

Resumen

La productividad de la economía española diverge respecto de la de las economías europeas más avanzadas. La causa más importante de esta divergencia se encuentra en las deficiencias españolas en capital organizativo. Y estas, a su vez, están muy influidas por la mala calidad de diversas instituciones (formales e informales) que no generan los incentivos adecuados e introduce trabas a las mejoras en la gestión. Existe una reseñable similitud entre los déficits organizativos que limitan la eficacia del sector público con los que condicionan los avances en la productividad en el sector privado.

Palabras clave: calidad institucional, productividad, España.

Abstract

Spanish productivity has been diverging with respect to most advanced European countries, being backwardness in management the main reason. Improvement in management is constrained by different institutions (formal and informal), that lower incentives and put obstacles to internal reforms. It is remarkable the similarity between public and private sectors organization's failures.

Keywords: institutional quality, productivity, Spain.

JEL classification: D24, M11, O47.

CALIDAD INSTITUCIONAL Y PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Carlos SEBASTIÁN (*)

Catedrático (jubilado) de Fundamentos del Análisis Económico

JUNTO a la elevada desigualdad, intensificada desde la Gran Recesión, el problema más grave de la economía española es la ineficiencia de su sistema productivo que se sintetiza en una relativamente baja productividad. Distintas mediciones realizadas por diferentes fuentes apuntan a que la productividad española ha crecido poco y, en lugar de converger, ha divergido desde la década de los noventa con respecto a países como Alemania y Francia. Desigualdad e ineficiencia, por cierto, no son fenómenos totalmente independientes porque algunas de sus causas son comunes.

I. MEDIDAS Y CAUSAS DE LA BAJA PRODUCTIVIDAD

De acuerdo con la *Total Economy Database* del Conference Board, la productividad hora (PIB por hora trabajada) había crecido en la década de los ochenta a una tasa anual del 3 por 100, pero en la década de los noventa esa tasa bajó al 1,2 por 100 y en lo que llevamos de siglo se ha situado en el 0,8 por 100. De acuerdo con la misma fuente, tal como se refleja en el gráfico 1, la productividad hora española ha divergido con respecto a la de Alemania y Francia. Así, en 1990 representaba el 85 por 100 de la que se daba en Francia, al comienzo de la Gran Recesión había pasado a ser el 75 por 100 y en los últimos años se encuentra en el 79 por 100. La

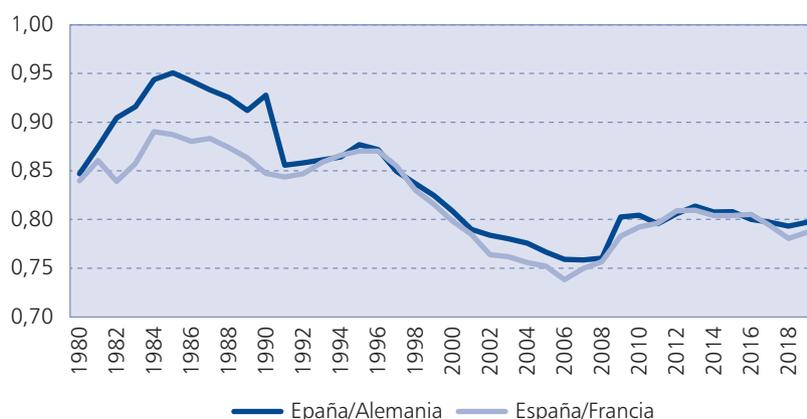
comparación con la experiencia alemana proporciona una imagen similar.

Pero la divergencia ha sido mucho mayor en la productividad total de los factores (PTF). Esta importante variable se estima como residuo, por lo que hay diferencias entre los datos que proporciona el Conference Board con los que estima, por ejemplo, la OCDE en su *Productivity Database*. Pero la imagen es similar: cualquiera que fuera la PTF relativa de España y de Alemania en 1990, en 2018 la distancia entre ambas es entre un 17 por 100 y un 22 por 100 (según la fuente) mayor.

¿Qué nos dicen los datos microeconómicos sobre la evolución de la productividad? Tanto el estudio de García-Santana *et al.* (2015) para el período 1995-2007, utilizando datos de unas 350.000 empresas, como el publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su *Informe sobre la economía española en 2017* (1), que utiliza datos de más de 500.000 empresas españolas desde 2000 hasta 2013 (2), obtienen que la PTF decreció en España en los años anteriores a la Gran Recesión. El primer estudio obtiene, además, que, en el 80 por 100 de los 356 sectores contemplados, empresas con una PTF menor que la media del sector ganaron peso, resultado que revela distorsiones graves en el funcionamiento de esos sectores. Y el segundo,

GRÁFICO 1
DIVERGENCIA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Productividad hora respecto a Francia y Alemania, 1980-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de *The Total Economy Database* (Conference Board).

el del FMI, va acompañado de un análisis econométrico que sugiere que la regulación en los mercados de productos y de trabajo, las barreras a la entrada y la fragmentación del mercado entre regiones tienen un efecto significativo y negativo sobre la productividad de las empresas. Algo similar había hecho el primer estudio, que con una desagregación menor (58 sectores en lugar de 356) encuentra que en los sectores en los que la influencia de políticas es mayor y, tal como sugieren los coautores García Santana y Pijoan Más en su nota de 2016 (García Santana y Pijoan Más, 2016), son más propensos a albergar situaciones de clientelismo, la ineficiencia es mayor (3).

¿Y después de la crisis? El estudio del FMI concluye que las empresas grandes (mayores de 250 empleados [4]) han experimentado desde 2009 una leve recuperación de su PTF, pero no ha sido el caso para el conjunto de las empresas españolas.

Existe una fuerte correlación entre tamaño y productividad, tal como muestran Moral-Benito (2016) y Huerta y Salas (2017), y en la economía española la proporción de empresas pequeñas es bastante más elevada que en países como Alemania y Francia. Pero la tentación de tratar de «explicar» la menor productividad española por el menor tamaño de sus empresas es ilegítima. En primer lugar porque la menor productividad española se da para todos los rangos de tamaño y, en segundo lugar, de forma más importante, porque la dirección de la causalidad entre esas dos variables (tamaño y eficiencia) es la contraria de la que se pretende sugerir: una mayor eficiencia conduce al crecimiento del tamaño y, en cambio, un aumento del tamaño no causa una mayor eficiencia. El estudio de Moral-Benito (2016) (5) es bastante concluyente al respecto: cuando se produce un aumento en la eficiencia se eleva el tamaño de forma relativamente perma-

nente, pero cuando se produce un aumento en el tamaño (por un *shock* positivo de demanda, por ejemplo) la elevación de la eficiencia o no existe o es efímera. Piensa el autor que la mayor eficiencia la impulsa, fundamentalmente, una mejor calidad gerencial, que constituye el principal determinante de la productividad y del tamaño de las empresas, de ambos. Huerta y Salas (2017) también consideran que tamaño y productividad vienen en gran medida determinados por la calidad de los directivos.

Esta importante cuestión planteada por los dos estudios que estamos comentando constituye, como vamos a ver, el punto de partida de nuestra argumentación.

