

## Resumen

La calidad institucional constituye un factor determinante de la baja competitividad de la economía española. Desde el enfoque de la Nueva Economía Institucional, este artículo analiza la dinámica del cambio y el marco institucional para explicar el retraso de la competitividad española desde una perspectiva comparada. Específicamente, se estudian variables políticas que reflejan problemas institucionales y la caída de la confianza política, así como variables que definen la seguridad jurídica y el grado de eficiencia en el cumplimiento de los contratos, y las dificultades de gobernanza de las administraciones públicas.

*Palabras clave:* calidad institucional, competitividad, reglas políticas, sistema judicial.

## Abstract

Institutional quality is a determining factor of the low level of competitiveness of the Spanish economy. From the approach of the New Institutional Economics, this paper analyzes the dynamics of institutional change and framework to explain the delay of the Spanish competitiveness in a comparative perspective. Specifically, the paper studies several political variables reflecting institutional problems and fall of political trust, as well as variables that define legal certainty and the degree of efficiency in the enforcement of contracts, and the weaknesses of governance of public administrations.

*Key words:* institutional quality, competitiveness, political rules, judicial system.

*JEL classification:* B52, P47, P51.

# CALIDAD INSTITUCIONAL Y COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: PERSPECTIVA COMPARADA

Xosé Carlos ARIAS  
Gonzalo CABALLERO (\*)

*Universidad de Vigo*

## I. INTRODUCCIÓN

**I**NTITUTIONS Matter es una de las etiquetas argumentales más reiteradas en el análisis económico de las dos últimas décadas, en una tendencia que se ha reforzado notablemente a partir de la gran difusión alcanzada por el libro de Acemoglu y Robinson (2012) sobre el fracaso de las naciones. La Nueva Economía Institucional (NEI), a diferencia de los viejos institucionalismos, ha conseguido establecer, a través de un largo recorrido intelectual, una relación precisa entre configuración institucional (entendida como conjunto de reglas de juego que enmarcan el comportamiento de los agentes en las transacciones) y eficiencia económica (Arias y Caballero, 2013). En particular, son ya muy significativos los esfuerzos por buscar en ese tipo de factores una de las más importantes fuentes de la competitividad (junto a la innovación o el capital humano) y del crecimiento.

Al estudiar las claves de la competitividad de la economía española, la calidad institucional aparece como un determinante fundamental para entender las posibilidades de evolución económica del país, por lo que el estudio del marco institucional español y su dinámica constituye un reto para el análisis económico. Este trabajo realiza una aproximación a la matriz institucional de la economía española,

analizando el modo en el que se disponen algunas instituciones cruciales de la economía española y su posible incidencia en la capacidad competitiva.

La sección dos presenta los argumentos teóricos que establecen una relación directa entre las nociones de calidad institucional, crecimiento y competitividad, lo cual se extiende también a la apertura exterior. La sección tres introduce el proceso de cambio institucional de la economía española y perfila la relevancia del factor institucional como uno de los determinantes de la débil competitividad de la economía española. En la sección cuatro se analiza un conjunto de factores institucionales relevantes para el caso español, tal como las reglas políticas, el funcionamiento de la judicatura o las administraciones. Dentro de la sección cinco, introducimos algunas reflexiones en torno a la cuestión de hasta qué punto el marco institucional ha podido favorecer el proceso de apertura y un sesgo exportador de bienes o capitales. Finalizaremos con el resumen de las principales conclusiones.

## II. INSTITUCIONES, COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Según Acemoglu y Robinson (2012) la hipótesis institucional

explica el fracaso de los países en mayor medida que otras tradiciones teóricas centradas en la geografía, la cultura o la ignorancia, respaldando de este modo la «primacía institucional» mostrada empíricamente por Rodrik, Subramanian y Trebi (2004). Toda esta línea argumental que conduce a destacar la importancia del cambio y la calidad institucional se enmarca en el programa de investigación de la NEI, que fue impulsada en las últimas décadas, entre otros, por Ronald Coase (con la noción crucial de costes de transacción), Douglass North (cambio institucional), Elinor Ostrom (gobernanza de los comunes) y Oliver Williamson (gobernanza de la empresa).

La NEI construyó los fundamentos teóricos que, basados en los conceptos de costes de transacción e instituciones, han permitido integrar en la economía neoclásica un enfoque institucional renovado para el análisis económico. Coase (1937, 1960) presentó los costes de transacción como los relativos al intercambio de aquellos derechos de propiedad que permiten tomar decisiones sobre los bienes, es decir, como los costes que se derivan de la suscripción *ex ante* de un contrato (transacción), y de su control y cumplimiento *ex post*. Cuando los costes de transacción son mayores que los beneficios derivados del intercambio, este dejará de llevarse a cabo, por lo que North (1990) —una aportación seminal— presenta las instituciones como las «reglas de juego» de la economía y destaca su función para contener y reducir dichos costes.

El marco institucional —compuesto de reglas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento— es clave para en-

tender los incentivos de los individuos a la hora de reproducirse, acumular capital físico y humano, tratar la sostenibilidad de los recursos naturales e invertir en actividades de ciencia y tecnología, de modo que los componentes y estructura de la función productiva de la economía, que determina las posibilidades de producción y la creación de valor, están profundamente afectados por los factores institucionales. Por ello, además de las variables económicas tradicionales, la NEI destaca la importancia de estudiar otros niveles de análisis social que incluyen las normas sociales y evolutivas, las reglas políticas, legales y judiciales y la estructura de gobernanza, para así entender los fundamentos institucionales y organizativos de los mercados económicos (Williamson, 2000).

Al estudiar el marco institucional de una economía, Acemoglu y Robinson (2012) proponen diferenciar entre instituciones políticas y económicas. Posteriormente, distinguen en cada uno de esos campos entre instituciones inclusivas y extractivas. Pues bien, las instituciones económicas inclusivas implican el respeto a los derechos de propiedad privada, un sistema jurídico imparcial (*third-part enforcement*) e igualdad de condiciones para contratar. Este marco inclusivo permite la participación libre de los individuos en la economía, existiendo reglas de juego claras y reduciendo los costes de transacción, pues tales instituciones establecen incentivos que fomentan la tecnología y la educación, garantizan la inversión y favorecen la prosperidad económica. Este planteamiento para la gobernanza económica enlaza con las aportaciones de North (1990) y Dixit (2009), quien señala que una buena gobernanza

económica requiere una «estructura y funcionamiento de las instituciones legales y sociales que soporten la actividad económica y las transacciones económicas a través de la protección de derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y la realización de la acción colectiva para proveer infraestructura organizativa y física». Así, en una perspectiva que permite el paso del análisis teórico al empírico, el marco institucional tenderá a favorecer la buena gobernanza y el crecimiento económico 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, los contratos se ejecutan efectivamente, respaldando las transacciones económicas privadas» (Henry y Miller, 2009, p. 261).

Cuando, por el contrario, las instituciones económicas son extractivas, a través de ellas ciertos grupos buscan extraer rentas de la sociedad en beneficio de ellos mismos, por lo que tales instituciones no respetan necesariamente los derechos de propiedad, no implican un sistema judicial imparcial y no garantizan la igualdad de oportunidades en la economía para fomentar el crecimiento (Acemoglu y Robinson, 2012).

Pero más allá de las instituciones económicas de uno u otro tipo están las instituciones políticas, que también pueden responder a una naturaleza extractiva o inclusiva. En la política se determinan buena parte de las reglas del juego, y en principio los que controlan la política pueden preferir instituciones extractivas, que concentran el poder en manos de unos pocos gobernantes y que pueden uti-

lizar instituciones económicas extractivas para beneficiar a ese grupo y conseguir recursos que los consoliden como élite política extractiva. Por el contrario, las instituciones políticas inclusivas reparten el poder político de manera pluralista y consiguen un nivel de centralización política suficiente para aplicar la ley y mantener el orden.

La distinción entre instituciones inclusivas y extractivas engarza con las aportaciones de la NEI que diferencian entre modelo de Estado contractual y depredador (Arias y Caballero, 2003). Un Estado contractual permite el orden social, garantiza los derechos de propiedad y respalda un clima de cooperación entre los agentes, penalizando a aquellos que no cumplan los contratos adoptados. Por el contrario, un Estado depredador está al servicio de ciertos sectores y existe riesgo de que actúe de forma predatoria en su beneficio exclusivo, incluso no respetando los derechos de propiedad, aunque sea con efectos nocivos para el conjunto de la sociedad (North, 1990; North y Weingast, 1989).

En la medida en que los modelos de Estado o la inclusividad institucional no son compartimentos estancos sino que existen diversos grados de calidad institucional, el análisis económico debe incorporar el estudio de las instituciones específicas de cada contexto, analizando la interrelación entre lo formal, lo informal y los mecanismos de cumplimiento. De este modo, no existe institución o sistema que resulte perfecto bajo todas las circunstancias, por lo que lejos de pretender alcanzar una solución óptima de naturaleza universal, el cambio institucional debe concebirse como un proceso que, en el mejor de los casos, puede

alcanzar un *second-best* sujeto a numerosas restricciones de información, incentivos, compromisos y reglas del juego político (Dixit, 2009).

