PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

funcas

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

168

2021

ISSN: 0210-9107

funcas

PATRONATO

Isidro Fainé Casas
(Presidente)
José María Méndez Álvarez-Cedrón
(Vicepresidente)
Fernando Conlledo Lantero
(Secretario)
Carlos Egea Kravel
Miguel Ángel Escotet Álvarez
Amado Franco Lahoz
Manuel Menéndez Menéndez
Pedro Antonio Merino García
Antonio Pulido Gutiérrez
Victorio Valle Sánchez
Gregorio Villalabeitia Galarraga

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

DIRECTORES

Eduardo Bandrés Moliné
José Félix Sanz Sanz

CONSEJO DE REDACCIÓN

Carlos Ocaña Pérez de Tudela
(Director)
Santiago Carbó Valverde
Elisa Chuliá Rodrigo
Juan José Ganuza
Raymond Torres

COORDINADORA DE EDICIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Myriam González Martínez

PORTADA

Los efectos del Buen Gobierno en la ciudad, de Ambrogio Lorenzetti.
Pintura mural en el Palacio Público de Siena (S. XIV). Dominio público

EDITA

Funcas
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Precio del número impreso:	20 €
Versión digital:	Gratuita
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Calidad institucional
Disponible en formato digital:	www.funcas.es

FSC
www.fsc.org
MIXTO
Papel procedente de fuentes responsables
FSC® C103654

© Funcas. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 168, 2021. ISSN: 0210-9107
«La calidad de las instituciones y la economía española»
Coordinado por Xosé Carlos Arias

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

La calidad de las instituciones y la economía española V

COLABORACIONES

I. LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA

Economía española: las instituciones importan: 2 *Xosé Carlos Arias*

Calidad Institucional y cohesión social: el corrosivo efecto de la desigualdad: 20 *José Antonio Alonso*

Calidad institucional y productividad de la economía española: 34 *Carlos Sebastián*

Clubes de convergencia institucional en la zona euro: 48 *José García-Solanes, Arielle Beyaert y Laura López-Gómez*

II. LOS DÉFICITS INSTITUCIONALES: ÁMBITOS ESPECÍFICOS

Justicia y economía: la eficiencia del sistema judicial en España y sus impactos económicos: 66 *Juan S. Mora-Sanguinetti*

La cara amable y el lado oscuro de las reformas de las autoridades de competencia: 78 *Joan Ramon Borrell, Carmen García y Juan Luis Jiménez*

Estructura territorial y reforma institucional del Estado autonómico: 88 *Jorge Martínez-Vázquez, José Manuel Tránchez-Martín y Eduardo Sanz-Arcega*

Buen gobierno e instituciones del mercado de trabajo: 106 *Rosa Nonell e Iván Medina*

Administraciones públicas: calidad institucional y adecuación entre fines y medios: 127 *Salvador Parrado*

III. INSTITUCIONES POLÍTICAS, CONFIANZA, CAPITAL SOCIAL

Persistencia institucional y costes de transacción en la política electoral española:	144	*Gonzalo Caballero e Ignacio Lago*
Corrupción y confianza en los políticos en España:	157	*Pilar Sorribas-Navarro*
Capital social, instituciones y economía en España:	171	*David Soto-Oñate*

LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

ESTE volumen de *Papeles de economía Española* propone una mirada amplia y diversa a un problema que cada vez interesa más a los investigadores y que –probablemente sea esa la principal conclusión que de aquí se deriva– debiera elevarse como una preocupación central en los ámbitos de decisión política en España. Se trata de la presencia de algunas visibles insuficiencias de la infraestructura institucional vigente, que lastran la evolución de la economía.