Pero antes hablemos de algunas consecuencias de la baja productividad y de los déficits de gestión. Una muy importante es la de la calidad e intensidad de las exportaciones. La elevada diversificación que se produjo desde mediados de los noventa no llevó aparejada un aumento en la complejidad media de lo que se exporta y, por otra parte, la supervivencia de las empresas españolas en los mercados internacionales ha sido bastante corta. El crecimiento exportador se ha producido gracias a una elevación sustancial del margen extensivo, pero la intensidad exportadora (margen intensivo) es reducida, apenas ha aumentado y las empresas no logran consolidar su posición en los mercados exteriores. La mayor parte cesa su presencia en el exterior tras los primeros años.

La complejidad de lo que se exporta no es muy elevada. Seguimos a Hausmann e Hidalgo

(*Atlas of Economic Complexity*) en basar la apreciación de la complejidad de las exportaciones en la noción de ubicuidad: un producto es poco ubicuo si lo producen muy pocos países y los países que lo producen están diversificados en sus exportaciones y producen además otros productos poco ubicuos. Así definido, un producto poco ubicuo tenderá a ser más complejo porque hay pocos países con mostradas capacidades para diversificar sus exportaciones que tienen las destrezas para producirlo. Con los datos de exportaciones de las estadísticas *Comtrade*, las correspondientes a los 1.240 grupos de bienes de la clasificación SH4, el *Atlas* produce para cada año un ranking de productos en función de su complejidad. En el capítulo 1 de Sebastián (2019) calculamos que solo el 1,4 por 100 de las exportaciones españolas de 2014 estaba en el primer decil de complejidad. Y solo el 6,9 por 100 estaba en el segundo decil. Y la mayor parte de ellos (todos los que estaban en el primer decil) eran productos intermedios. La imagen, ciertamente, no es de gran complejidad: escasa densidad de productos no ubicuos. Y, quizá por ello, la supervivencia de las empresas en los mercados internacionales es limitada.

Estas deficiencias en las exportaciones de productos (reducida complejidad y escasa supervivencia en mercados exteriores), pese a su éxito de crecimiento y de diversificación, son reflejo de los problemas en la calidad de la gestión que condicionan la insatisfactoria evolución de la productividad.

II. DÉFICIT DE CAPITAL ORGANIZATIVO

La forma en que se toman las decisiones y cómo se organiza el trabajo, el grado de descentralización en uno y otro aspecto, los criterios utilizados para la promoción de los empleados, la existencia o no de una definición precisa de las responsabilidades y de los incentivos en los distintos niveles y cómo se monitoriza el funcionamiento de distintos aspectos de la empresa constituyen el conjunto de prácticas gerenciales que definen el capital organizativo. Como dicen Bloom, Sadun y Van Reenen (2017), ese conjunto de prácticas, las que definen una cierta calidad del *management*, es una *tecnología*, en el sentido de que constituye un determinante fundamental de la PTF. Varios estudios, repasados en el citado Bloom, Sadun y Reenen (2017) y en Bloom *et al.* (2014), comprueban la existencia de un impacto positivo de la calidad del *management* sobre el tamaño y la productividad.

Como vamos a ver, un *management* deficiente hace menos probable la incorporación de nuevas tecnologías, y, además, cuando estas se incorporan sin producirse cambios en la forma de gestión, sus efectos son sustancialmente menos positivos. Estudios micro (6) y experiencias empresariales ponen de manifiesto la complementariedad entre tecnología y organización, y, por tanto, la necesidad de adaptarse mutuamente como condición necesaria para que la tecnología produzca las esperadas ganancias de productividad.

El *World Management Survey (WMS)* se propone medir la calidad de la gestión en una mues-

tra amplia de países, mediante entrevistas a empresas realizadas por expertos que tabulan sus resultados valorando numéricamente distintas prácticas [18] referidas a tres aspectos fundamentales: monitorización continuada y detallada de las distintas áreas de la empresa y de sus resultados, establecimiento de objetivos, y gestión de recursos humanos. El *WMS* deja fuera de su alcance, por su dificultad de medición, aspectos importantes de la gestión empresarial, pero se puede esperar que estos aspectos sean complementarios con la calidad de la gestión medida por la metodología del *WMS* (7).

La competencia en los mercados, el tipo de propiedad de la empresa y la formación de los directivos y de los empleados influyen de forma importante sobre la calidad de la gestión (véase Bloom *et al.*, 2014; Van Reenen, 2016). Por la misma razón por la que son relevantes los dos primeros factores, el tipo de incentivos que generan, deben serlo también la intensidad y frecuencia con la que se produzcan situaciones de clientelismo. Sobre ello volveremos más adelante. En la oleada 2013-2014 del *WMS* el nivel medio de la calidad gerencial de las empresas españolas es el 61 por 100 del de Alemania (que, a su vez, es el 93 por 100 del de Estados Unidos). En Italia el nivel de calidad del *management* medido por el *WMS* parece ser el 79 por 100 del estimado para las empresas alemanas.

Por otra parte, los resultados de la *Encuesta empresarial europea (ECS)* para el año 2019, que obtiene información armonizada de más de 20.000 empresas sobre la gestión de los

recursos humanos, las estrategias en materia de competencias, la digitalización, la participación directa de los trabajadores y el diálogo social, confirman la baja dotación de lo que López Garrido *et al.* (2020) llaman *capital organizacional* en las empresas del sur de Europa, incluidas las españolas, en comparación con las empresas del norte y centro del continente. Muestran, entre otras deficiencias, una excesiva jerarquización, una escasa autonomía de los equipos de trabajo, lagunas en formación específica y escasa voz de los empleados en la organización general del trabajo.

Garcés-Galdeano y Huerta (2019) apuntan que, en línea con los resultados de la *ECS*, hay efectivamente poca delegación de la capacidad de decisión en las empresas españolas: predominan las estructuras organizativas centralizadas y burocráticas, generalmente con muchos niveles jerárquicos. La formación de los trabajadores sigue siendo un punto débil: nos movemos en un entorno de 17 horas de formación por trabajador y año, alejado de las 45 que por término medio invierte la empresa alemana. En los temas de retribución hay que resaltar la todavía escasa introducción de determinados tipos de incentivo: solamente el 14,2 por 100 de las empresas incentiva a sus empleados en función de los resultados de la planta en la que trabajan. Un 44 por 100 de las empresas españolas no ha establecido un sistema de sugerencias para valorar las ideas de los empleados, y el 58 por 100 de ellas no considera de interés realizar encuestas de satisfacción de los trabajadores. El 60 por 100 de las empresas españolas, por otra parte, no tiene definidos equipos de trabajo.

Es cierto, sin embargo, que existe en España un grupo de empresas innovadoras que utilizan sistemas de gestión avanzados y que representan en torno al 25 por 100 del total de las empresas industriales de más de 50 trabajadores. Pero el 75 por 100 restante y la inmensa mayoría de las pequeñas tienen sistemas de gestión arcaicos e ineficientes.

García-Olaverri, Huerta-Arribas y Larraza-Kintana (2006) realizan una encuesta para medir la calidad en la gestión empresarial a partir de cuatro indicadores: si la empresa tiene implantado algún modelo de calidad total, la rotación de trabajadores entre puestos de trabajo, el número de personas que participan en equipos de trabajo y la implantación de círculos de calidad. Su encuesta a ejecutivos de 401 empresas industriales localizadas en España en el año 2007 revela que el 25 por 100 de los casos encuestados no usa ninguna de las cuatro herramientas de gestión mencionadas; el 64 por 100, una o dos, y solo el 11 por 100 utiliza tres o cuatro.