Desde esta perspectiva, por tanto, las instituciones constituyen una estructura de incentivos para el comportamiento de los agentes que realizan transacciones de todo tipo, y si el marco institucional es eficiente, permitirá una reducción en los costes de transacción. Con ello se convierten en un factor capital para las posibilidades de crecimiento en el largo plazo. Ese hecho ha quedado recogido por una vasta literatura de contenido empírico. En el ámbito específico de la relación entre calidad institucional y productividad, Hall y Jones (1998) señalan que «las diferencias en acumulación de capital, productividad y output por trabajador están fundamentalmente relacionadas con diferencias en la estructura social (entendida como) las instituciones y las políticas públicas que determinan el entorno económico en el cual los individuos acumulan habilidades y las empresas, acumulan capital y generan output» (p. 2).

En cuanto a los efectos sobre la apertura económica al exterior y su impacto sobre el comercio, la Organización Mundial del Comercio (OMC) afirmaba en su informe de 2013: «las instituciones determinan el comercio internacional y son determinadas por él» (OMC, 2013, p. 192), 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...»

(p. 199) (1). Una ya bastante dilatada corriente de literatura acredita a las instituciones como una importante fuente de ventaja comparativa en el comercio (Levchenko, 2007; Nunn, 2007). La garantía de cumplimiento de los contratos (la propia posibilidad de que los contratos sean «completos») es fundamental para la estructura del comercio: a medida que los intercambios se centran en procesos y bienes más complejos, la existencia de instituciones fuertes se hace más necesaria.

En un sentido más general, considerando no solamente la apertura comercial sino también la cuenta de capital, la relación entre internacionalización económica y evolución institucional es compleja, pues depende de cómo esta última se complete, no en una sola, sino en múltiples economías. En la comparación de diferentes marcos institucionales puede estar el elemento clave que decida la dirección de un flujo de inversión. Pero también podría ocurrir que una ventaja de calidad institucional en el país de origen genere cambios en el comportamiento de los actores que potencie un sesgo hacia la extravención a países de menor calidad en sus instituciones. Esto último, incluso, podría favorecer cambios institucionales en los países receptores, produciéndose con ello un movimiento hacia una cierta igualación.

Lejos del determinismo institucional, junto a las instituciones hay que destacar la importancia de las políticas públicas, particularmente de las macroeconómicas. El enfoque institucional no puede, ni en sus versiones más genuinas pretende, eliminar el papel clave de las políticas públicas en la senda institucional, ni el hecho de que existan grados de

libertad para determinar la política económica (Dixit, 1996).

Por lo demás, a la hora de valorar con una visión más empírica y comparativa la base institucional de una economía concreta, por varias razones parece recomendable tomar con precaución los valores otorgados a los indicadores de calidad que con frecuencia se usan. En particular, la visión de que la mayoría de las economías desarrolladas ya han alcanzado un grado de alta virtud institucional ha quedado en buena medida desmentida por la sucesión de acontecimientos de la Gran Recesión, la cual no hubiera sido posible sin la presencia de una pluralidad de fallos institucionales. En realidad aquella idea formaba parte de la más general de *un mundo al fin estable*, poblado por sujetos plenamente racionales, que ahora resulta difícil de aceptar (Akerlof y Shiller, 2015). De un modo similar, habrá que tener cuidado con la peligrosa pero muy divulgada noción de que hay una única estructura de instituciones eficientes que todas las economías debiera emular: como han señalado algunos de los principales autores en este ámbito, la diversidad institucional puede ser en sí misma un gran valor (Ostrom, 2005; Rodrik, 2011).

Por lo demás, la propia construcción de los indicadores de calidad institucional, por ejemplo del *Worldwide Governance Indicators* o del *Global Competitiveness Report*, tiene algunos aspectos problemáticos que obligan a cierta cautela en su interpretación. En primer lugar, al hacer referencia a valores o creencias, puede ser difícil dejar de lado marcados sesgos ideológicos a la hora de acotar la idea de «calidad institucional». Además, muchos de esos indicadores no

son de estado, sino de percepción: elaborados a través de sistemas de encuestas; más que recoger un dato objetivo, incorporan visiones y expectativas. Al interpretarlo, habrá que tener en cuenta, por tanto, sesgos cortoplacistas (opiniones colectivas marcadas por la actualidad); retrasos (pues la percepción de un hecho puede ser muy posterior al hecho mismo); y también el modo en que pueda marcar el resultado de la propia encuesta su elaboración solo entre sectores con marcadas preferencias. No es extraño, por tanto, que entre esas mismas fuentes se registren algunas diferencias significativas respecto a algunos datos. En cualquier caso, téngase en cuenta que la propia percepción del estado de instituciones básicas puede generar importantes efectos económicos (2).

Las comparaciones internacionales de virtud institucional deben ser leídas con cautela. Solo si los indicadores son contundentes, sin márgenes para la duda, y si son plenamente consistentes entre sí, podremos obtener conclusiones inobjetables.

### III. DINÁMICA DE CAMBIO, COMPETITIVIDAD Y CALIDAD INSTITUCIONAL EN EL CASO ESPAÑOL

#### 1. Dinámica del cambio institucional

Para comprender el marco institucional de una economía, con su interacción de instituciones formales e informales, resulta necesario analizar la senda de evolución histórica de las instituciones políticas, económicas y sociales. En el caso español, las instituciones políticas y económicas existentes son el resultado de

una senda institucional que en la segunda mitad del siglo XX experimentó importantes transformaciones, hasta generar, con la transición política a la democracia un nuevo y, en términos generales, virtuoso equilibrio institucional. De hecho, ese proceso sirve como pocos para ejemplificar las ventajas económicas que se derivan de un tránsito desde un sistema de instituciones extractivas a otro en el que predominan las inclusivas, según el esquema de Acemoglu y Robinson (2012).

El primer franquismo configuró un Estado depredador en sentido *northiano* y un modelo de instituciones extractivas que establecían un freno al crecimiento económico, muy evidente en los años cuarenta, combinando un intervencionismo y autarquía que negaban la relevancia de los mercados. Pero, la experiencia española corrobora las hipótesis de Olson (2000), y Acemoglu y Robinson (2012) que plantean que en la relación de intercambio entre un soberano depredador que maximiza la riqueza y sus súbditos, con el tiempo, puede surgir el crecimiento económico (3). La dictadura franquista abordó con el Plan de Estabilización de 1959 una reforma económica de mercado que permitió una mayor inclusividad económica y propició el fuerte desarrollo económico de los años sesenta, propiciando el inicio de modernización social que se experimentó en el último franquismo, pero hubo que esperar hasta la transición política para que se produjese un cambio de equilibrio político-institucional hacia un modelo cooperativo que implicase una solución más eficiente. La transición política (1975-1978) incluyó una fase de autodisolución del Estado depredador, seguida de la gestación del Estado contractual.

El marco institucional configurado por la Constitución de 1978 constituye un «Estado contractual» en sentido *northiano*, que incorpora una amplia gama de intereses y establece mecanismos de pesos y contrapesos que conceden credibilidad a las reglas de juego (North, 1990; North y Weingast, 1989). Ese nuevo equilibrio institucional estableció fundamentos más sólidos e inclusivos para la gobernanza económica: credibilidad de los derechos de propiedad, sistema judicial para aplicar los contratos y la igualdad de oportunidades ante la ley. De hecho, se supera el anterior modelo franquista de *rule by law* para asentar un mecanismo de imperio de la ley democráticamente legitimado. Todo ello permitió un avance histórico en la delimitación de lo público y lo privado en España, y el tradicional intervencionismo discrecional del Estado depredador dio paso a un sistema reglado en el que las bases constitucionales y la estructura organizativa del Estado limitan el alcance de los poderes públicos en la política y respetan el espacio de actuación de los mercados en economía. El resultado supuso un Estado contractual, democrático y pactado que redujo los costes de transacción (Caballero y Arias, 2010). El avance de las reformas financiera y fiscal, el surgimiento del moderno Estado de bienestar o la renovación de las políticas macroeconómicas únicamente fue posible en ese nuevo marco.

En todo este proceso de cambio institucional es muy importante destacar la evolución de forma gradual y coherente de las instituciones formales e informales del caso español, y que ambas evolucionasen en un sentido europeizador. En esta dirección habría que señalar tres

grandes modificaciones formales del marco institucional básico español: la reforma económica de mercado de 1959, la reforma política de democratización de 1978 (Pactos de la Moncloa y Constitución) y la adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986. Pues bien, debe señalarse la relevancia de la secuencia temporal de las mismas y cómo cada una de ellas fue generando cambios en cuasiparámetros informales que impulsó las modificaciones posteriores. Además, se constató que ninguno de esos cambios hubiera sido viable si no se hubiesen aplicado previamente los cambios que lo precedieron: el establecimiento y consolidación de la democracia no hubiera sido posible sin la construcción previa de una economía de mercado (pues no hay democracia sin mercado); la entrada en la CEE no hubiera sido viable para un país sin libertad política y económica, e incluso la posterior (y desde la perspectiva de hoy más problemática) unificación monetaria solo fue posible en la medida en que España ya había entrado en la Unión Europea. Por otra parte, cada uno de estos cambios fue reafirmando la tendencia de la senda al consolidar las modificaciones que le precedieron: la democracia reafirmó en 1978 el modelo de economía de mercado y la entrada en la CEE lo hizo con la democracia.