EN LA LITERATURA ECONÓMICA RECIENTE ES ACEPTADA LA RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Que las instituciones producen resultados económicos es algo ya ampliamente aceptado en la literatura. Son muchas y diversas las aproximaciones analíticas a esa cuestión, algunas de ellas con largas trayectorias: desde los viejos institucionalistas norteamericanos, como John Commons, hasta la visión más moderna y sustentada empíricamente de autores como Dani Rodrik. Pero sin duda la línea más influyente, tanto en los ambientes académicos como en los políticos, es la de la llamada Nueva economía institucional, cuyos principales representantes son los premios Nobel Douglass North, Oliver Williamson y Elinor Ostrom. Lo que estos autores intentaron, y en buena medida consiguieron, fue establecer una estructura teórica que partiendo del supuesto de elección racional y de modelos de fundamentación microeconómica, han acabado por trascenderlos, para llegar a la conclusión de que las instituciones –entendidas básicamente como reglas de comportamiento que inciden sobre los incentivos de los actores económicos– surten efectos precisos, y por tanto cuantificables, sobre variables como la confianza, la productividad y la capacidad competitiva de una determinada economía. Así se ha ido afinando una idea de «calidad institucional», asociada a la obtención de ganancias de eficiencia.

Las ventajas de este enfoque son importantes: sobre todo, la de situar cuestiones como la seguridad jurídica, la eficiencia judicial, la transparencia o la buena y eficaz administración en el centro del escenario económico, y hacerlo además con un notable rigor. La interacción entre las reglas de los juegos económico y político es de particular interés aquí. Y de este modo aparece otra característica destacada del neoinstitucionalismo: la apertura multidisciplinar, que ha permitido que en estas líneas de investigación sea frecuente la colaboración de economistas con otros científicos sociales, ya sean historiadores, politólogos o sociólogos (en este mismo volumen tenemos varias mues-

tras de ello). Hay ahí una interesante manifestación de fertilización cruzada, que es raro encontrar en otros ámbitos de la economía. Entre los muchos ejemplos cabe mencionar al propio North, historiador económico, además del fructífero trabajo en común de Daron Acemoglu y James Robinson, en el que destaca su ya famoso libro de 2012, *Por qué fracasan los países*, convertido en un clásico contemporáneo en la literatura sobre el crecimiento económico, y en cuyo centro aparece la idea de que no hay progreso sostenible sin una infraestructura de instituciones políticas y económicas inclusivas. Según estos autores, cuando una sociedad carezca de ese tipo de instituciones, o solamente las genere de un modo incompleto, entonces escasearán los incentivos para la creación destructiva y la renovación tecnológica, lo que anunciará un horizonte de estancamiento.

MEDIR LA CALIDAD INSTITUCIONAL NO ES TAREA FÁCIL, PERO LOS PROGRESOS EN ESTE CAMPO SON CLAROS

Pero este tipo de investigaciones arrastran también algunos problemas y lastres. El más importante radica en precisar con exactitud la propia idea de calidad institucional, para a partir de ahí proceder a su medición; tareas arduas dado que es casi inevitable que en ellas penetren elementos de valoración y consideraciones normativas. El hecho de que la ideología, o incluso la manipulación, hayan penetrado en algunas ocasiones los estudios y las propuestas de reforma en estos ámbitos han originado también algún grado de desconfianza o escepticismo sobre todo ello. Sin embargo, por grandes que puedan ser esas dificultades, es cierto que con el paso del tiempo se han multiplicado los esfuerzos para superar esos problemas (sobre todo, los de tipo metodológico en la elaboración de los indicadores internacionales de calidad institucional, considerados por lo general como más fiables de lo que lo eran hace un par de décadas). Siendo obligada la advertencia anterior, la capacidad de la visión neoinstitucional de iluminar problemas relacionados con los hechos económicos y su evolución parece fuera de duda.

Hace ya algún tiempo que la preocupación por ese tipo de cuestiones y esos planteamientos analíticos han penetrado en los estudios sobre la economía española. Afortunadamente hoy contamos con un buen número de trabajos que han analizado nuestros patrones de normas y procedimientos en distintos ámbitos, desde el sistema de justicia al funcionamiento de las administraciones públicas. Muchos de los autores de esos trabajos han realizado aportaciones específicas para este volumen, que ha sido coordinado por **Xosé Carlos Arias.**

Tal y como se señalaba al comienzo, al aplicar la lente del análisis a las instituciones existentes en España emerge un panorama problemático en algunos aspectos importantes. Por ejemplo, en cualquier comparación con los países avanzados de nuestro entorno llaman la atención

fenómenos como el exceso de normas, o la deficiente rendición de cuentas, o las dificultades de coordinación en la estructura de gobierno multinivel o, en fin, la dificultad de las administraciones públicas para encarar la resolución de problemas nuevos. Todo ello remite a *fallos institucionales* en el ámbito público; conviene aclarar que también en el privado, en el marco de la organización de las empresas, se registran algunas carencias notables: este número, sin embargo, los excluye en un sentido general, para centrarse en los primeros.