El estudio de Schivardi y Schmitz (2018) analiza las diferencias de crecimiento en la productividad en los países del sur de Europa (España e Italia) con respecto a Alemania causadas por la adopción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Según su estimación, la revolución de las TIC elevó la productividad en Alemania entre 1995 y 2008 en un 11,7 por 100, mientras que en Italia lo hizo en un 7,6 por 100 y en España en un 4,5 por 100. Lo que implica que la adopción de las nuevas tecnologías explicaría un 28 por 100 del aumento en el período 1995-2008 de la brecha de productividad entre

Italia y Alemania y un 39 por 100 del aumento de la brecha entre España y Alemania. Ello se debe al efecto compuesto de una menor ganancia de productividad inducida por las TIC y una menor adopción de esas tecnologías. Lo curioso es que, según las estimaciones de la OCDE en su *Productivity Database*, la intensidad de la inversión española en las TIC fue sustancialmente mayor que la italiana, pero sus efectos parecen ser mucho menores. Consecuencia, seguramente, de la peor calidad de la gestión que, según el *WMS*, tiene España, tal como hemos indicado más arriba, inferior que en Italia.

Según Schivardi y Schmitz en el trabajo que estamos comentando, las diferencias en ganancia de productividad por la adopción de las TIC se explican por factores organizativos y gerenciales. Confirman la existencia de una clara complementariedad entre la adopción de las TIC, y sus efectos sobre la productividad, y la calidad de la gestión. Las empresas con peor calidad organizativa han adoptado las nuevas técnicas en menor grado y, sobre todo, cuando lo han hecho, sus consecuencias han sido mucho menos positivas. Las empresas que han invertido en TIC sin introducir cambios organizativos han experimentado un reducido crecimiento de su productividad. Este parece ser el caso de España.

III. DETERMINANTES DE LA CALIDAD DEL MODELO ORGANIZATIVO

¿Cuáles son los determinantes de la calidad de la gestión que, como vemos, juega un papel tan decisivo en el avance de la productividad?

Los directivos son los que diseñan e implementan el modelo organizativo, por lo que su profesionalización e incentivos serán factores altamente relevantes. También lo será la existencia de limitaciones para poner en práctica determinada organización. La profesionalización dependerá de su formación, pero también de su autonomía respecto a los propietarios de la empresa (en las empresas familiares la autonomía resulta menor). Tanto los incentivos como las limitaciones para implementar determinado modelo están muy afectados por una serie de factores de carácter institucional.

En mercados poco competitivos habrá menores incentivos para innovar la organización: conseguir una posición de poder de mercado o ser miembro de un cartel tendrá resultados mejores y más rápidos que cambiar el modelo organizativo y gestionarlo con mayor rigor (8). Lo mismo se puede decir si la empresa se beneficia de un sistema clientelar en el que resulta favorecida por determinadas regulaciones o por los sesgos de la acción pública (en concursos o en la gestión de permisos). En estos contextos habrá escasos (o, al menos, menores) incentivos para invertir en capital organizativo y mejorar la gestión. El valor del capital organizativo (la ganancia esperada por mejorarlo) disminuye en un entorno clientelar y también en un entorno poco competitivo.

Mercados de crédito sujetos a racionamiento pueden representar un obstáculo, pues la presencia de restricciones financieras limita las oportunidades de invertir en nuevos sistemas de gestión.

Regulaciones de distinto tipo (9) condicionan tanto el diseño como la puesta en práctica del modelo organizativo. Desde luego las laborales y tributarias, pero también las que inciden sobre la entrada y salida de las empresas y las que reglamentan el funcionamiento de un determinado sector productivo: unas y otras pueden imponer barreras a la entrada. En general, el grado de seguridad jurídica (la claridad y estabilidad de las normas y la eficacia con la que se resuelven los conflictos legales) resulta fundamental. La incertidumbre que se crea si hay inseguridad jurídica condiciona cualquier innovación organizativa, hasta el punto de poder paralizarla.

La implementación de una determinada organización y su gestión estarán condicionadas por las normas que regulan las relaciones laborales, incluidas las que generan la capacidad normativa de algunos convenios, por el nivel formativo de los empleados y por la calidad de las intervenciones administrativas a las que la empresa se tiene que someter. También por las instituciones informales que pueden condicionar que determinados aspectos organizativos sean más o menos lejanos a la cultura de una sociedad.

La formación de los directivos y de los empleados, el capital humano, es un factor importante pero no decisivo. En un contexto que genere escasos incentivos para innovar, por los motivos expuestos, y/o que imponga limitaciones del tipo de las consideradas en los párrafos anteriores, un elevado capital humano no garantiza una gestión eficiente.

IV. ¿CÓMO SON TODOS ESOS FACTORES EN LA REALIDAD ESPAÑOLA?

Huertas y Salas (2017) muestran que la proporción de empleadores, entre los que están incluidos los *managers*, con título universitario es en España claramente inferior a la que se da en Alemania y Francia. Estos autores afirman que la profesionalización de los gestores es más baja en España que en los países europeos más avanzados y que los procedimientos de selección de la alta dirección de las empresas son deficientes, por ello claman por el desarrollo de un mercado de directivos. El peso de la empresa familiar, por su parte, es elevado, probablemente porque el tratamiento fiscal de la transmisión de la propiedad de empresas (efecto conjunto del impuesto de sucesiones y de la fiscalidad de las plusvalías) favorece que la propiedad de las empresas quede dentro del perímetro familiar, lo que reduce el grado medio de profesionalización de los directivos.

Los mercados constituyen instituciones privadas de vital importancia, también para la calidad de la gestión. En España, los mercados de productos y servicios están frecuentemente cartelizados: los acuerdos de precios o de reparto de mercado (incluidos los acuerdos ocultos en la participación de concursos públicos) están a la orden del día, lo que generan precios más altos para los demandantes, dificultades de acceso a los mercados para los nuevos competidores y, en general, menores incentivos para mejorar la gestión y ser más eficientes. Efectivamente, los informes de la CNMC revelan que existen importantes déficits de competencia en los mercados

de productos y de servicios, que se detectan pese los defectos en el sistema de supervisión. Estos llevan a que los casos investigados y sancionados representen una proporción relativamente pequeña de las situaciones reales de cartelización de los mercados. Hay, además, sectores en los que la preponderancia de un número reducido de empresas es elevada, con lo que las empresas más pequeñas que conviven en ellos tienen sus estrategias constreñidas por la dominante. Incluso, a veces, también su viabilidad financiera, porque al haberse convertido en proveedores de la gran empresa sus flujos de caja están determinados por las prácticas de pago de esta, que frecuentemente abusa de su posición de dominio y retrasa los pagos para optimizar su circulante. Incumpliendo, por cierto, la legislación sobre el particular. Este es otro aspecto negativo de nuestra realidad institucional, el incumplimiento impune de normas, un aspecto más de inseguridad jurídica.

El grado de clientelismo en la economía española es relativamente elevado (10), lo que envilece la calidad de nuestras instituciones políticas y públicas. Impregna no pocas regulaciones en diversos sectores, que favorecen abiertamente a unas pocas empresas, pero también se dejan sentir en el favoritismo de la gestión pública. El *Expert Survey* de la Universidad de Gotemburgo detecta falta de imparcialidad en la relación entre las administraciones españolas y las empresas. A la hora de obtener licencias administrativas no es del todo infrecuente que los funcionarios favorezcan a las empresas con las que tienen algún tipo de relación personal. Más grave resulta la valoración que recibe en dicho

estudio la Administración española en la frecuencia con que se captura la voluntad de altos funcionarios en los procesos de contratación pública para que una empresa obtenga la adjudicación sin haber hecho la mejor oferta. Las malas prácticas en la contratación pública denunciadas, por ejemplo, por Ferrando Gamir (2015) y puestas de manifiesto en el *Eurobarómetro* de 2013 sobre la relación de las empresas con las administraciones encierran grandes elementos de clientelismo (11).