De este modo, el cambio institucional español permitió establecer una matriz institucional en el país homologable a las del entorno europeo, afirmando a la economía española en el grupo de las plenamente desarrolladas. Esa matriz se ha mantenido hasta la actualidad y permite explicar algunos rasgos estructurales de la economía española.

Sin embargo, con el paso del tiempo ese modelo institucional fue mostrando cada vez en mayor medida numerosos puntos débiles, que se hacen muy manifiestos en una perspectiva comparada. Esto hace que la historia inicial de éxito institucional español se ha ido cargando de matices y algunos aspectos manifiestamente graves.

## 2. Productividad total de los factores, competitividad y calidad institucional

La evolución de la productividad total de los factores (PTF) ha sido muy problemática en la historia reciente de la economía española. Durante la fase de expansión (1995-2007) la PTF cayó en España a una tasa anual de 0,7 por 100 (en tanto que aumentó un 0,4 y un 0,7 por 100 en los casos de la Unión Europea y Estados Unidos) (4).

¿Cómo explicar esa anomalía? Las respuestas más comunes son el retraso tecnológico, que en lugar de corregirse con el tiempo, ha ido a más con la crisis, y el déficit en capital humano, que tiene que ver con las insuficiencias del sistema educativo. También suelen mencionarse otros factores, como el minifundismo de las empresas o la calidad gerencial de estas.

Probablemente, todos ellos sirvan para esclarecer partes del problema. Pero para entenderlo en toda su dimensión es necesario ir más lejos: como sugiere con claridad el *Global Competitiveness Report* (en adelante, *GCR*) (cuadro n.º 1), la capacidad competitiva de la economía española encuentra una de sus principales insuficiencias en la debilidad institucional. Y es que una vez consolidada la

CUADRO N.º 1

## BASES DE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2015-2016

PILARES DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL	PUNTUACIÓN (DE 1 A 7)	POSICIÓN DE ESPAÑA EN EL RANKING DE 140 PAÍSES
1º Pilar: Instituciones.....	3,9	65
2º Pilar: Infraestructuras	5,9	10
3º Pilar: Entorno macroeconómico .....	4	116
4º Pilar: Salud y Educación Primaria.....	6,2	32
5º Pilar: Formación y Educación Superior .....	5,1	30
6º Pilar: Eficiencia en el mercado de bienes.....	4,3	62
7º Pilar: Eficiencia en el mercado de trabajo.....	4	92
8º Pilar: Desarrollo del mercado Financiero .....	3,8	77
9º Pilar: Capacidad tecnológica .....	5,6	25
10º Pilar: Tamaño del mercado.....	5,4	15
11º Pilar: Sofisticación de los negocios .....	4,5	31
12º Pilar: Innovación .....	3,7	37
ÍNDICE GLOBAL.....	4,6	33

Fuente: *Global Competitiveness Report 2015-2016* (World Economic Forum).

nueva estructura institucional de la economía española, tras la dinámica virtuosa de transformación y apertura de la economía que acompañó a la transición política, resulta fácil advertir que junto a sus resultados en términos de una evidente modernización, algunos cambios institucionales distaron de quedar completados y ciertas debilidades institucionales perduraron. Lo cual abrió paso a un escenario complejo en el que algunos importantes problemas se fueron haciendo cada vez más visibles. De este modo, un determinante clave del mal comportamiento de la PTF y la competitividad de la economía española, al menos durante la última década, ha sido la presencia de una diversidad de fallos institucionales.

De acuerdo al informe del GCR, a las variables institucionales se les asigna un peso específico del 25 por 100 de los determinantes básicos de la competitividad de un país (equivalente a lo que representan las infraestructuras o las condiciones macroeconómicas). En la clasificación general de competitividad por países, España ocupa en

2015 la posición 33 (con un valor asignado de 4,59 sobre un máximo de 7). Sin embargo, en cuanto a las variables institucionales la posición del país en el mismo año era la 65, con un valor de 3,9. La calificación del pilar institucional español es un dato malo sin paliativos, que además queda agravado por su creciente deterioro desde el comienzo de la crisis: en 2008-2009, ocupaba el puesto 43 en calidad institucional (valor de 4,6; puesto 29 en competitividad general, valor 4,7), mientras que en 2012-2013 el puesto en el pilar instituciones era el 48 (con un valor de 4,2; puesto 36 en capacidad competitiva, valor 4,6).

Ello quiere decir que, respecto al pilar de calidad institucional, España se encuentra en el vagón de cola entre los países desarrollados, lo cual contrasta de un modo importante con la posición que el país ocupa en otros aspectos. Por ejemplo, en 2015 figuraba como octavo país del mundo en «calidad de la infraestructuras de ferrocarril», en el puesto 13.º en carreteras, en el 14.º en puertos, en el 13.º en tamaño del mercado,

y en posiciones destacadas en diversas variables de salud pública.

Una primera aproximación a la calidad de las instituciones y de la gobernanza española podemos completarla a través del *Worldwide Governance Indicators* (WGI) elaborados por el grupo del Banco Mundial. El cuadro n.º 2 muestra un conjunto de datos para el caso español, incluidos los del 2014, que es el último año para el que están disponibles los datos. El balance general sitúa a España entre los países con una calidad institucional homologable a otros países desarrollados, pero con unos valores que claramente son inferiores al de los países que ocupan las primeras posiciones en varios indicadores, como Finlandia, Suecia o Dinamarca.

Este planteamiento que sitúa a la estructura institucional en el centro del escenario de los problemas económicos españoles recoge una tradición reciente de aportaciones que analizan factores e indicadores institucionales (Caballero, 2006; Arias y Caballero, 2012; Sebastián, et. al. 2008; Sebastián, 2016). En otra línea, convergente con la anterior, el trabajo de García-Santana, et. al. (2015) sitúa en la interferencia del sector público en la asignación de recursos por parte de las empresas la principal causa de la pésima evolución de la PTF, lo que en último término estaría relacionado con el peso del clientelismo («asignación arbitraria de ayudas públicas a las empresas con mejores conexiones con el sector público»). En cualquier caso, es cierto que muchos estudios sobre los problemas de competitividad de la economía española siguen ignorando el impacto de ese tipo de

CUADRO N.º 2

## INDICADORES DE LA GOBERNANZA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (1996-2014)

INDICADOR DE GOBERNANZA	AÑO	RANGO DE PERCENTIL*	NIVEL DEL INDICADOR**	ERROR ESTÁNDAR***
Voz y responsabilidad	2014	77,3	+ 1,00	0,15
	2011	82,6	+ 1,07	0,14
	2005	84,1	+ 1,11	0,19
	1996	89,9	+ 1,33	0,22
Estabilidad política y ausencia de violencia	2014	58,2	+ 0,32	0,20
	2011	49,0	+ 0,04	0,24
	2005	53,4	+ 0,18	0,27
	1996	50,5	+ 0,16	0,37
Efectividad del gobierno	2014	84,6	+ 1,15	0,23
	2011	81,5	+ 1,03	0,22
	2005	89,3	+ 1,49	0,19
	1996	90,2	+ 1,62	0,23
Calidad regulatoria	2014	75,5	+ 0,78	0,23
	2011	81,5	+ 1,06	0,22
	2005	88,2	+ 1,29	0,19
	1996	84,8	+ 1,14	0,27
Estado de derecho	2014	79,8	+ 0,94	0,17
	2011	85,9	+ 1,18	0,14
	2005	84,2	+ 1,10	0,17
	1996	90,9	+ 1,39	0,19
Control de corrupción	2014	70,2	+ 0,53	0,15
	2011	81,5	+ 1,05	0,17
	2005	88,8	+ 1,29	0,18
	1996	83,9	+ 1,05	0,23

Notas: \* Recoge la posición de España con respecto al resto de países del mundo. 0 corresponde al nivel más bajo y 100 al nivel más alto.

\*\* Las estimaciones de cada uno de los indicadores se construyen de forma que valores más altos representan mejores resultados en una escala desde -2,5 a +2,5. Estas estimaciones asumen la existencia de un margen de error y se basan en evaluaciones subjetivas procedentes de una variedad de fuentes.

\*\*\* Esta desviación captura la precisión de la estimación de gobernanza para cada país.

Fuente: World Bank Group (2015): *The Worldwide Governance Indicators, 1996-2014*.

variables o bien lo tratan someramente (como ejemplo, el informe del CES, 2015) (5).