Los problemas de déficit institucional arrancan de la estructura política. Pero es un error pensar –un error, por cierto, muy frecuente– que ello remite a una «baja calidad de nuestra democracia», asociada a una falta de libertades, algo que todos los estudios comparativos internacionales desmienten. Es en el funcionamiento ordinario del sistema político donde surgen las anomalías, de algunas de las cuales emanan a su vez las grietas visibles en las instituciones económicas. Y ahí, la regulación defectuosa y en exceso prolija, la fragmentación del mercado entre territorios, las cargas burocráticas y la ineficiencia y falta de independencia del sistema judicial se levantan como factores de freno del dinamismo de los intercambios: representan altos costes de transacción que podrían ser reducidos significativamente a través de una efectiva línea de reformas. La productividad y la capacidad competitiva de la economía se beneficiarían notablemente de ello.

LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS MUESTRAN QUE ESPAÑA ESTÁ LEJOS DE LOS PAÍSES MÁS AVANZADOS EN ESTA MATERIA

Sobre ese panorama, la nueva situación originada por la doble crisis sanitaria y económica introduce, como ocurre también en otros muchos aspectos de la vida social, la ineludible obligación de realizar una nueva mirada. En primer lugar, algunos fallos institucionales se hicieron particularmente visibles. Sobre todo en relación con las «capacidades del Estado», que se mostraron muy limitadas en distintos momentos y en relación con asuntos de la máxima importancia para la ciudadanía: desde la gestión de las compras centralizadas de material básico, como los respiradores, hasta la puesta en marcha de sistemas nuevos como el ingreso mínimo vital o los ERTE. A lo largo de 2020, las administraciones mostraron sus grandes limitaciones para hacer frente bajo presión a situaciones nuevas.

En segundo lugar, esos fallos resultan particularmente alarmantes en una situación en la que todo parece anunciar un papel renovado y más activo de los Estados en la economía, sobre todo respecto a la dinamización de la llamada doble transición digital y medioambiental, que traerá consigo notables transformaciones disruptivas. En lo más inmediato, la puesta en marcha por parte de la Comisión Europea del llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, obligará a gestionar procesos de inversión altamente innovadores y sofisticados,

usando enormes volúmenes de fondos en un tiempo limitado. Ante esto, surge la inquietante pregunta de si la deficiente calidad de los equilibrios institucionales será en los años próximos un vehículo para el desaprovechamiento de una oportunidad histórica.

LAS INSUFICIENCIAS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN ESPAÑA CONSTITUYEN UN LASTRE EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD

En la primera sección del volumen se presenta, y se discute, la línea de argumentación que da lugar a la conclusión de que los diseños institucionales tienen efectos económicos precisos, así como su aplicación en los ámbitos europeo y español. En esa línea, el artículo de **Xosé Carlos Arias** sirve como introducción al conjunto del volumen. En su primera parte presenta el esquema argumental básico del nuevo institucionalismo, que tiene su punto de partida en la noción de coste de transacción. Sigue una discusión sobre los puntos fuertes y las debilidades de ese argumento, centrándose sobre todo en explicar los posibles usos –y los abusos– de los sistemas de indicadores de calidad institucional, elaborados por distintas entidades internacionales, y que son clave para el avance de los estudios empíricos en esta materia. En la segunda parte, el artículo se adentra en la infraestructura institucional de la economía española, repasando el estado de la cuestión a través de las principales aportaciones hasta ahora registradas, y comparando los principales indicadores disponibles con los de las economías del entorno. Sus principales conclusiones son que el elenco de instituciones en España ocupa una posición intermedia entre los países desarrollados, muy alejada de la que ocupan los países más avanzados. Pero en algunos ámbitos concretos –como el sistema judicial, la calidad regulatoria y las inercias burocráticas– la situación es mucho más desfavorable: en estos importantes aspectos la idea de fallo institucional destaca con fuerza, al ocupar España posiciones muy rezagadas en Europa y en el conjunto mundial.