Decíamos que la seguridad jurídica es un elemento fundamental del marco institucional, sin el que será menos probable la toma de decisiones para mejorar el capital organizativo. Tal como discutía en Sebastián (2016), el sistema legal español se caracteriza por su complejidad y su falta de estabilidad (muchas normas, algunas poco claras, que varían continuamente) y también por su relativamente bajo cumplimiento, lo que crea una inestable sensación de relativismo. El sistema judicial, por su parte, no es eficaz, tal como ilustraba en el capítulo 8 de Sebastián (2016), en el capítulo 2 de Sebastián (2019), y describen Mora-Sanguinetti y Fuentes (2012), lo que merma la seguridad jurídica. En otro interesante trabajo, García Posada y Mora Sanguinetti (2014) encuentran que la entrada de nuevas empresas, especialmente las de único propietario, está afectada por la ineficacia del sistema judicial, lo que constituye una buena muestra de cómo la baja calidad de estas instituciones merma el dinamismo empresarial.

Para la inversión organizativa resulta muy relevante la calidad del marco concursal, y el nuestro

es muy deficiente (y muy inestable). El funcionamiento de las empresas, por otra parte, se verá afectado por la inseguridad que proporciona un sistema tributario gestionado con frecuentes violaciones del principio de la legalidad, tal como denunciaba un conjunto de 35 catedráticos de derecho financiero y tributario en mayo de 2018 (12).

No es de extrañar, y resulta relevante, que los ejecutivos españoles que responden a la *Executive Opinion Survey (EOS)*, con la que el World Economic Forum (WEF) elabora sus informes sobre la competitividad, valoren muy mal la eficacia del sistema legal para reclamar la aplicación inapropiada de regulaciones y normas.

El peso de la burocracia es alto, manifestación de una mala calidad de las instituciones del Estado. Así lo piensan los ejecutivos que responden a la citada *EOS*, que en la valoración del marco en el que realizan su actividad otorgan la puntuación más baja a ese aspecto: en la *EOS* de 2016 lo consideraban el segundo factor más problemático al que se enfrentaban, peor que las regulaciones laborales, el acceso al crédito o la formación de la mano de obra, y en la de 2019 siguen valorando con la peor calificación el peso de la burocracia en las regulaciones administrativas. Esta idea la corroboran las estimaciones de los expertos del informe *Doing Business (DB)* sobre los trámites y coste para obtener permisos y licencias, que en España son muy elevados, y los sucesivos informes *DB* no registran mejoras en este aspecto a lo largo de los años. En la tramitación de licencias para construir un almacén (13), por ejemplo, no se aprecia ningún

avance. Se sigue tardando más de doscientos días, y el coste de los trámites es el mayor de los 23 países europeos miembros de la OCDE: por encima del 5 por 100 del coste de construcción del almacén, cuando la mediana de los 23 países es 1,1 por 100. Por tanto, la imagen que proporcionan estos datos es la de una burocracia lenta y cara.

En los indicadores de regulaciones en los mercados de los productos de la OCDE (*PMR Indicators*) la economía española, pese a mostrar desde 1998 mejoras en varios aspectos, aún sigue entre los países de cola en muchos otros. Por ejemplo, en las cargas administrativas para las corporaciones sigue ocupando el último lugar, solo superada por Grecia, y lo mismo ocurre en las cargas administrativas para las empresas de un único propietario, que solo en Luxemburgo, Portugal y Grecia son mayores que en España. Y las cargas administrativas específicas a nivel sectorial son en España más pesadas que en el resto de los países de la OCDE, exceptuando Grecia.

Unas administraciones públicas que resultan tan pesadas para la actividad empresarial, suponen un lastre para la puesta en práctica de planes de innovación organizativa, hasta el punto de que pueden llegar a frustrarlos. Los efectos de estas cargas sobre la gestión empresarial y sobre sus posibilidades de mejora se ven agravados cuando las cargas no son homogéneas en todo el Estado (14). Por otra parte, el efecto de esta carga será mayor para las empresas pequeñas y nuevas.

Los que responden a la EOS piensan que en España el Gobierno y la Administración tienen

una capacidad muy baja para responder a cambios en el entorno y carecen de una visión a largo plazo. Que los ejecutivos de las empresas españolas tengan esta percepción supone también una fuente de incertidumbre, en este caso sobre el marco determinado por las administraciones públicas y las políticas del Gobierno, que, dada la importancia del mismo, afectará a las decisiones de inversión (material, pero también en intangibles como el capital organizativo).

Las regulaciones laborales han sido otra limitación importante para la adopción de modelos organizativos más eficientes. Muy en especial, probablemente, las incluidas en los convenios sectoriales, que han mostrado tener una elevada capacidad normativa. Juan Francisco Jimeno (2016) nos cuenta cómo los intentos, en la reforma de 1994 por ejemplo, de supresión en el texto del Estatuto de los Trabajadores de normas sobre la organización interna de las empresas, sustancialmente restrictivas y que habían sido heredadas de la legislación franquista, fueron vanos porque esas disposiciones fueron copiadas casi literalmente en buena parte de los convenios colectivos firmados desde 1994. Los dirigentes sindicales y patronales se sentían cómodos nadando en esas aguas tan poco propicias para la innovación organizativa. Los empresarios de mayor tamaño, además, veían cómo mediante los convenios sectoriales podían imponer normas, que debían seguir todas las empresas del sector, que les favorecían y dificultaban la entrada de nuevos competidores. Otra merma de la competencia.

Decíamos que otros mercados que pueden limitar las oportuni-

dades de invertir en nuevos sistemas de gestión son los mercados de crédito, en los que situaciones de racionamiento, no infrecuentes en nuestro sistema financiero, pueden impedir la realización de planes de reforma interna.

La formación de los empleados también podría constituir una limitación para llevar a cabo, por ejemplo, los planes de descentralización que necesitan las mejoras organizativas. Huertas y Salas (2017) muestran que la proporción de empleados con solo estudios primarios es mayor en España que en Alemania y Francia. Y los déficits de formación de adultos, puestos de manifiesto por los resultados del PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) de la OCDE de 2013, son llamativos. A pesar de ello, o quizá precisamente por ello, en el modelo organizativo vigente en la mayoría de las empresas existe una reducida actividad de formación de empleados, tal como hemos reportado más arriba.

Garcés-Galdeano y Huertas (2019) identifican que hay resistencias internas para los cambios en los sistemas de gestión, por parte de directivos y accionistas y también por parte de los trabajadores. En los primeros, afirman estos autores, hay falta de conocimiento directivo que impulse la innovación, pero pienso que, probablemente, también hay falta de incentivos adecuados porque, como ya hemos dicho, en un contexto clientelar y poco competitivo acercarse al poder político y administrativo o participar en un cartel puede tener, a corto y medio plazo, un beneficio esperado mayor que emprender una reforma organizativa. En las resistencias de los empleados

juegan varios factores: los mandos intermedios temen que desaparezca el papel que realizan en las plantas productivas, lo que les pueda implicar una cierta degradación, y los empleados son reticentes a asumir nuevas responsabilidades.