#### IV. CARACTERIZANDO EL MARCO INSTITUCIONAL ESPAÑOL: DEBILIDADES INSTITUCIONALES

La comprensión de las debilidades institucionales de la economía española exige contextualizarlas en una secuencia clara. En primer lugar, como ya hemos señalado, a partir de los años setenta se abrió una dinámica virtuosa de cambio institucional en la que el mecanismo

democrático, las ganancias de eficiencia económica y la apertura fueron reforzándose mutuamente, hasta el punto de que la transición política española puede considerarse como uno de los mejores ejemplos en la esfera internacional de los efectos transformadores en lo económico del advenimiento de instituciones políticas inclusivas.

En segundo lugar, sin embargo, con el paso del tiempo –una vez consolidada la nueva estructura de instituciones básicas y confirmada la presencia de España en el segmento de países de economía desarrollada–, se ha

ido haciendo cada vez más evidente la presencia de algunas notables debilidades institucionales, que han actuado como una rémora sobre la PTF y la capacidad competitiva. Ello se hace evidente en las comparaciones internacionales: estaríamos en presencia de lo que podríamos llamar un fallo institucional multiorgánico, que actúa como una rémora significativa para el potencial de crecimiento a largo plazo. Algunos de los principales fallos tienen que ver con el funcionamiento ineficiente del sistema judicial, con la múltiple presencia de distorsiones en la relación entre sistema política y sociedad (percepción de corrupción, etcétera), que generan un alto grado de desconfianza, y con el peso inerte de la burocracia.

No pretendemos afirmar que este sea el único factor que incide negativamente sobre la PTF en España: los lastres del sistema de ciencia y tecnología, de la formación de capital humano, o el tamaño medio empresarial, son también decisivos. Pero probablemente, en el fallo institucional radique un nudo central, que potencia los efectos negativos de los condicionantes anteriores. De hecho, las variables que explican retrasos en I+D o en capital humano tienen mucho que ver con el Estado y el diseño institucional establecido en el sistema de innovación o en el educativo.

En tercer lugar, la evolución de los indicadores durante los años de crisis muestra que muchos de ellos (los que más inciden sobre la confianza) han experimentado deterioros adicionales, de efectos muy perturbadores. Es verdad que la grave situación económica ha implicado la exigencia ciudadana de una mayor *accountability* y una menor valoración de las instituciones políticas, por

lo que las tendencias recientes de ciertos indicadores podrían estar forzando una interpretación excesiva de las dinámicas objetivas, pero recuérdese que la percepción del estado de las instituciones genera por sí misma efectos económicos, y por lo tanto la subjetividad importa. Es decir, se demuestra que las relaciones entre calidad institucional y marcha de la economía son de doble sentido.

Y en cuarto lugar, identificar en los fallos institucionales un obstáculo fundamental para el crecimiento (lo cual en muchos análisis comunes permanece en gran medida olvidado) equivale a detectar amplios márgenes para la mejora en la capacidad competitiva de la economía española: profundas reformas institucionales –quizá en primer lugar la del sistema judicial– puede esperarse que actúen como un notable factor de impulso de la economía en el largo plazo.

A partir de estos cuatro rasgos que caracterizan este panorama, al entrar en el detalle de lo que ya se va configurando como un significativo fallo institucional, observamos variables que son muy tenidas en cuenta por los agentes inversores: variables que hacen referencia a la transparencia, al peso de la corrupción, al grado de arbitrariedad en la toma de decisiones, a la eficacia de las administraciones o al grado de fiabilidad de la información y los sistemas contables. Para perfilar algunas de las claves representativas, las tres siguientes subsecciones se centran en estudiar los siguientes factores institucionales: variables políticas e indicadores que afectan directamente a la confianza política; aquellos que afectan a la seguridad jurídica (ambos malos resultados y empeorando); y

algunos que remiten a la eficacia de las administraciones (malos resultados, pero mejorando un poco) (6).

### 1. Instituciones formales: reglas políticas, confianza política, corrupción

Fruto del proceso de transformación institucional cuya dinámica hemos descrito someramente en la sección III.1, el sistema democrático español se ha consolidado en las últimas tres décadas. De hecho, en el informe de *The Economist Intelligent Unit* sobre la situación de la democracia en el mundo, en 2015 se asigna a España un valor 8,02 en el índice de democracia (posición 25 del *ranking* mundial), mereciendo la calificación de «democracia plena» (algunos otros países miembros de la UE, como Italia, Portugal o Grecia, son etiquetados como «democracias defectuosas» con índices que van desde 7,74, caso de Italia, a 7,92, en Portugal).

El sistema político español asumió un modelo parlamentario que debilitó los sistemas de *check and balances* entre ejecutivo y legislativo, a lo cual hay que añadir los poderes del parlamento a la hora de seleccionar a los órganos dirigentes del poder judicial. Asimismo, el sistema electoral acabó implicando un fuerte poder de las élites de los partidos políticos, que con un fuerte componente jerárquico concedieron gran poder de decisión al líder del partido político mayoritario en cada legislatura (a la vez, presidente del Gobierno), con pocos actores de veto enfrente, especialmente en legislaturas con mayorías absolutas (Caballero, 2006). La gobernabilidad y la estabilidad

de los gobiernos estuvieron garantizadas, y los grandes partidos políticos se centraron en proveer bienes públicos de carácter nacional. Pero junto a la imperfecta división de poderes *de facto*, el sistema político español mantuvo una serie de debilidades institucionales que acaban generando ineficiencias en la acción colectiva, la gestión pública, el sistema de reglas y la provisión de bienes públicos, todo lo cual afecta a los fundamentos de la competitividad española. Así, los altos costes de transacción y las barreras de entrada en los mercados políticos, los límites en la democracia interna de los partidos políticos, la «selección inversa» de élites políticas, los problemas de capturas de rentas por grupos de presión no formalmente institucionalizados convivieron con un equilibrio político-institucional que, a pesar de sus debilidades, no fue ampliamente cuestionado hasta la Gran Recesión.

De nuevo, los datos del GCR recogidos en el cuadro n.º 3 pueden ser ilustrativos de las ineficiencias generadas por el sistema político. Algunos de gran trascendencia son decididamente impropios de un país desarrollado: por ejemplo, en «derroche en el gasto público» España ocupaba en 2015 la posición 111 (valor 2,5 sobre 7); en «favoritismo de las decisiones del gobierno», la posición 78 (valor 2,9); en «fortaleza de los estándares contables», la posición 67 (valor 4,6); o en «confianza pública en los políticos», posición 108 (valor 2,3).

Junto a todo ello, el sistema político español ha mantenido un problema constante de corrupción, y por ejemplo, ciertas actividades relativas a los contratos públicos con empresas privadas y a la financiación irregular

CUADRO N.º 3

## EL PILAR INSTITUCIONAL DE LA COMPETITIVIDAD ESPAÑOLA: SELECCIÓN DE INDICADORES POLÍTICOS

	AÑO 2015		AÑO 2008
	Valor	Ranking (sobre 140)	Ranking (sobre 140)
Desviación de fondos públicos.....	2,9	98	32
Confianza pública en políticos.....	2,3	108	39
Independencia Judicial.....	3,5	84	56
Favoritismo en las decisiones de los funcionarios.....	2,9	78	43
Transparencia en la elaboración de políticas públicas.....	4,0	76	89

Fuente: *Global Competitiveness Report*, 2008-2009, 2015-2016.

de los partidos parecen constituir un problema estructural del sistema. Villoria y Jiménez (2012) realizan una aproximación de interés a la corrupción en España para el periodo 2004-2010, pero ha sido justamente en la etapa de la actual crisis económica cuando algunos problemas de corrupción especialmente relevantes han aflorado y ocupado un mayor protagonismo. Así, de acuerdo con los datos de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, en 2012 España ocupaba el puesto 30 en el *ranking* de los países menos corruptos del mundo. A España le correspondían 65 puntos frente a los 90 puntos que alcanzaban los países con menor corrupción como Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda, y esa brecha no ha sido recortada en años posteriores. En concreto, los datos de ese Índice de Percepción de la Corrupción sitúan a España en la posición mundial 40 en 2013, en la 37 en 2014 y en la 36 en 2015. La existencia de corrupción no solamente reduce la calidad de la democracia, sino que también tiene un importante coste en términos económicos y de competitividad, e implica una estructura de incentivos perversos que no ayuda al desarrollo del país.