La noción de calidad institucional se discute en profundidad en el artículo de **José Antonio Alonso**. Luego de explicar las dificultades para precisar el concepto, propone un criterio múltiple de evaluación de esa calidad: la capacidad par reducir la incertidumbre, la reducción de costes de transacción, la capacidad de afrontar posibles fallos de coordinación en el funcionamiento de los mercados, y el impulso de la legitimidad de las propias normas. Alejado de la visión ampliamente extendida que relaciona exclusivamente instituciones con eficiencia económica, en este trabajo se plantea que la cohesión social es un cemento fundamental para cualquier estructura de instituciones, mientras que la desigualdad es un elemento clave para su eventual corrosión. En línea con ese planteamiento, introduce las conclusiones de un estudio empírico cuyas estimaciones confirman que la calidad institucional está positivamente relacionada con el nivel de desarrollo de las economías, con la solidez del pacto fiscal suscrito entre ciudadanía

y Estado, y con el nivel de educación, medido por el promedio de años de formación; y en sentido opuesto, se muestra negativamente afectada por los niveles de desigualdad. El autor lleva estas conclusiones a la situación española posterior a la crisis de 2008, marcado por el aumento de la desigualdad en términos de ingreso, reconocimiento y representación, para concluir que todo ello ha promovido un deterioro de la confianza en las instituciones.

El artículo de **Carlos Sebastián** parte de la constatación de que la productividad de la economía española presenta tendencias divergentes respecto a las economías europeas más avanzadas. Un problema, el de la baja productividad total de los factores, que viene del período anterior a la Gran Recesión y que, asociada a déficits de gestión, produce consecuencias como la escasa intensidad exportadora (baja densidad de productos ubicuos, limitada supervivencia de las empresa en los mercados internacionales). Su explicación se centra en lo que llama «déficit de capital organizativo», que detectan estudios como el *World Management Survey*. En el análisis de los determinantes de la calidad del modelo organizativo destacan las instituciones formales e informales, en las que el autor detecta importantes carencias. Basándose en publicaciones propias anteriores, pasa revista a algunas de esas deficiencias: la falta de estabilidad y la complejidad del sistema legal, la ineficacia judicial, la excesiva cercanía entre grupos de empresas y poderes públicos, la colonización de las administraciones por los partidos políticos, la pobre cualidad del marco concursal, la inseguridad del sistema tributario, las regulaciones laborales o –ya en el ámbito de las reglas informales– la bajas dosis de confianza mutua en el sistema económico y en el conjunto de la ciudadanía. A partir de todo ello propone una serie de reformas en el ámbito de las administraciones, el sistema de justicia o la colaboración publico-privada.

El trabajo de **José García-Solanes, Arielle Beyaert** y **Laura López-Gómez** plantea la importante cuestión de la dinámica de las instituciones y la convergencia institucional en el ámbito europeo, o más concretamente, de la Unión Económica y Monetaria. Centrándose en los indicadores de gobernanza del Banco Mundial entre 2002 y 2019 (sobre los cuales construyen dos indicadores adicionales de calidad compuestos), observan la formación de varios *clubes de convergencia* (formados cada uno por un grupo de países) para cada uno de esos indicadores. Detectan además un importante grado de polarización sobre el marco geográfico, entre dos clubes principales: por un lado aparecerían los países del norte y el oeste de la zona euro, con instituciones de calidad relativamente alta, y por otro, los países del este y el sur, mucho más rezagados, y que se muestran atrapados en trampas institucionales. Con el paso del tiempo, además, las diferencias entre

unos y otros han tendido a agrandarse. Esa divergencia creciente tiene graves consecuencias, la más reseñable de las cuales es la de poner en cuestión la propia supervivencia del euro (que se presupone depende de la homogeneización de instituciones en su seno). Por ello, proponen que la distribución de fondos europeos se condicione al avance efectivo de reformas en ese ámbito.