V. INSTITUCIONES INFORMALES

La escasa disposición a asumir nuevas responsabilidades se encuentra muy arraigada en la sociedad española. Tal como constataba en el capítulo 9 de Sebastián (2016), al analizar los resultados de la *Encuesta europea de valores (EVS) 2010*, los españoles son los europeos que menos valoran que el puesto de trabajo les sirva para asumir responsabilidades y para desarrollar la iniciativa propia. Solo el 14 por 100 de los españoles encuestados valora la primera propiedad del puesto de trabajo y solo el 13 por 100 valora la segunda. Y estas frecuencias que se dan en el caso español son las menores de entre los 23 países europeos miembros de la OCDE. El último puesto en estas cuestiones lo ocupan también los españoles si limitamos la comparación a los europeos con educación superior. No es, por tanto, una cuestión de menor formación. Podríamos hablar de la existencia de *instituciones informales* adversas que generan resistencias.

Douglass North, uno de los grandes popes de la economía institucional, afirmaba en su libro de 1990 que hay códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones que constituyen una parte muy importante de la estructura que gobierna las relaciones entre los agentes económicos. Estas res-

tricciones informales son las que hacen que unas mismas normas y reglas formales generen distintos incentivos en diferentes países. Su existencia explica la persistencia de muchos aspectos de las relaciones sociales, que se mantienen pese a que se hayan producido cambios profundos en las reglas formales. Forman parte de lo que llamamos *cultura*, que North (1990) define como el vehículo de transmisión entre generaciones de valores y otros factores que influyen en el comportamiento. Hay estudios antropológicos que ponen de manifiesto que en comunidades carentes de un Estado y de reglas formales se generaron densas redes sociales que configuraban una estructura institucional informal estable. En las sociedades modernas ocurren fenómenos similares y, cuando esas estructuras se consolidan, introducen mucha inercia y persistencia ante cambios en las reglas formales. Por eso, los cambios culturales son incrementales y no inmediatos en respuesta a nuevas reglas formales.

Para superar esas restricciones informales, que muchas veces, según North (1990), son convenciones que resuelven problemas de coordinación, es necesario que los agentes tengan experiencias colectivas en las que unos valores y códigos de conducta diferentes muestren generar mejores resultados que los anteriores (15). Este proceso necesita tiempo, mucho a veces. Lo importante es situarse en la senda adecuada.

Tomemos la falta de confianza que puede estar lastrando avances institucionales. De acuerdo con la *EVS (2010)*, un porcentaje elevado de españoles piensa que no hay que con-

fiar en los otros ciudadanos. La proporción de los encuestados que no otorga confianza es en España del 67 por 100, mayor que la media europea y más cerca de los países europeos menos confiados (Eslovaquia y Portugal) que de los países que otorgan más confianza a los otros (Dinamarca y Suecia). De los países de Europa occidental, solamente Portugal, Italia, Grecia y, sorprendentemente, Francia, muestran mayor grado de desconfianza que España.

Como también ocurre con muchos otros elementos institucionales negativos, el bajo grado de confianza es probablemente la consecuencia de la forma en que se ha ejercido el poder: concretamente de la ausencia de un Estado en el que el poder se ejerza de forma impersonal y bajo la primacía de la ley. Como agudamente sugiere Francis Fukuyama (2014), en estos Estados, que él califica de *patrimoniales*, surge un «equilibrio de nivel bajo» (*low level equilibrium*): un Estado ineficiente dominado por el clientelismo genera una baja confianza social, y esta, a su vez, alimenta el mantenimiento de un Estado de esas características.

La baja confianza constituye una restricción informal que impregna todo el armazón institucional. La resistencia a descentralizar las decisiones y a romper una estructura de toma de decisiones rígidamente jerarquizada, presente en España tanto en el sector privado como en el sector público, está influida por la escasa confianza en los demás.

Hay, efectivamente, elementos comunes en los fallos organizativos que se dan en el sector privado y en el público. Recientemente, Carles Ramió (2020)

exponía que la insatisfactoria respuesta de las administraciones públicas a la crisis sanitaria y social que ha generado la pandemia no es achacable, en contra de lo que se dice, al retraso en el desarrollo de una administración digital, aspecto en la que España ocupa el puesto 10 entre los 27 países de la Unión Europea (UE), sino a las graves deficiencias organizativas: las administraciones públicas, en opinión de Ramío que yo comparto, «están artificialmente fragmentadas en unidades administrativas jerarquizadas, que operan con lógicas feudales sin apenas capacidad de compartir y cooperar entre ellas». Resulta notable la analogía de este diagnóstico con el que hemos hecho aquí sobre las empresas privadas españolas y su incapacidad, por deficiencias organizativas, para aprovecharse de las posibilidades que generan las TIC para alcanzar cotas más elevadas de productividad.

En el sector público la forma de ejercer el poder y, concretamente, la colonización de las administraciones por los partidos políticos son en gran medida responsables del tipo de organización existente. Los directivos públicos carecen de autonomía de gestión y de objetivos claros, no son evaluados y no se sienten empoderados, ya que ocupan puestos de libre designación controlados por los dirigentes del partido en el poder. Y esa colonización es un elemento característico del Estado patrimonial, para seguir con la terminología de Fukuyama. La exigencia de responsabilidades no forma parte de la práctica política y nadie percibe que no asumirlas merme en absoluto su carrera.

En el sector privado, los accionistas y los directivos tienen

escaso interés en mejorar el capital organizativo de sus empresas, más incentivados como están en situarse provechosamente respecto de la Administración y de los poderes públicos y en ocupar una buena posición en la estructura de poder en mercados poco competitivos, encontrando refuerzo en códigos de conducta arraigados en nuestra sociedad contrarios a los que necesitaría una nueva organización interna de las empresas. Efectivamente, la jerarquización de las decisiones y el desinterés por asumir responsabilidades, que parecemos tener los españoles según la *EVS*, se refuerzan mutuamente.

Avanzar en la asunción de responsabilidades tanto en el sector público como en el privado constituiría una senda prometedora conducente a una mejor organización en las administraciones públicas y en las empresas. Pero para ello es necesario, en primer lugar, que la elección de los responsables se base en capacidad y mérito (ya sabemos que no es así en el sector público, pero, sorprendentemente, tampoco lo es siempre en la empresa privada) y, después, que el buen cumplimiento reciba premios de algún tipo (en promoción o en remuneración), algo que no ocurre en el sector público y tampoco lo hace en grado suficiente en el privado. Las razones de índole política por las que no se avanza por esa senda en las administraciones públicas me resultan bastante claras. Menos lo son las que determinan el bloqueo de ese avance en el sector privado. Acudir a la explicación de que los accionistas y los directivos carecen del conocimiento para valorar las consecuencias positivas de una organización descentralizada no acaba de pa-

recerme suficiente. No creo que se trate de que no dispongan del manual adecuado.