Asimismo, al caracterizar las debilidades de las reglas formales, el modelo de Estado de las autonomías merece una mención, pues el proceso descentralizador ha venido marcado en muchas ocasiones por consideraciones que tienen poco que ver con la eficacia y la eficiencia (Carrillo, 1997; Pallarés, Montero y Llera, 1997). Entre las ineficiencias de este proceso institucional, podemos señalar las siguientes: en primer lugar, los problemas de eficiencia económica derivados de la tradicional falta de corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, cada vez más superada, y de la insuficiencia fiscal de los ayuntamientos para las funciones que tienen que cubrir (7). En segundo lugar, la descentralización autonómica se ha convertido en un proceso permanentemente abierto, lo que introduce un elemento de inestabilidad y presión continua. En tercer lugar, en aquellas legislaturas en las que el gobierno central carece de mayoría absoluta en el parlamento, los partidos nacionalistas o aquellos de base territorial regional encontraron un escenario óptimo para la negociación política: desempeñaron una posición bisagra en la que facilitaron la estabilidad política del Gobierno

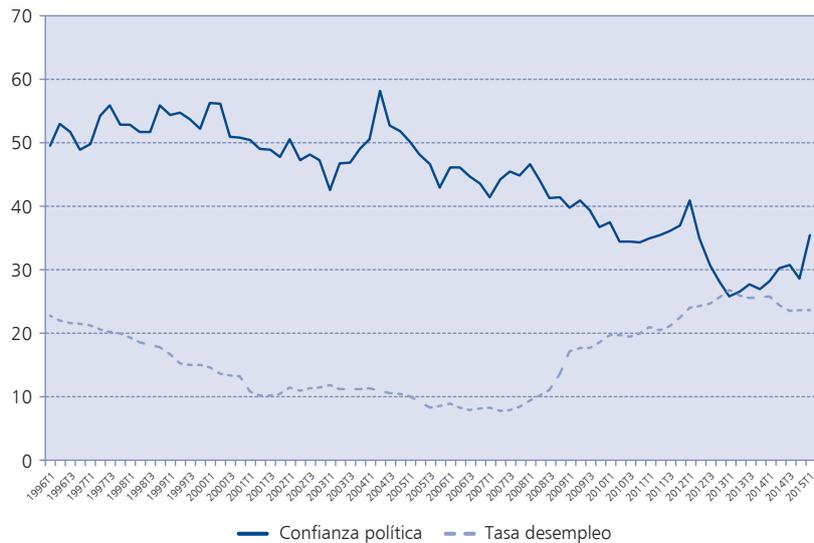
a cambio de la atención de sus demandas regionales y de la cesión de competencias. En cuarto lugar, existe un riesgo de que se genere algún grado de segmentación artificial de los mercados, peligrosa tendencia que no se refiere solamente a gobiernos de orientación nacionalista periférica; también en el comportamiento de comunidades como la de Madrid cuando ha encabezado los desordenados procesos de competencia fiscal (Arias y Caballero, 2013).

Como marco de reflexión para el análisis de años recientes, hay que señalar que el grave deterioro de la economía española ha cambiado el clima político y social del país. Si hasta 2008 España vivía una etapa de bonanza y amplias políticas sociales que respaldaban el equilibrio institucional existente, el cambio de ciclo económico ha conllevado una etapa de empobrecimiento, desempleo y políticas de austeridad en la que los ciudadanos buscan responsabilidades en los actores y las instituciones políticas. De acuerdo con las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el porcentaje de españoles que ha considerado a «la política, los políticos y los partidos políticos» como uno de los tres problemas más graves de España ha crecido considerablemente en los últimos años. De hecho, con la crisis la política ha sido percibida como un gran problema, sobre todo desde finales de 2009, y esta tendencia alcanzó un máximo en marzo de 2013, cuando el 31,4 por 100 de los encuestados consideró a la política como uno de los principales problemas de España. De este modo, con la crisis «el aumento de la desconfianza de los ciudadanos españoles en el parlamento aumentó del 22,9 por 100 al 51,1 por 100, del 53,8 por 100 al 77,7 por 100

en los partidos políticos, y del 52,8 por 100 al 76,4 por 100 en los políticos» (Torcal, 2014).

El descontento social se convirtió también en descontento con la política. Según el CIS, en julio de 2013, junto al paro (80,9 por 100) y los problemas de índole económica (32 por 100), cuestiones institucionales como la corrupción y el fraude (37,4 por 100) y los políticos (27,6 por 100) son apuntados por altos porcentajes de la población como los principales problemas del país. Así, según datos del CIS, el 68 por 100 de ciudadanos se mostraban en 2012 insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país, y esto constituyó un máximo histórico. Además, el caso español es el que ha registrado un mayor y más abrupto aumento del descontento con el funcionamiento de la democracia, como refleja el cuadro n.º 4 (Fundación Alternativas, 2015). Según esta última fuente, una variable política que puede ejercer un notable efecto sobre el comportamiento de las empresas, «la cooperación entre niveles de gobierno», presentaba un valor deficiente en 2014 (4 sobre 10), con un claro retroceso desde 2009 (p. 234).

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA POLÍTICA Y EL DESEMPLEO EN ESPAÑA (1996-2015)



Fuente: Caballero y Álvarez-Díaz (2016).

El gráfico 1 refleja la evolución histórica de la confianza política en España y la evolución del desempleo en el país. Con la crisis económica, a la vez que el desempleo aumentaba a máximos históricos, la confianza política de los ciudadanos se ha desplomado, lo cual es grave en la medida en que un buen funcionamiento del sistema político, social y económico requiere

un cierto nivel de confianza, y esto afecta a la competitividad. Empíricamente se ha mostrado cómo la confianza política sigue una pauta procíclica en España, de modo que el alza de la tasa de desempleo explica la posterior caída de la confianza política (Caballero y Álvarez-Díaz, 2016).

## 2. Seguridad jurídica y grado de eficiencia en el enforcement de los contratos

Una de las más notables aportaciones de la Nueva Economía Institucional es la conceptualización de las transacciones como contratos, radicando en sus mecanismos de diseño y resolución algunas de las vías más importantes para la reducción (en el caso de tales vías sean efectivas) de costes de transacción. Allí donde la resolución de los contratos no se produzca de un

CUADRO N.º 4

**PERSONAS INSATISFECHAS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS**

(en porcentaje)

PAÍS	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Alemania .....	35	35	36	33	36	20
Dinamarca .....	8	7	8	10	14	9
España.....	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>54</b>
Finlandia.....	16	13	12	14	18	9
Francia.....	41	39	44	45	51	36
Portugal.....	43	69	49	52	65	56
Suecia.....	22	24	19	17	13	10
Reino Unido.....	38	36	40	41	40	29

Fuente: ESS. Fundación Alternativas (2015).

modo natural por acuerdo entre las partes, será necesario un mecanismo externo de ejecución (*third-part enforcement*), que no puede ser otro que un tribunal de Justicia. Si estos no fueran eficaces; si dictaran sentencia con gran retraso; si esas sentencias no fueran predecibles; o si estuvieran sujetas a importantes componentes de discrecionalidad y/o mostraran su dependencia con presiones políticas o económicas, en todos y en cada uno de esos casos, la confianza en el sistema de Justicia se resentirá, y ello finalmente actuará como una rémora sobre las transacciones económicas, cuyo coste tenderá a crecer. A partir de ahí, las estructuras judiciales adquieren una connotación de gran valor desde el punto de vista del funcionamiento general del sistema económico. Un estudio de referencia en ese sentido es La Porta *et al.* (1996).

En todo el razonamiento del párrafo anterior juega un papel particularmente trascendente una institución muy concreta: la independencia del sistema judicial. Un cuerpo ya importante de literatura ha ido delimitando cada vez con mayor precisión el impacto económico de esa institución. Dos estudios muy citados (Feld y Voigt, 2003; Voigt, Gutmann y Feld, 2014) muestran una robusta correlación entre la independencia judicial *de facto* (no tanto simplemente *de jure*) y el crecimiento económico (en el segundo caso, con una muestra de más de 120 países). Ello tiene que ver con la evidencia de que países con mejores y más independientes prácticas judiciales tienden a hacer que la resolución de los contratos sea más rápida y menos costosa (es decir, tienden a reducir los costes de transacción) (*Doing Business*, 2016: 97).

Hoy contamos con algunos valiosos estudios comparativos sobre indicadores de independencia y eficiencia judicial. Esta última es una de las variables clave contenida en el GCR desde su inicio, y un importante informe de la Comisión Europea (CE, 2014 y 2015) contiene gran cantidad de indicadores sobre aspectos muy diferentes del funcionamiento de los sistemas de Justicia en los países de la UE. En primer lugar, sobre la «percepción de independencia judicial», el GCR asigna a España un valor de 3,5 (sobre 7) en su informe de 2015-16 (véase el cuadro n.º 5), ocupando la posición 84 en el *ranking* mundial. Esos datos no solo son obviamente malos, sino que además reflejan un deterioro notable respecto de la situación de hace unos años: en 2012-2013 el valor asignado era 4, ocupando la posición 60, cuando en el arranque de la crisis estaba en la posición 56. Esos datos sobre percepción son ratificados por la CE (2015) (8). Y además, se corresponden con otros de naturaleza más objetiva: por ejemplo, en CE (2014, 2015) se recoge información sobre procedimientos establecidos para garantizar la efectiva toma de decisiones independientes por los jueces (por

ejemplo, salvaguardas formales de los propios jueces respecto a posibles traslados sin su consentimiento): España se encuentra en el segmento de países que menos procedimientos de ese tipo tiene en funcionamiento (9).