LOS MAYORES DÉFICITS INSTITUCIONALES SE MANIFIESTAN EN MATERIA DE JUSTICIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, COORDINACIÓN DEL GOBIERNO MULTINIVEL Y GOBERNANZA DE LAS ADMINISTRACIONES

Los trabajos que componen la segunda sección pasan revista a algunas de las déficits más significativos de la estructura institucional española. Comienza con el artículo de **Juan S. Mora-Sanguinetti** en torno a los problemas de eficiencia del sistema judicial español y sus efectos sobre la productividad. El autor se centra en una variable que considera clave por englobar otras dimensiones de los problemas de eficacia: la duración de las resoluciones (o de otra forma, la tasa de congestión originada por los casos pendientes). En la jurisdicción civil en 2019 había 2,4 casos no resueltos por cada caso resuelto, siguiendo una tendencia al empeoramiento desde 2008, con acusadas diferencias además entre unos territorios y otros. Las estimaciones del modelo econométrico llevan a la conclusión de que el funcionamiento del sistema judicial tiene importantes impactos sobre la evolución de los mercados inmobiliarios, la tasa de inversión o el tamaño de las empresas. Y también en relación con el emprendimiento: si la provincia española con peor eficacia judicial llegara a alcanzar los resultados de la que ocupa la primera posición, se produciría un aumento relativo de la tasa de emprendimiento de entre un 5 y un 7 por 100. Otro resultado interesante que recoge es que un aumento de un punto en la tasa de liquidación judicial incrementaría el crédito total respecto al PIB en un 0,32 por 100. De este trabajo se deriva, por tanto, un fuerte argumento para reformar el sistema judicial, reforzando su eficacia, en la línea de mejorar la eficiencia de la economía española.

En «La cara amable y la cara oscura de las reformas institucionales», **Joan Ramon Borrell, Carmen García** y **Juan Luis Jiménez** examinan dos reformas producidas en España en materia de política de competencia, la de 2007, que creó la Comisión Nacional de la Competencia, y la de 2013, que fusionó diversos órganos reguladores en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Para ello utilizan el índice de efectividad percibida de la política de competencia elaborado (mediante encuestas a empresarios) por el Institute for Management Development. Ampliando su ángulo de visión a otros cuatro países europeos en los que se desarrollaron procesos reformistas en ése ámbito, Reino Unido, Holanda, Francia y Finlandia, su principal conclusión es que de las siete reformas producidas en el conjunto, únicamente dos produjeron mejoras significativas de efectividad (una de ellas, la creación de la CNC en España),

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 168, 2021. ISSN: 0210-9107. «LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

mientras que la reforma española de 2013 –que los autores califican de «verdadera contrarreforma»– fue la única que llevó a un empeoramiento claro de la efectividad de la política (si bien el indicador remontó a partir de 2016). Su conclusión es que la experiencia española llama la atención sobre la necesidad de estar alerta sobre los contenidos específicos de las reformas, más allá de su carga retórica, pues solamente algunas de ellas son realmente modernizadoras.

LOS FALLOS INSTITUCIONALES RESALTAN MÁS ANTE LOS RETOS DE LA DOBLE TRANSICIÓN

En el artículo que sigue, **Jorge Martínez-Vázquez, José Manuel Tránchez-Martín** y **Eduardo Sanz-Arcega** se centran en el diseño del Estado autonómico, con el fin de identificar sus principales debilidades institucionales, para lo cual parten de la Teoría del Federalismo Fiscal. De su análisis se deduce la presencia de algunos importantes fallos institucionales en varios planos: la distribución competencial, la distribución del poder fiscal, las relaciones de cooperación entre niveles de gobierno y los mecanismos de resolución de conflictos. La estructura del poder territorial es confusa, en ocasiones ininteligible para la ciudadanía, y dificulta además la rendición de cuentas. Entre las debilidades específicas que los autores examinan cabe destacar: un insuficiente grado de claridad en el poder asignado a cada nivel de gobierno; la inestabilidad permanente del marco competencial, dado su carácter abierto; la asimetría entre los regímenes de financiación; la pobre articulación de las reglas fiscales; la persistencia de una «restricción presupuestaria blanda» que induce un problema de riesgo moral; la insuficiencia de los mecanismos de articulación de una gobernanza común –o de una simple interlocución fluida– en el conjunto de los niveles de gobierno; o el excesivo recurso a la judicialización para resolver controversias entre esos niveles. Explican los autores que todo ello tiene consecuencias negativas en términos de eficiencia económica.

