 días transcurridos entre la última oferta y la resolución del contrato (6).

Son referencias muy precisas que conducen a identificar una realidad –cuya incidencia sobre los costes de transacción en sectores productivos clave es indudable– que parece impropia de una economía europea desarrollada. Planteado en términos más generales, hay amplia evidencia de que el estado de la administración pública

constituye una rémora para la economía española. Así lo acredita una ya larga corriente de literatura (entre otros, Parrado, 2018; López-Casasnovas *et al.*, 2013; Sebastián, 2016) que ha identificado sus principales problemas, junto a cuestiones que ya han sido mencionadas, como la jungla normativa y la falta de transparencia, en el exceso de inercia burocrática, la escasa adaptabilidad y diversificación, los déficits de profesionalización, y la ausencia de independencia operativa. Sus principales consecuencias serían una marcada tendencia hacia el trabajo rutinario, las exiguas dosis de iniciativa y capacidad de anticipación y los déficits en materia de evaluación.

Sobre este tipo de cuestiones se suelen aceptar como datos de referencia para las comparaciones internacionales los suministrados por el Quality of Government Institute de la Universidad de Gotemburgo. En su estudio para 2015, el sector público español se situaba en el puesto 28 mundial en el índice de profesionalismo (4,5 entre 1 y 7), y en el 33 en cuanto a imparcialidad (0,4 entre -1 y 1,5) (Quality of Government Institute, 2015). La escasa presencia de una función pública directiva profesional tiene que ver con la existencia de relaciones poco claras con el ámbito político, que comprometen su condición de neutralidad (lo cual caracteriza a los sistemas administrativos de países considerados de alta eficacia, como los escandinavos, el Reino Unido, Alemania o Corea del Sur) (Lapuente, 2016). En resumen, se trata de un conjunto de factores que socavan de un modo significativo las capacidades del Estado.

#### IV. TRAS LA PANDEMIA: UNA NUEVA MIRADA

Siendo conocidos desde hace tiempo, los problemas señalados en las últimas páginas se han hecho particularmente evidentes –y su resolución, especialmente urgente– durante la crisis económica y sanitaria de 2020. Uno de los estudios internacionales que hemos tomado como referencia, el informe de *DB*, plantea en 2020 la cuestión de hasta qué punto las diversas economías están preparadas para los retos impuestos por la pandemia y la recuperación. En lo relativo a «la presencia de instituciones públicas con fuertes principios de gobernanza que despierten confianza y portadoras de una visión a largo plazo», España ocupa la posición 24 (56,4 puntos sobre 100; mejor posición, Finlandia 78,5). Una posición intermedia que deja abiertos importantes interrogantes sobre una cuestión de gran relevancia presente y, sobre todo, futura.

En una valiosa aportación, Francis Fukuyama (2020) ha destacado que lo que marca la diferencia en el grado de eficacia en la respuesta a esas crisis en los diferentes países son, junto al liderazgo político, «las capacidades del Estado». En el caso de España, frente a la excepcionalidad de las dificultades, se ha mostrado con dramática claridad que esa capacidad era limitada, ya se tratara de gestionar la adquisición de material básico, la ágil entrada en vigor de los programas de ayuda (como los ERTE), las redes de rastreadores o la simple gestión de los datos. Se trata de fallos innegables, no tanto de una esfera de gobierno u otra, sino del propio Estado. Argumentos en esa dirección –muchos de ellos procedentes de

autores aquí citados– se multiplicaron en los meses de pandemia (véase, por ejemplo, Sebastián, 2020; Lapuente, 2020). Cabe detectar aquí, por tanto, un déficit institucional de primer orden.

El año 2020 se caracterizó también por la aceptación general de la idea de que las economías de todo el mundo están obligadas a adaptarse en un plazo corto a dos profundas transformaciones estructurales: la llamada doble transición, digital y medioambiental. Para ello, el papel dinamizador de los Estados será fundamental; así lo ha sabido ver la UE, al lanzar el gran plan de inversiones Next Generation EU. Ello obligará a gestionar programas públicos de enorme dimensión y con una gran capacidad para cambiar las dinámicas profundas de la economía, en un tiempo relativamente corto (cinco años). Para el caso de España, la experiencia acumulada sugiere una falta de preparación para gestionar adecuadamente esos fondos. En relación con todo ello, en un destacado manifiesto de 2020 se afirmaba: «Tenemos un sector público más preparado para seguir pautas establecidas que para manejar entornos de cambio y disrupción tecnológica que obligan a gestionar innovación, y que requieren que esta innovación se haga de forma transparente y abierta al escrutinio social» (López Casasnovas *et al.*, 2020). Es decir, la ausencia de unas adecuadas «capacidades del Estado» puede ser en este caso un factor letal de retraso frente al cambio que viene en la economía internacional.