Pero la cuestión de la independencia es solamente una parte del problema. Son muchos los datos que llevan a detectar problemas de organización en el sistema judicial español. Cabe mencionar cuatro aspectos de esa problemática:

a) *Los medios del sistema judicial.* Según la Comisión Europea (2015) el presupuesto dedicado en España al sistema judicial estaba en 2012 –en términos de euros por habitante y año– entre los más reducidos de la UE, habiéndose producido un ajuste desmesurado (sin duda el mayor de Europa) desde el comienzo de la crisis. De igual modo, si nos fijamos en otros datos ofrecidos por la misma fuente y Eurostat, como el número de jueces por 100.000 habitantes (que en España, en 2012, eran 11,2, mientras que la media europea era de 21), se confirma la impresión de una cierta penuria del sistema español de justicia –sobre todo teniendo en cuenta que el grado de litigiosidad en los tribunales de justicia es en España bastante elevado, claramente por encima de la media de la UE (10).

b) *Eficacia y rapidez de las sentencias.* Que la justicia es lenta es una vieja y casi tópica percepción de la opinión pública española. En los últimos años se ha registrado alguna reducción en el tiempo medio de resolución judicial de los conflictos, pero la acumulación de retrasos sigue siendo significativa. Según *Doing Business*,

CUADRO N.º 5

## PERCEPCIÓN DE INDEPENDENCIA JUDICIAL, 2015

Finlandia .....	6,6
Dinamarca .....	6,3
Holanda .....	6,3
Reino Unido .....	6,2
Japón .....	6,2
Alemania .....	5,8
Estados Unidos .....	5,2
Francia .....	5,1
Grecia .....	3,8
Italia .....	3,6
España .....	3,5

Fuente: *Global Competitiveness Report*, 2015-2016.

el tiempo medio para la resolución judicial de contratos era en 2015 de 510 días (en 2006, 515), con un coste del proceso equivalente al 18,5 por 100 del total de la demanda (11). Llama, sin embargo, la atención que visto desde la perspectiva del tiempo transcurrido, en este punto sobre el que se suele insistir como problema crónico, la situación sea semejante a la media europea. Otra cosa es si se observan los casos pendientes, donde la situación sí es claramente peor que la media (12).

c) *La calidad de jueces y sentencias.* Aunque no es fácil medir la calidad de los sistemas judiciales, se han realizado esfuerzos por crear indicadores que aproximen esa noción de un modo creíble. La Comisión Europea, por ejemplo, ha hecho recuentos, para los diferentes países, de la formación obligatoria de los jueces, la evaluación de sus actividades, o la disponibilidad de tecnologías avanzadas o mecanismos alternativos de resolución de conflictos: aunque para algunos de esos indicadores España es de los pocos países de los que no se ofrece información, la posición española en esos asuntos –como el aprendizaje continuo de los jueces– parece estar sobre la media de la UE-28 (Comisión Europea, 2015).

Más revelador, como indicador de calidad, es el porcentaje de revocación de sentencias por órganos judiciales superiores. Con datos de Iglesias y Arias (2007) y Padilla *et al.* (2007), se constata que para el periodo 1999-2005 un 36,3 por 100 de las resoluciones de los juzgados de primera instancia e instrucción fueron revocadas total o parcialmente, o anuladas (en este último caso, solo el 0,9 por 100 del total), en tanto que

alcanzó el 22,4 por 100 en el caso de los juzgados de lo mercantil. Se trata de datos indiscutiblemente malos, que además han tendido a empeorar con el tiempo. No es, por tanto, en absoluto extraño que el indicador agregado de calidad que *Doing Business* otorgaba al sistema judicial español en 2015 fuera bastante mediocre (un valor 10 sobre 18), en todo caso por debajo –ligeramente– de la media de la OCDE (10,96).

d) *Confianza en la justicia.* Esa mediocridad o franco mal estado del sistema español de justicia que refleja la mayoría de los datos anteriores se traduce en la mala opinión que los ciudadanos tienen de ese sistema, lo cual es confirmado por todas las encuestas. Ese sería el caso de la realizada por Metroscopia para el barómetro externo del Consejo General de la Abogacía: en 2015, para el 53 por 100 de los españoles la justicia funciona mal (frente a un 32 por 100 que la valoran bien, y un 13 por 100 regular). Se registra aquí un deterioro progresivo desde el comienzo de la serie en 1987 (año en que para el 28 por 100, funcionaba bien; 31 regular; 20 mal). De igual modo, un 60 por 100 de los encuestados opinaban que la situación del Estado de derecho en España era «peor», en comparación con el resto de los países avanzados (cuando en 2005 ese porcentaje era de un 38 por 100). Son datos coherentes con los que el *European Social Survey* otorga a la confianza en el sistema legal en España (3,66 sobre 10, en 2012), claramente inferior a la que se registra en el conjunto de la UE (5,1 en el mismo año).

Se constata, por tanto, que el sistema de justicia en España

ocupa una posición mediocre en el conjunto de la UE, y una de las más rezagadas en la UE-15. Los efectos perturbadores para la vida social de ese mal funcionamiento son ya muy conocidos. Nuestro argumento va más lejos, al afirmar que ese problema tiene un traslado inmediato y directo a la economía. De modo que cabe racionalmente suponer que de una reforma en profundidad del sistema judicial surjan ganancias apreciables en términos de PTF y competitividad.

### 3. Gobernanza de las administraciones públicas

El modelo de administración pública existente en España es el resultado de una evolución histórica con un alto nivel de dependencia de la senda. La Ley de Bases de Funcionarios Civiles (20 de julio de 1963) determinó el modelo de administración pública que estuvo en vigor durante el franquismo tardío, la transición y los primeros años de la democracia. El modelo de la burocracia franquista era especialmente jerárquico, asumiendo la selección a través de méritos y la impersonalidad de las reglas. Con la transición, el primer Gobierno de la democracia española tras el franquismo se encontró una administración pública estructurada jerárquicamente, con un alto nivel de profesionalidad y dirigida por un grupo de élite de funcionarios públicos (Villoria, 1999). La etapa democrática lejos de pretender una ruptura con el sistema de administración existente se apoyó en la misma, valorando la profesionalidad de la misma. Pero a la vez muchas ineficiencias, altos costes de transacción y mal diseño de incentivos para los funcionarios perduraron, e incluso pudieron agravarse con

el paso del tiempo y el aumento del tamaño de la administración, si bien desde el *policy-making* se han llevado a cabo diversos esfuerzos para lograr cuotas de eficiencia mayores.

En este punto son de mucha utilidad los datos que proporciona el informe anual del *Doing Business*, relativos a la facilidad para abrir negocios o desarrollar actividades económicas, el número de trámites obligatorios, el tiempo que se debe emplear para ello y el coste que lleva asociado, y que resumimos en el cuadro n.º 6. En 2016, España ocupa la posición 33 en el conjunto mundial en lo que tiene que ver con la facilidad para hacer negocios, cuando en 2009 estaba en la posición 49: observamos, por tanto, que en los últimos años se ha registrado una mejoría por este importante

concepto, lo que sin duda, tiene que ver con la entrada en vigor de algunas nuevas normativas, como la Ley de Administración Electrónica de 2007, modificada en 2009 (13).

Esa evolución positiva se observa en una buena parte de los conceptos: apertura de una empresa (pasa de la posición 140 a la 82), protección de inversores (de 88 a 29); cierre de una empresa (de 25 a 19). Sin embargo, otros han empeorado: así, el registro de la propiedad (de 46 a 59) o la obtención de crédito (de 43 a 59).

Constatada la relativa mejoría, queda, sin embargo, la evidencia de que la carga burocrática representa todavía un notable peso inerte sobre la actividad económica en España. Fijémonos, por ejemplo, en la

importante cuestión del registro de la propiedad: si comparamos la situación española con un país como Dinamarca (que ocupa una posición media para un país europeo, la novena en el índice general), veremos que mientras en España se requieren 5 procedimientos en 12,5 días, con un coste que alcanza el 6,1 por 100 del valor de la propiedad, en el país escandinavo los procedimientos son 3, empleándose 4 días y con un coste de solo un 0,6 por 100 del valor de la propiedad. Ello es consecuencia de que en la última década Dinamarca desarrolló un plan de plena digitalización de los registros de propiedad, cuestión que en España está claramente rezagada, con toda seguridad debido a reflejos corporativos (14) (el control de una información valiosa por parte de un grupo como fuente de poder); una cuestión que abre una importante perspectiva de interpretación que, por cuestión de espacio, aquí no podemos explorar.