En la siguiente pieza, **Rosa Nonell** e **Iván Medina** analizan las instituciones del mercado de trabajo en España, observadas como el resultado de una articulación de arquitectura organizativa, ideas e intereses. Ofrecen una visión de la evolución del diseño institucional del mercado de trabajo desde 1980 hasta las reformas más recientes, incidiendo sobre todo en el modelo organizativo de los principales actores en ese ámbito, es decir, las organizaciones sindicales y empresariales. Discute las ideas (y las ideologías) que han estado detrás de las propuestas reformistas (dedicando un subapartado a las aparecidas en *Papeles de Economía Española*), formuladas en ocasiones por planteamientos contrapuestos de las comisiones de expertos. En términos general, a medida que la idea de estabilidad macroeconómica se integró en la cultura negociadora se fue imponiendo una mayor flexibilidad en los sistemas de contratación, dando mayor protagonis-

mo a las empresas en la negociación colectiva. La línea de reformas, cuando ha funcionado, ha sido a través de estrategias graduales, pues los cambios radicales acabaron por ser neutralizados en la dinámica negociadora por los agentes sociales, para cuya línea de actuación fueron decisivos algunos de sus rasgos institucionales, como la lógica de su representatividad y la debilidad organizativa.

Cierra esta parte el artículo de **Salvador Parrado,** quien se adentra en el dominio de las administraciones públicas españolas, para proponer una idea de calidad institucional que integra fines y medios, estudiando cómo se concreta en la prestación de servicios en las áreas clave de educación y salud. Son estos campos en los que se han implantado mercados mixtos, acerca de cuya viabilidad se registran importantes y continuadas controversias entre las visiones igualitaristas e individualistas, en torno a cómo equilibrar los fines de equidad, eficiencia y autonomía. Para el autor, la calidad institucional se puede producir con diversas combinaciones de fines públicos y medios, siempre que estos últimos sean pertinentes y transparentes. ¿Los cuasimercados generados en las áreas citadas, que incorporan dosis importantes de elección y competencia, cumplen las condiciones necesarias para que se registre una elevada calidad institucional? La respuesta es negativa, debido a varias razones: el incentivo a competir se da para los operadores privados, pero no para los del sector público; los proveedores públicos están sometidos a reglas burocráticas que impiden su respuesta flexible, y las administraciones no ofrecen información transparente para rendir cuentas de sus resultados y para que los usuarios sean capaces de elegir.

La tercera sección se interna en el espacio de las instituciones políticas y en la importancia económica de la confianza y sus determinantes. Hace, además, una única incursión en materia de instituciones informales, para abordar el problema del capital social. En el primero de esos artículos, **Gonzalo Caballero** e **Ignacio Lago** muestran la capacidad del nuevo institucionalismo para abordar el análisis de problemas que van más allá de la economía. En concreto aplican, en la línea propuesta por autores como el propio North, el concepto de coste de transacción al análisis de las relaciones políticas, observando que tal coste es sistemáticamente mayor en este ámbito que en relación con los intercambios económicos, debido a particulares problemas de información (un mundo en esencia opaco), a la inseguridad e inestabilidad de los «derechos de propiedad» o a la imposibilidad de resolución de los contratos (en otros términos, promesas electorales incumplidas). El artículo aplica esta idea a la política electoral, mostrando que efectivamente esta viene marcada por altos costes de transacción asociados a dinámicas de cambio del equilibrio existente

en el sistema de partidos, que varían según las reglas electorales y que tienden a aumentar con el paso del tiempo. Los autores pasan a estudiar la presencia de costes de transacción en el sistema electoral y el comportamiento de los votantes en España, desarrollando una análisis empírico cuya principal conclusión es que existe una correlación negativa entre la magnitud del distrito y los costes de transacción: estos son mayores cuantos menos escaños se elijan en una circunscripción. Además estudian el fenómeno de la identificación de partido, concluyendo que cuanto mayor sea esta menor es la probabilidad de un cambio en el equilibrio del sistema de partidos.