#### V. CONCLUSIÓN

Una vigorosa corriente teórica, generada sobre todo en

torno a la llamada nueva economía institucional, afirma que la configuración de instituciones, entendidas básicamente como reglas de comportamiento, es uno de los elementos que marca las posibilidades de crecimiento de una economía en el largo plazo. Esta línea de razonamiento tiene importantes fortalezas, tanto en ámbito teórico como en el empírico, pero también algunas limitaciones, sobre las que aquí se ha discutido.

La idea de que las instituciones producen resultados económicos muy concretos resulta de mucho interés para interpretar algunas de las principales debilidades de la economía española; en particular la mala evolución de la productividad total de los factores. Nos hemos acercado a esta cuestión partiendo del ya bastante abundante flujo de investigaciones sobre la materia y, sobre todo, usando los sistemas de indicadores de calidad institucional contenidos en una diversidad de estudios comparativos internacionales. Con las cautelas a las que obliga el conocimiento de algunos problemas que arrastra la elaboración de esos indicadores, es posible alcanzar algunas conclusiones de mucho interés.

La primera es que la posición de España en todas las clasificaciones internacionales de calidad institucional, en sus términos más generales, es intermedia, solamente algo peor de lo que correspondería a una economía como la española, pero en todo caso muy lejana de los países que ocupan las posiciones punteras. La presencia de algunos importantes problemas en el funcionamiento del sistema político no impide que hablemos de un conjunto de instituciones

políticas inclusivas, que constituye una fortaleza del modelo. Pero si atendemos a la estructura institucional en su conjunto, observamos que se levanta como una rémora, limitada pero real, para la capacidad competitiva y las posibilidades de crecimiento; un lastre que ha tendido a intensificarse en los últimos veinticinco años.

En segundo lugar, esa connotación negativa se hace muy pronunciada en el caso de determinados ámbitos institucionales: la deficiente calidad regulatoria, el exceso de normas, la escasa transparencia, la ineficiencia del sistema de justicia, la pobre coordinación interterritorial y los problemas de organización e inercias burocráticas de las administraciones. En estos puntos se originan costes significativos y problemas de eficiencia para la economía española, lo que introduce una fuerte razón a favor de profundas reformas en estas materias: de ellas debieran surgir importantes ganancias de eficiencia.

Los crisis sanitaria y económica de 2020 y el surgimiento de algunas profundas tendencias de cambio disruptivo en la economía (la llamada doble transición, digital y medioambiental) han hecho que esos déficits institucionales se vean a una nueva y más dramática luz. Lo que no hace más que destacar la urgencia de esas reformas.

#### NOTAS

(1) Este artículo se centrará, de acuerdo con el contenido general de este número, en las instituciones para la gobernanza pública.

(2) No cabe detenerse aquí en la explicación de las metodologías con las que esos informes se elaboran. Sobre esos métodos y sus problemas, véase ARND y OMAN (2006).

(3) Véase Fundación BBVA-Ivie: *Esenciales*, 33, 2019.

(4) Nota de Transparencia Internacional España: «España continúa su mejora en el *Índice de Percepción de la Corrupción*», 2019, 23-1-2020.

(5) En la misma línea, el gasto público en tribunales era en España de 27 euros por persona, inferior a los 34,8 de media de un amplio grupo de países integrados en la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (MORA-SANGUINETTI, 2016).

(6) Datos tomados de HIDALGO (2020) y *El País Negocios*, 15-11-2010, p. 4.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91, pp. 1369-1401.
- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. 1st ed. New York: Crown.
- ALCALÁ, F. y SÁNCHEZ, J. F. (2018). *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Madrid: Fundación BBVA.
- ALONSO, J. A. y GARCIMARTÍN, C. (2013). The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate. *Journal of International Development*, 25, 2, pp. 206-226.
- ARIAS, X. C. y CABALLERO, G. (2003). Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas. Un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5(8).
- (eds.) (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS Academia.
- (2016). Calidad institucional y competitividad de la economía española: perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española*, 150, pp. 127-143.
- ARNDT, C. y OMAN, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies. París: OCDE.
- ARRUÑADA, B. (2020). La seguridad jurídica en España. *Estudios sobre la Economía española*, 2020/26. Fedea.