VI. LÍNEAS DE REFORMA Y POLÍTICAS

Es necesario cambiar las prácticas del ejercicio del poder, elevando la transparencia y alejándonos del clientelismo. Para ello, crear unas administraciones públicas más transparentes con directivos dotados de autonomía de gestión y con mecanismos explícitos de asunción de responsabilidades supondría dar pasos importantes en la buena dirección (16). Consolidar una cultura de gestión profesionalizada y de rendición de cuentas en el sector público, además de hacer más eficaz la acción de las administraciones y disminuir las cargas que estas imponen sobre las empresas y sobre los ciudadanos, acabaría teniendo un impacto favorable sobre los modos y códigos de conducta en el sector privado. Como también lo tendría esmerarse en el cuidado de la producción normativa para reducir la inseguridad jurídica y, desde luego, con el mismo fin, hacer más eficaz el funcionamiento de la justicia.

Mejorar la supervisión de los mercados para eliminar prácticas contrarias a la competencia y revisar las regulaciones que condicionan el funcionamiento de algunos sectores constituiría otro pilar para crear un marco más propicio para una gestión empresarial más eficiente. Hemos visto que deficiencias en la negociación colectiva y la ineficacia de la justicia pueden introducir limitaciones a la competencia, al dificultar la entrada de nuevos participantes en el mercado. Sería conveniente abordarlas.

También revisar la legislación laboral para eliminar cualquier restricción legal que pudiera haber a una mayor participación de los empleados en la gestión de las empresas. Y, en este sentido, también habría que fomentar que los convenios pudieran contemplar la consulta a los empleados en la toma de algunas de las decisiones y su implicación en aspectos organizativos. La inclinación de los dirigentes patronales y sindicales por mantener en los convenios normas contrarias a la innovación organizativa constituye otra institución informal en el sentido que hemos visto más arriba, que solo se irá superando cuando unos y otros perciban que les irá mucho mejor innovando. Unos participarían más en la gestión de la empresa y se les abrirían vías para la promoción y la mejora retributiva y otros se beneficiarían de las implicaciones favorables de una mayor productividad.

¿Se pueden poner en práctica políticas públicas destinadas a impulsar empresas más dinámicas e innovadoras? Hay varios aspectos en los que esto sería posible. Muy claramente en el campo de la I+D. Pero se trataría de cambiar el modelo, yendo más allá de las desgravaciones fiscales y de las subvenciones, y llevar a cabo proyectos privado-públicos en los que, con financiación mixta, una empresa colaborara con un centro público de investigación en proyectos bien definidos. Ha habido algunas experiencias de este tipo, con las universidades a través de las Oficinas de Transferencias de Resultado de Investigación (OTRI), pero la gestión ha estado muy burocratizada, por lo que muchos equipos de investigación de centros públicos encuentran pocos incentivos para embar-

carse en estos proyectos tan pesados de gestionar y muchas empresas ni siquiera lo intentan. Habría que intensificar este modelo y mejorar notablemente su gobernanza, reduciendo la burocracia y cuidando que la empresa privada beneficiada tuviera una gestión eficiente.

Otro posible modelo de participación pública en el impulso a empresas innovadoras sería la creación de sociedades de economía mixta (con una participación mayoritaria del Estado que es quien aporta el capital) para alcanzar objetivos concretos, tal como ahora se propone para la instrumentación de los fondos que la UE va a aportar a la recuperación de la economía europea. Se supone que la empresa privada ha contribuido a definir el objetivo de la nueva sociedad y se va a encargar de la ejecución del proyecto bajo estricta supervisión pública.

Aunque me parece interesante este modelo de participación público-privada, tengo, sin embargo, dudas sobre el diseño concreto que se ha adoptado. Por un lado, por cómo se definen los proyectos, que, al parecer, parte de propuestas privadas que reciben el visto bueno de una oficina de la Presidencia del Gobierno. Creo que sería más correcto hacerlo a través de una agencia pública independiente que previamente defina líneas específicas, como se ha hecho en otros países europeos, y después valore las propuestas privadas, y apruebe y adjudique, en un proceso transparente, la que resulte más adecuada.

La segunda duda se refiere a la supervisión. Al final parece que, como suele ocurrir, Hacienda y la Intervención General del

Estado han ganado la batalla de la supervisión dentro del proyecto, lo que lleva a esperar que implante una fiscalización *ex ante*, que burocratizará la gestión y no se garantizará, en cambio, que los recursos se usen de forma eficiente y permitan alcanzar los objetivos. Nada se dice sobre quién hará y cómo se hará una valoración económica (más allá de la fiscalización contable) del uso de los recursos. De hecho, ni se establece la obligación de hacerla, cuando habría que arbitrar evaluaciones intermedias, además de la final. La necesidad de una valoración profesional e independiente como elemento fundamental de una buena gobernanza del gasto público aún no está suficientemente implantada. No se puede hablar de evaluación de los programas de gasto si no se valora su eficacia, el grado en el que cumplen sus objetivos, y su eficiencia, si se ha seguido la mejor opción de utilización de los recursos. No se hace ni siquiera en estos proyectos en los que nos jugamos tanto y en los que, además, estamos gestionando fondos no nacionales.

La experiencia de utilizar capital público para mejorar la competencia de las empresas se intentó y no ha sido muy positiva, por lo que se pueden derivar algunas conclusiones que deberían de tenerse en cuenta. Me refiero al Programa de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva. Se trataba de la concesión de préstamos para el desarrollo de proyectos industriales de manera directa por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, destinados a mejorar la competitividad empresarial. Desde 2008 hasta 2016 se otorgaron cerca de 4.900 millones de euros en préstamos. La Autoridad Independiente de

Responsabilidad Fiscal (AIReF) realizó en 2018 (AIReF, 2018) una evaluación del programa y sus conclusiones fueron: 1) No ha mejorado la competitividad ni la inversión empresarial; 2) no se aprecia ningún impacto significativo sobre la productividad, rentabilidad o perfil financiero de las empresas; 3) ha tenido un coste financiero y de morosidad muy elevado; 4) no se ha producido un alineamiento claro con necesidades identificadas, ni con objetivos cuantificables; y 5) se ha gestionado con procedimientos poco eficientes. Es decir, ha resultado ser un programa mal definido y mal gestionado, que no consigue el objetivo perseguido de mejorar la competitividad, la productividad y la inversión empresarial. Se supone que interventores del Estado certificaron que el gasto (en este caso, los préstamos) se correspondía con créditos presupuestarios existentes. Pero hasta que la AIReF no se propuso evaluar el programa nadie se preocupó de ver si estos préstamos servían para algo. Esto no debe ocurrir con los recursos europeos.

Las sociedades mixtas que se creen deberían tener bien definidos sus objetivos y la forma en que se va a medir su consecución. No cabe, obviamente, mantenerse en el mantra de aumentar el valor de los accionistas como objetivo principal. También habría que definir su gobernanza, que permitiera tener en cuenta y dar voz a todos los afectados. Así se mejoraría la gestión de los proyectos y se facilitaría su evaluación. Sería, además, una buena ocasión de contribuir a desarrollar el prometedor paradigma sobre empresas y corporaciones propuesto por Colin Mayer (2018) (17), lo que constituiría una notable mejora institucional.