## V. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y APERTURA ECONÓMICA

En un plano teórico, hemos señalado que la presencia de instituciones sólidas favorece la apertura económica al exterior. La dinámica de internacionalización de la economía española a partir del proceso de democratización de los años setenta confirma ese argumento. La transición a la democracia y la integración en la UE provocaron un cambio institucional generalizado que, en una espiral virtuosa, permitió la expansión de los mercados, el crecimiento económico, la aparición de una nueva concepción de la política económica en numerosos ámbitos, y la apertura externa. A su vez, el cambio eco-

CUADRO N.º 6

### EL MARCO INSTITUCIONAL PARA HACER NEGOCIOS EN ESPAÑA: PRINCIPALES INDICADORES

APERTURA DE UNA EMPRESA (POSICIÓN 82 DEL RANKING MUNDIAL)	ESPAÑA	OCDE
Procedimientos (número) .....	7	4,7
Tiempo (días) .....	14	8,3
Coste (% de ingreso per cápita) .....	5,2	3,2
Capital mínimo (por 100 de ingreso per cápita) .....	13,4	9,6
REGISTRO DE LA PROPIEDAD (POSICIÓN 49 DEL RANKING MUNDIAL)	ESPAÑA	OCDE
Procedimientos (número) .....	5	4,7
Tiempo (días) .....	12,5	21,8
Coste (% del valor de la propiedad) .....	6,1	4,2
Índice de calidad de administración de tierras (0-30)	22,5	22,7
PROTECCIÓN DE LOS INVERSORES MINORITARIOS (POSICIÓN 29 DEL RANKING MUNDIAL)	ESPAÑA	OCDE
Índice de protección de inversionistas minoritarios.....	6,5	6,4
Índice del alcance de regulación de conflicto de interés .....	5,7	6,3
Índice de grado de transparencia.....	5	6,4
Índice de responsabilidad de los directores .....	6	5,4
Índice de facilidad de los juicios de los accionistas .....	6	7,2
Índice de gobernanza corporativa.....	7,3	6,4
Índice de derechos de los accionistas.....	10	7,3
Índice de fortaleza de estructura de gobernanza corporativa ..	4	5,6
Índice de transparencia corporativa .....	8	6,4

Fuente: *Doing Business*, Banco Mundial, 2016.

nómico favoreció la consolidación de las nuevas estructuras institucionales, dándoles apariencia de irreversibilidad.

El proceso de apertura se concretó en dos grandes direcciones en sentido geográfico: en primer lugar, por razones obvias, hacia la Europa comunitaria; y segundo, a partir de 1996, también hacia Latinoamérica, donde se localiza una parte notable de la inversión exterior directa española. La primera dirección se ha ido consolidando con el tiempo: a finales de 2014, más del 55 por 100 de las exportaciones españolas se dirigían a siete países de la UE; aunque en el ámbito de la inversión externa se observa un alto grado de volatilidad en enero-junio de 2015, del total de la inversión bruta (excluyendo las financieras a corto plazo y las dirigidas a una optimización fiscal) un 73,7 por 100 de las entradas procedía de la UE-15, en tanto que un 39,8 de las salidas se dirigían allí (15).

Los intercambios con Latinoamérica han mantenido una línea mucho más oscilante, pero en cualquier caso España ha liderado –alternándose con Estados Unidos– la inversión exterior en esa región en las dos últimas décadas. El episodio de toma de posiciones de la gran empresa española en Latinoamérica a mediados de la década de 1990 proporciona un notable ejemplo de cómo la estructura institucional de un país se internaliza en sus actores económicos, modificando sus incentivos y, en último término, produciendo resultados específicos. Ello es particularmente claro para el caso de los bancos: en los años noventa, los bancos españoles habían hecho ya un intenso camino de adaptación a un nuevo marco institucional. La regulación

administrativa a través de controles (sobre tipos de interés o cantidades, circuitos privilegiados de crédito) había dejado ya paso a normas para la regulación de riesgos. Algo que en un momento inmediatamente anterior se había ensayado también en diversos países latinoamericanos (México, Argentina o Brasil) con desastrosos resultados, sobre todo en materia de inestabilidad financiera.

¿Por qué el nuevo estilo de regulación dio buenos resultados en Europa, permitiendo la modernización del sector, y pésimos, en cambio, en Latinoamérica? La respuesta de consenso es: porque una regulación sobre el riesgo, mucho más compleja y sofisticada, requiere de unas condiciones que en aquellos países y en aquellos momentos no se daban en absoluto. Entre esas condiciones destacaban las institucionales: en tales países la información distaba mucho de ser fiable, y ni se compatibilizaba bien el capital ni la resolución de los contratos era fiable. En consecuencia, se imponía la conclusión –pronto apoyada por las grandes agencias multilaterales– de que era necesario invertir la secuencia de las reformas: primero, debieran impulsarse las reformas institucionales, para solo más tarde cambiar las políticas financieras. Ese hecho abrió una ventana de oportunidad para las entidades españolas, que habían incorporado ya a su *cultura* de empresa la adaptación al nuevo marco institucional que funcionaba ya con normalidad en España y el resto de la UE.

En el caso de la apertura hacia Europa es claro que se trata de un elemento crucial en la dinámica de cambio institucional en España (de la que ya hemos visto, es causa y consecuencia). La internacionalización de todo tipo de variables económicas

está en la misma naturaleza del proceso de integración, primero en la UE, y posteriormente en la UEM. Sin embargo, sobre todo en lo que respecta a esta última, es sabido que la crisis ha puesto de manifiesto algunos puntos ciegos de la integración que no habían sido tomados suficientemente en serio en el periodo de expansión. Ahora se afirma con frecuencia, y con razón, que la unión monetaria no cumple las condiciones que la vieja teoría de las áreas monetarias óptimas exigían para que ese tipo de procesos culminaran con éxito. En esos argumentos no aparecían para nada los factores institucionales: en realidad se asumió sin apenas discusión que la dinámica de integración económica conduciría de un modo natural y por sí sola a la convergencia institucional en numerosos planos (o quizá sencillamente se sobreentendió que la diversidad institucional no importaría con una moneda única). De hecho, el diseño de los procesos de convergencia nominal (el tratado de Maastricht, primero, y luego el Pacto de Estabilidad) no incluyeron más reformas institucionales obligatorias a los miembros del club del euro que la independencia de los bancos centrales y las reglas fiscales (16).

Pasado el tiempo vemos, sin embargo, que esa confluencia en materia de instituciones básicas no se ha producido (más bien en los últimos años las diferencias parecen haberse ampliado), pues en los indicadores de todo tipo contenidos en las fuentes aquí utilizadas se registra una notable disparidad.

## VI. CONCLUSIONES

Al analizar la evolución de diversos indicadores de calidad

institucional de la economía española, se observa que buena parte de ellos presentan niveles significativamente bajos en comparación con los países institucionalmente más avanzados, y lejos de la posición que podría corresponder a un país desarrollado con sistema democrático consolidado en el entorno europeo. Por ello, en una perspectiva de largo plazo, en torno a ese tipo de factores aparece una rémora para la capacidad competitiva, conformando un escenario hostil para el crecimiento sostenido.

Al mismo tiempo, sin embargo, en torno a la diversidad de fallos institucionales observados aparece también un amplio margen de mejora para la competitividad de la economía. De este modo, aparece como prioritaria la recomendación de avanzar en la aplicación de reformas institucionales que permitan extender la confianza mutua entre los agentes en sus transacciones, reduzcan las posibilidades de comportamientos oportunistas/depredadores, o favorezcan la completitud y la eficaz resolución de los contratos: en último término, que permitan reducir los considerables costes de transacción que ese entorno de ineficiencia institucional lleva consigo.

Además, el impulso histórico de la apertura de la economía española al exterior tuvo que ver con la dinámica del cambio institucional en España en una senda europeizadora que, entre otros aspectos, asumió un modelo de instituciones inclusivas. Hemos sugerido que el modo en que se proyecte la integración en las áreas económicas de referencia (sobre todo en la eurozona, pero también, en un plano muy diferente, en Latinoamérica) dependerá de la evolución de algunos factores institucionales clave.

## NOTAS

(\*) Agradecemos a JUAN CARLOS RODRÍGUEZ sus valiosos comentarios.

(1) Los costes de transacción son de enorme importancia para las posibilidades del comercio. Algunos estudios para áreas concretas han mostrado que ese efecto puede ser incluso mayor que el de la existencia de aranceles (véase por ejemplo DE, 2006).

(2) Una relevante discusión sobre los motivos para esa cautela se encuentra en ARNDT y OMAN (2006).

(3) En términos *olsonianos*, la causa debe buscarse en la "segunda mano invisible" que lleva a los intereses depredadores a usar el poder de forma coherente con el interés general: el crecimiento económico y el desarrollo aparecen como un necesario medio "legitimador" del sistema político, especialmente necesario ante la creciente percepción por parte de la ciudadanía de que en el entorno europeo, con instituciones bien distintas a las franquistas, los niveles de bienestar eran considerablemente diferentes.

(4) Datos de AMECO. Observada para un periodo de 40 años (1975-2014) resulta que la PTF apenas ha experimentado crecimiento alguno (valor 96,2 en 1975; 101,6 en 2014; 2010=100). Mientras tanto, el PIB per cápita en términos constantes también de 2010 había pasado de 13,1 a 24,1 (en miles de PPC), y la productividad del trabajo de 34,3 a 61,5 (miles de PPC por ocupado. Todo ello usando la fuente de datos más usual en esta materia (otras fuentes, como la Federal Reserve Bank of St. Louis, *Economic Research*, 2011, difieren en los datos para esta serie tan larga).

(5) Para el caso de Italia, un país que ofrece datos similares o peores a los de España en las clasificaciones internacionales de calidad institucional, y también con evidentes problemas de PTF, véase el estudio de LASAGNI, NIFO y VECCHIONE (2012), en torno a los notables efectos de los determinantes institucionales sobre la productividad, en un panel de 4.000 empresas manufactureras. Para el caso de Portugal, con datos más alejados en el tiempo, véase TAVARES (2004).