<p>BALAND, J.-M., BOURGUIGNON, F., PLATTEU, J.-P. y VERDIER, T. (2020). <i>The Handbook of Economic Development and Institutions</i>. Princeton University Press.</p> <p>BEYAERT, A., GARCÍA-SOLANES, J. y LOPEZ-GOMEZ, L. (2019). Do institutions of the euro area converge? <i>Economic Systems</i>, 43(3), pp. 1-18.</p> <p>BORRELL, J. R., JIMÉNEZ, J. L. y GARCÍA, C. (2014). Ciclos de reforma y contra-reforma en la política de competencia en España. <i>Cuadernos Económicos de ICE</i>, 88, pp. 11-26.</p> <p>CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008): <i>La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores</i>. Madrid.</p> <p>COASE, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. <i>Journal of Law and Economics</i>, 3(1), pp. 1-44.</p> <p>COMISIÓN EUROPEA (2019). <i>Country Report Spain</i>. Bruselas, febrero.</p> <p>— (2020). <i>The 2020 EU Justice Scoreboard</i>. Bruselas.</p> <p>CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2016). <i>Implicaciones económicas del funcionamiento de la Justicia en España</i>. Madrid: CGE.</p> <p>COSTAS-PÉREZ, E., SOLÉ-OLLÉ, A., y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2012). Corruption scandals, voter information, and accountability. <i>European Journal of Political Economy</i>, 28(4), pp. 469-484.</p> <p>DIXIT, A. K. (1996). <i>The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective</i>. Cambridge: The MIT Press.</p> <p>— (2009). Governance Institutions and Economic Activity. <i>American Economic Review</i>, 99(1), pp. 5-24.</p> <p>DOING BUSINESS (2019). <i>Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency</i>. Washington: D.C. World Bank Group,</p> <p>ÉGERT, B. (2016). Regulation, Institutions, and Productivity: New Macroeconomic Evidence from OECD Countries. <i>American Economic Review: Papers &amp; Proceedings</i>, 5(106), pp. 109-113.</p>	<p>FELD, L. y VOIGT, S. (2003). Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators. <i>CESIFO Working Paper</i>, 906. München.</p> <p>GARCÍA-SANTANA, M., MORAL-BENITO, E., PIJOAN-MAS, J. y RAMOS, R. (2015). Growing like Spain: 1995-2007. <i>Working Paper</i>, 1609. Banco de España.</p> <p>HALL, R. y JONES, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? <i>Quarterly Journal of Economics</i>, 114, pp. 83-116.</p> <p>HALL, P. A. y SOSKICE, D. (eds.) (2001). <i>Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage</i>. Oxford University Press.</p> <p>HENRY, P. B. y MILLER, C. (2009). Institutions versus Policies: A Tale of Two Islands. <i>American Economic Review: Papers and Proceedings</i>, 99(2), pp. 261-267.</p> <p>HIDALGO, M. (2020). Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos. <i>EsadeEcPol Policy Brief</i>, octubre.</p> <p>HUERTA, E. y SALAS, V. (2017). Tamaño y productividad de la empresa española. El recurso olvidado de la calidad de la dirección. <i>Europe G Policy Brief</i>, n.º 12.</p> <p>INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (2019). <i>Open Budget Survey 2019</i>.</p> <p>LAPUENTE, V. (2016). <i>La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno</i>. Madrid: Alianza Editorial.</p> <p>— (2020). Perder el miedo, vencer a la desconfianza. <i>El País Semanal</i>, 27-9.</p> <p>LAPUENTE, V. et al. (2018). <i>La calidad de las instituciones en España</i>. Madrid: Círculo de Empresarios.</p> <p>LEVCHENKO, A. A. (2007). Institutional Quality and International Trade. <i>Review of Economic Studies</i>, 74(3), pp. 791-819.</p> <p>LÓPEZ-CASASNOVAS, G., LONGO, F., RAMIÓ, C., ROVIRA, J. R. y VALOR, J. (2013). <i>Informe de la Comissió d'experts per a la reforma de l'administració</i></p>	<p><i>pública i el seu sector públic</i>. Generalitat de Catalunya.</p> <p>LÓPEZ-CASASNOVAS, G. et al. (2020). Por un sector público capaz de liderar la recuperación. Manifiesto. Colección Health Policy Papers, 10. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES).</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. y SANZ-ARCEGA, E. (2019). A propósito del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica: oportunidades para un sistema más eficiente. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 96, pp. 89-106.</p> <p>MILLER, L. (2020). Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas. <i>EsadeEcPol Insight 18</i>, octubre.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2016). Evidencia reciente sobre los efectos económicos del funcionamiento de la justicia en España. <i>Boletín Económico</i>, enero, pp. 33-41. Banco de España.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. y FUENTES, S. (2012). An Analysis of Productivity Performance in Spain Before and During the Crisis: Exploring the Role of Institutions. <i>OECD Economic Department Working Paper</i>, 973.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. y PÉREZ-VALLS, R. (2020). ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. Banco de España, <i>Documento de Trabajo</i> 2002.</p> <p>MURINGANI, J., DAHL FITJAR, R. y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2019). Decentralisation, quality of government and economic growth. <i>Revista de Economía Mundial</i>, 51, pp. 25-50.</p> <p>NORTH, D. C. (1990). <i>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</i>. Cambridge University Press.</p> <p>— (1994). Economic Performance Through Time. <i>American Economic Review</i>, 84, pp. 359-368.</p> <p>OGILVIE, S. y CARUS, A. W. (2014). Institutions and Economic Growth in Historical Perspective. En P. AGHION y S. N. DURLAUF (eds.), <i>Handbook of Economic Growth</i>. Elsevier.</p>
--	---	--