VII. CONCLUSIONES

- 1) La productividad española ha crecido poco en las últimas décadas y ha divergido respecto a los países europeos más avanzados, cuando, partiendo de un nivel más bajo y siendo una economía relativamente integrada con las europeas más avanzadas, habría que haber esperado una cierta convergencia. La divergencia es aún más acusada en la PTF.
- 2) En los estudios micro se perciben los mismos fenómenos y se detecta la existencia de trabas que determinan una ineficiente asignación de recursos entre empresas.
- 3) Existe una alta correlación entre tamaño y productividad, y la densidad de empresas pequeñas en España es mayor que la de los países europeos más avanzados. Pero no cabe colegir que el tamaño es la causa de la menor eficiencia, porque la causalidad va de eficiencia a tamaño y no al revés. Es la calidad del capital organizativo la que determina ambos: tamaño y eficiencia.
- 4) Datos de diversas fuentes apuntan a que en España la calidad de la gestión (el diseño y funcionamiento del modelo organizativo) es mayoritariamente deficiente.
- 5) Déficits de gestión hacen que se adopten en menor grado las nuevas tecnologías, pero además, dada la demostrada complementariedad entre tecnología y gestión, ocasionan que las que se adopten tengan unos efectos sobre la productividad sensiblemente menores. En los casos de las

TIC ha sido evidente. La impresión que se obtiene es que en España se han introducido las nuevas tecnologías de información y comunicación sin apenas cambios en el modelo organizativo y de ahí su escaso impacto sobre la productividad.

- 6) Menor profesionalización y formación de los directivos, menores incentivos para las mejoras en la gestión y trabas a la puesta en marcha de reformas explican el atraso en capital organizativo. Tanto los incentivos como las trabas están influidos por factores institucionales. La empresa familiar, frecuente en España, alberga una menor profesionalización de directivos.
- 7) Déficits de competencia en los mercados, presencia de prácticas clientelares e inseguridad jurídica generan incentivos contrarios a la inversión en capital organizativo.
- 8) La formación de los directivos y de los empleados, el capital humano, es un factor importante pero no decisivo. En un contexto que genere escasos incentivos para innovar y que imponga obstáculos a la innovación organizativa, un elevado capital humano no garantiza una gestión eficiente.
- 9) La cercanía a los poderes públicos para ser favorecidos en regulaciones y en distintos aspectos de la gestión pública prevalece a veces sobre otras consideraciones. La cartelización de algunos mercados y los abusos de la empresa dominante en otros restan incentivos a las mejoras en gestión. El valor del capital organizativo, la ganancia espe-

rada por mejorarlo, disminuye en un entorno clientelar y también en un entorno poco competitivo.

- 10) La mala calidad de la producción normativa y la ineficacia de la justicia contribuyen a la inseguridad jurídica que reduce todo tipo de inversión, incluida la organizativa. La frecuente violación del principio de la legalidad en la gestión tributaria constituye otra fuente de inseguridad jurídica.
- 11) Las cargas que impone la burocracia de la Administración, la normativa laboral y las restricciones financieras suponen trabas a las mejoras en la gestión. Las segundas se encuentran sobre todo en la reproducción mimética en los convenios de vieja legislación sobre la organización interna de las empresas, que las partes de la negociación colectiva mantienen en sus acuerdos.
- 12) La adopción de modelos organizativos más descentralizados puede estar entorpecida por déficits de formación de los empleados, pero también por los valores imperantes en nuestra sociedad (instituciones informales): la escasa inclinación de los españoles a asumir responsabilidades.
- 13) Existe una notable similitud entre las deficiencias organizativas en las administraciones públicas, que las hacen poco eficaces, y las que se dan en las empresas, que merman su capacidad para adoptar nuevas tecnologías y hacer que estas eleven su productividad.
- 14) La rígida jerarquización, la baja profesionalización de los directivos, la ausencia de asunción de responsabilidades, la mala definición de incentivos y de criterios de promoción están presentes en ambas áreas. El diagnóstico de por qué se dan en la pública (la colonización de las administraciones por parte de los partidos políticos) es más claro que el que se suele proponer para el sector privado (escaso conocimiento de directivos para valorar las consecuencias de una organización distinta), que resulta poco satisfactorio.
- 15) Hay que revisar el tratamiento fiscal de la transmisión de la propiedad de las empresas, de forma que se reduzcan los incentivos para mantener la empresa en el perímetro familiar, y fomentar el desarrollo de un mercado de directivos (privados y públicos).
- 16) Reformas de las administraciones públicas y de los órganos de supervisión (de los mercados y de la contratación pública), dotándoles a unos y a otros de una elevada profesionalización y autonomía de gestión, ayudarían a quebrar el equilibrio de baja calidad que, como hemos señalado, sostiene el Estado clientelar.
- 17) Una Justicia más eficaz y un mayor esmero en la producción normativa, así como el respeto al principio de legalidad en la gestión tributaria, elevarían la seguridad jurídica. El marco legal mejoraría también con la revisión de regulaciones que condicionan el funcionamiento de algunos sectores.
- 18) Los avances que proporcionarían los puntos 16) y 17) podrían crear un marco en el que los agentes verificarían que valores distintos (la confianza en los demás y la disposición a asumir responsabilidades) generan mejores resultados, que es el mecanismo por el que cambian los valores.
- 19) Consolidar una cultura de gestión profesionalizada y de rendición de cuentas en el sector público, además de hacer más eficaz la acción de las administraciones, acabaría teniendo un impacto favorable sobre los modos y códigos de conducta en el sector privado.
- 20) Programas de colaboración público-privada pueden contribuir a intensificar la innovación en las empresas, pero resulta crucial una buena gobernanza de los programas y de las empresas implicadas.

NOTAS

(*) ALFONSO NOVALES, con el que he discutido estas cuestiones durante los últimos años, me hizo útiles comentarios al texto.

(1) *IMF Country Report 17/24: Spain Selected Issues*. Enero 2017.

(2) Obtenidos de la base ORBIS del Bureau Van Dijk.

(3) Los resultados de uno y otro estudio están en línea con las tesis que voy a defender en este artículo, pero tienen que ser tomados con algunas reservas: las derivadas de la forma en que se miden algunos *inputs* de las regresiones en el estudio del FMI y en la forma, quizá no muy precisa, en que se caracterizan los sectores más influidos por las políticas públicas en el otro estudio. Pero también por las limitaciones de las técnicas de contrastación de hipótesis al uso. Por ejemplo, las apuntadas en sus críticas por McCLOSKEY y ZILIAK, en su libro de 2008 y en la serie de dos artículos de 1996 y 2004, cuya posición se puede resumir en la siguiente valoración: la significación estadística, criterio

que suele utilizarse para contrastar hipótesis, no es ni necesaria ni suficiente para que un resultado sea económicamente relevante.

(4) En las que, como veremos, la calidad media de la gestión es mayor.

(5) Que el propio autor resume en MORAL-BENITO (2017). En el mismo sentido, GUILLAMÓN, MORAL-BENITO y PUENTE (2017), utilizando un panel de empresas españolas que comprende el período 2002-2012, encuentran que un mayor crecimiento de la productividad aumenta las posibilidades de experimentar un aumento en su tamaño.

(6) Sobre la complementariedad entre las TIC y la calidad organizativa véase BRYNJOLFSSON y HITT (2000) y SCHIVARDI y SCHMITZ (2018).

(7) Por ejemplo, si una empresa gestiona eficientemente su departamento de I+D, con buena monitorización, objetivos coherentes y un adecuado sistema de incentivos, es altamente probable que su estrategia de innovación sea positiva.