(6) Dejamos inevitablemente de lado el análisis de cómo se manifiestan esas debilidades institucionales en ámbitos concretos de la economía española, como la economía sumergida, el mercado laboral o la competencia.

(7) La mala definición institucional de las fuentes de financiación de las corporaciones locales, que durante los años de expansión llevaron a una sobredimensión de los aprovechamientos urbanísticos, generaron una importante distorsión de los incentivos, que se puede identificar como una de las principales causas de la formación de la gran burbuja (ARIAS y CABALLERO, 2013: 53).

(8) Entre los estudios que construyen indicadores de independencia judicial hay algunas diferencias de importancia, pero estas apenas son significativas para el caso de España. Así, en VOIGT, GUTMANN y FELD (2015, Appendix 1) se asigna a España un indicador de "independencia judicial *de facto*" (que sobre el "*de jure*" recoge factores como la duración media efectiva de los jueces en los tribunales supremos, etcétera) con valor 0,439 (sobre 1), mientras Alemania obtiene 0,943, el Reino Unido 0,950 y Francia 0,607.

(9) Un dato significativo es que España es uno de los ocho países de la UE en los que se asigna los gobiernos "capacidad de proponer o decidir la dimisión de jueces de primera o segunda instancia" (Comisión Europea, 2015, figura 50).

(10) En 2012, con 3,9 casos de litigios judiciales en materia civil y comercial por cada 100 habitantes, España era el octavo país europeo en litigiosidad en los tribunales (Comisión Europea, 2015, fig. 15).

(11) Esa duración está algo por encima de la media de la OCDE. Dentro de Europa las diferencias son significativas con países como Finlandia (375 días, Francia (395), Austria (397), Dinamarca (410), o Alemania (429). Pero países como Holanda y Bélgica presentan datos muy parecidos a los de España (véase *Doing Business*, 2015: 183-246).

(12) En 2012, la media de tiempo necesario para resolver juicios civiles y comerciales en primera instancia era de unos 280 días (con doce países europeos en mejor situación). El número de casos civiles y comerciales pendientes en primera instancia era en 2012 de 2,9 por cada 100 habitantes, siendo solo el país 17 de la UE-28 en este punto (Comisión Europea, 2015, figs. 5 y 11).

(13) La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, de octubre de 2015, que parece ir en un sentido adecuado en materia de simplificación administrativa y adaptación a la sociedad del conocimiento, no entrará en vigor hasta octubre de 2016 (y en algunos aspectos importantes hasta 2018).

(14) Véase, a propósito de ello, el artículo de C. SOLCHAGA: "El acceso al Registro de la Propiedad por Internet", *El País*, 22-6-2014.

(15) Datos del Ministerio de Industria y Ministerio de Economía y Competitividad, *Boletín de Inversiones exteriores*, 2015.

(16) Ese olvido de las variables institucionales en el proceso de integración desde el arranque de la eurozona se pone de manifiesto también en que en la gran estrategia de crecimiento a largo plazo diseñada para la UE —la Agenda 2020— deja completamente de lado esas variables al fijar los objetivos (tecnológicos, de capital humano, etcétera) que debieran alcanzar los países miembros en 2020.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D., y ROBINSON, J. (2012), *Why Nations Fail*, Crown, New York.
- AKERLOF, G., y R. SHILLER (2015), *Phishing for Phools. The Economics of Manipulation and Deception*, Princeton University Press.
- ANDERSON, J.E., y MARCOULLIER, D. (2000), Insecurity and the Pattern of Trade: An Empirical Investigation, *NBER Working Paper* 7000.
- ARIAS, X.C., y CABALLERO, G. (2003), "Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas: un panorama", *Revista de Economía Institucional*, 8: 117-146.
- (2012): "La economía española y la retórica de las reformas", en BENÍTEZ, et al. (eds): *Propuestas de Política económica*, Delta, Madrid.
- (eds.) (2013): *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, CIS, Academia, Madrid.
- ARNDT, C., y OMAN, C. (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies, OCDE, París.
- CABALLERO, G. (2006), "Abriendo la caja negra del estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica", *Problemas del Desarrollo*, 37: 193-219.
- CABALLERO, G., y ÁLVAREZ-DÍAZ, M. (2016), "The procyclicality of political trust", *Panaeconomicus*, forthcoming.
- CABALLERO, G., y ARIAS, X.C. (2010), "The Institutional Foundations of the Modernisation of Economic Policy: The Case of Spain, 1975-1991", *Journal of Governance and Public Policy*, 5: 20-40.
- CARRILLO, E. (1997), "Local government and strategies for decentralization in the State of Autonomies", *Publius*, 27: 39-63.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008): *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*, Madrid.
- COASE, R. H. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, 4: 386-405.
- (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.
- COMISIÓN EUROPEA (2014, 2015), *The 2014 EU Justice Scoreboard*, Bruselas.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2015), *La competitividad de la empresa española en el mercado interno*, Informe 01/2015.
- DE, P. (2006), "Why Trade Costs Matter?", *Asia-Pacific Research and Training Network Trade*, WP 7.
- DIXIT, A. (1996), *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press, Cambridge.
- (2009), "Governance Institutions and Economic Activity", *American Economic Review*, 99 (1): 5-24.
- DOING BUSINESS (2016), *Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, World Bank Group, Washington D.C.
- EGGERTSSON, T. (2005), *Imperfect Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- FELD, L., y VOIGT, S. (2003), *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators*, CESIFO Working Paper 906, Munich.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2015), *Informe sobre la democracia en España*, Madrid.
- GARCÍA-SANTANA, M.; MORAL-BENITO, E.; PIJOAN-MAS, J., y RAMOS, R. (2015), "Growing like Spain: 1995-2007", *Working paper*.
- HALL, P. A. y SOSKICE, D. (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- HALL, R. E., y JONES, C. I. (1998), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, 114: 83-116.
- HENRY, P. B., y MILLER, C. (2009), "Institutions versus Policies: A Tale of Two Islands", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 99: 261-267.
- IGLESIAS, P., y ARIAS, X. C. (2007), "El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de oferta y demanda de tutela judicial", *Presupuesto y Gasto Público*, 47: 137-160.
- LAPORTA, L.; LÓPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A., y VISHNY, R. (1996), "Law and Finance", *NBER Working Paper* 5661.
- LASAGNI, A.; NIFO, A., y VECCHIONE, G. (2012), "Firm Productivity and Institutional Quality, Evidence from Italian Industry", *WP EP07*, Dipartimento de Economia, Università di Parma.
- LEVCHENKO, A. A. (2007), "Institutional Quality and International Trade", *Review of Economic Studies*, 74: 791-819.
- NORTH, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.
- NORTH, D. C., y WEINGAST, B. R. (1989), "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", *The Journal of Economic History*, 49: 803-832.
- NUNN, N. (2007), "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade", *The Quarterly Journal of Economics*, 122: 569-600.
- OLSON, M. (2000), *Power and Prosperity*, Basic Books, Nueva York.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2013), *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- OSTROM, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.
- PADILLA, J. et al. (2007), "Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español", en Círculo de Empresarios: *La Administración pública que España necesita*, Madrid.
- PALLARÉS, F.; MONTERO, J. R., y LLERA, F. J. (1997), "Non-state parties in Spain: An attitudinal study of nationalism and regionalism", *Publius*, 27: 135-169.
- RODRIK, D. (2008), "Second-Best Institutions", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98: 100-104.
- (2011), *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press.
- RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A., y TREBBI, F. (2004), "Institutions Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", *Journal of Economic Growth*, 9: 131-165.
- SEBASTIÁN, C.; SERRANO, G.; ROCA, J., y OSÉS, J. (2008), *Instituciones y economía*, Fundación Ramón Areces, Madrid.
- SEBASTIÁN, C. (2016), *España estancada*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- TAVARES, J. (2004), "Institutions and economic growth in Portugal: a quantitative exploration", *Portuguese Economic Journal*, 3: 49-79.

<p>THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2015): Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety.</p> <p>TORCAL, M. (2014), "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness", <i>American Behavioral Scientist</i>, doi: 10.1177/0002764214534662.</p> <p>VILLORIA, M. (1999), "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de</p>	<p>la democracia española: primera aproximación", <i>Revista Española de Ciencia Política</i>, 1: 97-125.</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>, N. 138: 109-134.</p> <p>VOIGHT, S.; GUTMANN, J., y FELD, L. (2014), "Economic Growth and Judicial</p>	<p>Independence, a Dozen Years On", <i>CESIFO Working Papers</i> 5010, Munich.</p> <p>WILLIAMSON, O. E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", <i>Journal of Economic Literature</i>, 38: 595-613.</p> <p>WORLD BANK GROUP (1996-2015), <i>Governance Matter</i>, Washington D.C.</p> <p>WORLD ECONOMIC FORUM (2005-2016), <i>The Global Competitiveness Report</i>, Ginebra.</p>
--	---	--