<p>OSTROM, E. (2005). <i>Understanding Institutional Diversity</i>. Princeton University Press.</p> <p>PADILLA, J. et. al. (2007). Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español. En <i>Círculo de Empresarios, La Administración pública que España necesita</i>. Madrid.</p> <p>PALUMBO, G., GIUPPONI, G., NUNZIATA, L. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013). The Economics of Civil Justice. New Cross-Country Data and Empirics. <i>OCDE Working Paper</i>, 1060.</p> <p>PARRADO, S. (2018). De las reformas de la austeridad a las reformas de la calidad: las Administraciones españolas a debate. En V. LAPUENTE, et al., <i>La calidad de las instituciones en España</i>. Madrid: Círculo de Empresarios.</p> <p>PIKETTY, T. (2019). <i>Capital e ideología</i>. Barcelona: Deusto.</p> <p>QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE (2015). <i>The QOG Expert Survey II Repor.</i>, Gotemburgo.</p>	<p>RODRIG, D. (2011). <i>One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth</i>. Princeton University Press.</p> <p>RODRIG, D., SUBRAMANIAN, A. y TREBBI, F. (2004). Institutions Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. <i>Journal of Economic Growth</i>, 9(2), pp. 131-165.</p> <p>SEBASTIÁN, C. (2016). <i>España estancada</i>. Barcelona: Galaxia Gutenberg.</p> <p>— (2019): <i>Para que España avance</i>. Barcelona: Galaxia Gutenberg.</p> <p>— (2020). Sobre las capacidades del Estado en España. <i>Agenda Pública</i>, 27(4).</p> <p>SEBASTIÁN, C., SERRANO, G., ROCA, J. y OSÉS, J. (2008). <i>Instituciones y economía</i>. Madrid: Fundación Ramón Areces.</p> <p>THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2019). <i>World Democracy Report</i>. Londres.</p>	<p>TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019). <i>Índice de percepción de la corrupción</i>.</p> <p>VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos. <i>Revista Española de Investigaciones Sociológicas</i>, 138, pp. 109-134.</p> <p>VOIGHT, S., GUTMANN, J. y FELD, L. (2014). <i>Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years On</i>. <i>CESIFO Working Papers</i>, 5010. München.</p> <p>WORLD BANK GROUP (1996-2019). <i>Governance Matter</i>. Washington D.C.</p> <p>WORLD ECONOMIC FORUM (2005-2020). <i>The Global Competitiveness Report</i>. Ginebra.</p> <p>WORLD JUSTICE PROJECT (2013-2020). <i>Índice de Estado de Derecho 2020</i>. Washington D.C.</p>
---	--	--