(8) Diversos estudios europeos como los de AGHION *et al.* (2004) y BUCCIROSSI *et al.* (2012), encuentran que el crecimiento de la PTF está claramente afectado por las prácticas de competencia. También los realizados en el entorno del WMS, como los incluidos en BLOOM *et al.* (2014)

(9) En contra de lo que se suele comentar, no me parecen tan relevantes las regulaciones (fiscales, laborales y otras) dependientes del tamaño de la empresa, que se dejan sentir en la distribución de las empresas por tamaños, pero no estoy seguro de que lo haga en la distribución por eficiencia medida por la PTF y, como hemos dicho, el tamaño no es un determinante de la eficiencia, aunque esté altamente correlacionado con ella.

(10) En SEBASTIÁN (2016) y SANSÓN CARRASCO (2017) se encuentran datos y reflexiones sobre el particular.

(11) Un análisis más detallado de estas cuestiones se encuentra en el capítulo 3 de SEBASTIÁN (2019).

(12) Véase *El País*, 18 de mayo de 2018.

(13) Obviamente, no toda empresa necesita construir un almacén, pero las dificultades administrativas que surgen en un caso como este aportan información sobre las cargas burocráticas que recaen sobre las empresas.

(14) Lo mismo que ocurre con la existencia de convenios diferentes para distintas regiones o provincias.

(15) En este punto me parecen útiles las reflexiones del antropólogo RICARDO SAN MARTÍN (2015), que recogía en el capítulo 9 de SEBASTIÁN (2016).

(16) En el capítulo 4 de SEBASTIÁN (2019) hacía propuestas concretas en este sentido.

(17) Las interesantes propuestas de COLIN MAYER sobre la reforma de las corporaciones, que podrían incorporarse a un programa de reforma del capitalismo, pueden verse resumidas en el capítulo 6 de SEBASTIÁN (2021).

BIBLIOGRAFÍA

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF (2018). *Evaluación del Gasto Público 2018. Fortalecimiento de la competitividad empresarial.*

AGHION, PH., BLUNDELL, R., GRIFFITH, R., HOWITT, P. y PRANTL, S. (2004): Entry and Productivity Growth: Evidence from Microlevel Panel Data. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2, n.º 2/3, Papers and Proceedings of the Eighteenth Annual Congress of the European Economic Association (Apr.-May, 2004), pp. 265-276.

BLOOM, N., GENAKOS, CH., SADUN, R. y REENEN, J. VAN (2014). Management practices across firms and countries. *NBER Working Paper*, n.º 17850. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

BLOOM, N., SADUN, R. y REENEN, J. VAN (2017). Management as a technology. *NBER Working Paper*, n.º 22327. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

BRYNJOLFSSON, E. y HITT, L. M. (2000). Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance. *Journal of Economic Perspectives*, 14(4), pp.23-48.

BUCCIROSSI, L., CIARI, P., DUSO, T., SPAGNOLO, G. y VITALE, C. (2012). Competition policy and productivity growth: an empirical assessment. *The Review of Economics and Statistics*, 95(4), pp. 1324-1336.

FERRANDO GAMIR, A. (2015). *Mapping high level corruption risks in Spanish public procurement*. Budapest: Corruption Research Center Budapest, Febrero. <http://www.crcb.eu/?p=757>

FUKUYAMA, F. (2014). *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.

GARCÉS-GALDEANO, L. y HUERTA, E. (2019). Las empresas españolas entre el cambio y la inercia: la relevancia de la gestión. *Economistas*, n.º 162-163, pp. 157-169. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.

GARCÍA POSADA, M. y MORA SANGUINETTI, J. S. (2014). Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *Banco de España Working Paper*, n.º 1045. Disponible en: *SSRN Electronic Journal*. 40. 10.2139/ssrn.2413422.

GARCÍA SANTANA, M. y PIJOAN MAS, E. (2016). Growing like Spain. *Nada es Gratis*, 18.02.2016.

GARCÍA-SANTANA, M., MORAL-BENITO, E., PIJOAN MAS, J. y RAMOS, R. (2015). Growing like Spain: 1995-2007. *Documentos de Trabajo del Banco de España*, n.º 1609. Madrid: Banco de España.

GARCÍA-OLAVERRI, C., HUERTA-ARRIBAS, E. y LARRAZA-KINTANA, M. (2006). Human and organizational capital: typologies and determinants in the Spanish firms. *The International Journal of Human Resource Management*, 17, pp. 316-339.

GUILLAMÓN, C., MORAL-BENITO, E. y PUENTE, S. (2017). High growth firms in employment and productivity: Dynamic interactions and the role of financial constraints. *Documento de Trabajo del Banco de España*, n.º 1718. Madrid: Banco de España.

HAUSMANN, R. y HIDALGO, C. *Atlas of Economic Complexity*. <http://atlas.cid.harvard.edu/>

HUERTA, E. y SALAS, V. (2017). Tamaño y productividad de la empresa española. El recurso olvidado de la calidad de la dirección. *Policy Brief*, n.º 12, Europe G.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2017). *Country Report 17/24: Spain Selected Issues*. Enero.

JIMENO, J. F. (2016). *Crecimiento y empleo. Una relación turbulenta e incomprensible*. Barcelona: RBA Economía.

LÓPEZ GARRIDO, D., ROS, F., SALAS, V. y SANTILLANA, I. (2020). Las empresas ante la nueva ola verde y digital. *El País*, 27 noviembre 2020.

<p>MAYER, C. (2018). <i>Prosperity. Better business makes the greater good</i>. Oxford: Oxford University Press.</p> <p>MCCLOSKEY, D. N. y ZILIAK, S. T. (2008). <i>The cult of statistical significance. How the standard error costs us jobs, justice and lives</i>. Ann Arbor: The University of Michigan Press.</p> <p>MORA SANGUINETTI, J. y FUENTES, A. (2012). An Analysis of Productivity Performance in Spain Before and During the Crisis: Exploring the Role of Institutions. <i>OECD Economics Department Working Papers</i>, n.º 973. Paris: OECD Publishing.</p> <p>MORAL-BENITO, E. (2016). Growing by learning: Firm-level evidence on the size- productivity nexus. <i>Documento de Trabajo del Banco de España</i>, n.º 1613. Madrid: Banco de España.</p>	<p>— (2017). El problema de la baja productividad empresarial en España. <i>Nada es Gratis</i>, 13.01.2017.</p> <p>NORTH, D. C. (1990). <i>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</i>, Cambridge: Cambridge University Press.</p> <p>RAMIÓ, C. (2020). Administración digital secuestrada. <i>El País</i>, 24 noviembre 2020.</p> <p>REENEN, J. VAN (2016). Management and the Wealth of Nation. <i>Hong Kong Public Lecture 3</i> de marzo 2016, London: Center for Economic Performance, LSE.</p> <p>SANMARTÍN, R. (2015). <i>Seis ensayos sobre la libertad</i>. Valencia: Tirant Humanidades.</p>	<p>CARRASCO, S. (2017). <i>Contra el capitalismo clientelar</i>. Barcelona: Península.</p> <p>SCHIVARDI, F. y SCHMITZ, T. (2018). The IT revolution and Southern Europe's two lost decades. <i>EIEF Working Paper</i>, n.º 18/05. Einaudi Institut for Economics and Finance.</p> <p>SEBASTIÁN, C. (2016). <i>España estancada. Por qué somos poco eficientes</i>. Barcelona; Galaxia Gutenberg.</p> <p>— (2019). <i>Para que España avance</i>. Barcelona: Galaxia Gutenberg.</p> <p>— (2021). <i>El capitalismo del siglo XXI. Mayor desigualdad, menor dinamismo</i>. Barcelona: Galaxia Gutenberg.</p>
--	--	--