Pilar Sorribas-Navarro analiza en el siguiente artículo el fenómeno de la corrupción. Comienza por presentar su evolución desde 1995 según los datos de corrupción percibida de Transparencia Internacional, en la que destaca un significativo empeoramiento entre 2007 y 1919 (cuando se registra una mejoría). La causa principal sería un aumento de los escándalos urbanísticos, asociados a los gobiernos locales. En relación con esto último utiliza una base de datos propia para proporcionar la imagen de un problema agudo (ha afectado a más de 10 por 100 de los municipios) que se distribuye de un modo desigual por los diferentes territorios. La aportación principal de este trabajo se localiza en el efecto que la corrupción tiene sobre la confianza (en los políticos que operan en los gobiernos locales). Comparando los datos de confianza interpersonal y confianza en los políticos del *European Social Survey*, se deduce que la posición de España es mucho peor, y ha caído mucho más desde 2002, respecto a la segunda variable. El análisis empírico sugiere, en primer lugar, que el efecto de la corrupción sobre esa caída de la confianza ha sido muy significativo: la exposición a la corrupción reduce esa confianza en 6 puntos porcentuales. En segundo lugar, aumenta el grado de fragmentación política (con el interesante resultado de que el efecto de la crisis económica sobre la fragmentación es mayor en los municipios con antecedentes de corrupción) y las finanzas públicas.

DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEBIERAN SURGIR GANANCIAS DE EFICIENCIA PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Cierra el volumen el artículo de **David Soto-Oñate** sobre el capital social en las regiones españolas. Se trata de un concepto complejo que se asocia a la existencia de una comunidad cívica, a la confianza interpersonal y a predisposición a la cooperación. El autor se centra en la interesante idea de que en distintas sociedades las instituciones de la democracia liberal funcionan de maneras diferentes en función de la intensidad del capital social, lo que incide además sobre la evolución de la economía. En el caso de España son las regiones con mayor dotación de capital social las que han registrado mejor comportamiento económico con una perspectiva de muy largo plazo. La clave de este hecho no está en un efecto causal directo del capital social sobre el

crecimiento, sino en un fenómeno más complejo: lo que el autor denomina coherencia institucional-cultural. Entornos institucionales más inclusivos favorecen dinámicas de cooperación que dejan huellas persistentes en la cultura local. Usando datos que se remontan a comienzos del siglo XIX, el estudio empírico muestra que las diferentes dotaciones de capital social tuvieron un papel constante en la forma en que las regiones españolas aprovecharon, con resultados distintos, las oportunidades del escenario económico de cada momento.

De una forma sumaria se puede decir que de los argumentos incluidos en este volumen emerge una visión crítica sobre las cualidades de algunas de nuestras principales instituciones. Crítica, pero no pesimista. Al contrario, se deduce que la economía y la sociedad española tienen mucho que ganar de unas reformas sobre las cuales el grado de consenso entre los especialistas es altísimo, casi total, y a las que debiera darse absoluta prioridad. Y más tras la pandemia, con la perspectiva de cambios disruptivos que ha impulsado. ¿Dónde está, entonces, el obstáculo para llevarlas adelante? Claramente, en el entorno de bloqueo y polarización política que hace espinosos los acuerdos en cualquier ámbito; y más en relación con el avance de cambios estructurales como los que aquí se proponen. El camino, sin embargo, parece claro, y no debiera alejarse mucho del marcado por las economías más virtuosas en estos aspectos, que son las del norte de Europa. Importantes ganancias de eficiencia, y también algunas en términos de cohesión social, esperan al final de ese camino.

COLABORACIONES

I.
LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA

ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS INSTITUCIONES IMPORTAN

Xosé Carlos ARIAS
Universidad de Vigo

Resumen

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

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

Abstract

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

Keywords: transaction costs, institutions, productivity, Spain.

JEL classification: D21, D70, K40, 043.

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

Los avances se han producido en tres planos. En primer lugar, la construcción de un conjunto de argumentos teóricos en los que ocupa una posición destacada el concepto de coste de transacción. Segundo, la amplia acogida y difusión de esas ideas en la esfera política, sobre todo desde que las hicieran suyas algunas de las principales agencias multilaterales. Y en tercer lugar, los esfuerzos de cuantificación, en un terreno –medir la «calidad de las instituciones»– en el que lograr avances no resulta tarea fácil.

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

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

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

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

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

El valor de los costes de transacción puede estar condicionado por una diversidad de circunstancias. Entre ellos cabe mencionar el límite que impone el estado de la tecnología; por ejemplo, la aparición de nuevas tecnologías que –como las llamadas de registro distribuido o *blockchain*– permiten establecer un contacto directo e inmediato entre los actores del contrato, favorecerá la reducción de aquellos costes. Pero el factor clave que incide sobre ese valor es la estructura de instituciones, entendidas –en la definición, ya ampliamente aceptada, de quien es el principal referente de este enfoque, Douglas North– como las reglas de juego que guían el comportamiento de los sujetos y les proporcionan la estructura de incentivos para reducir el valor de los costes de transacción (North, 1990). Lo conseguirán en la medida en que recorten la presencia de comportamientos oportunistas y depredadores en los intercambios y los hagan más creíbles, extendiendo las condiciones de certidumbre y la mutua confianza entre los sujetos, y con ello, en último término, la viabilidad a largo plazo de la resolución de los contratos. En ese caso, podremos hablar de una elevada *calidad institucional*, que estará fuertemente asociada a la claridad en la definición de los derechos de propiedad, la transparencia y la seguridad jurídica.

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

1. Estructura de instituciones ➡ Valor de los costes de transacción ➡ Eficiencia económica

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

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

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

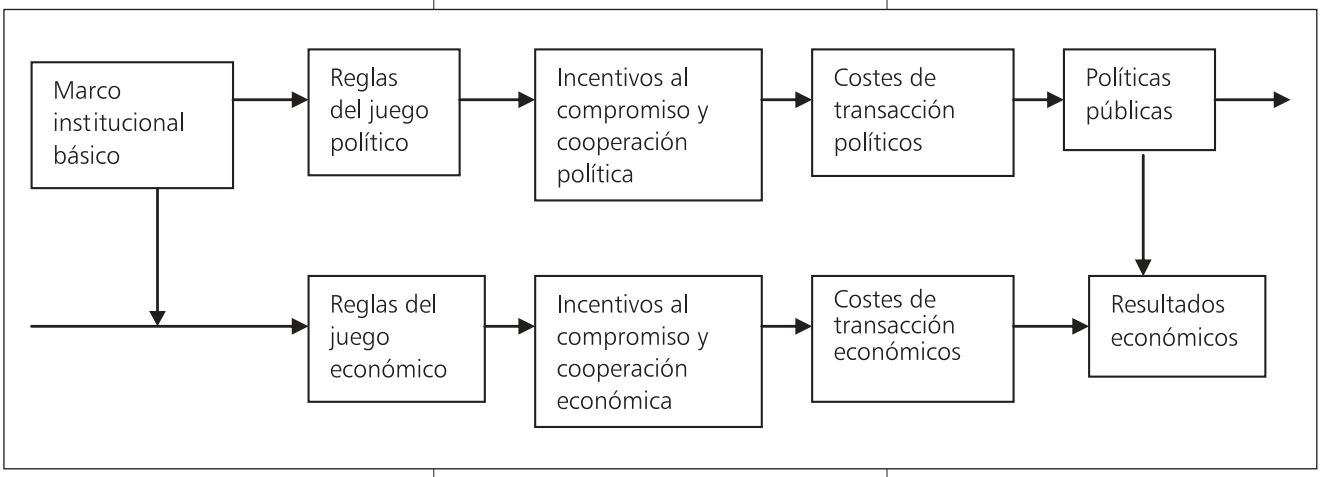
De un modo más concreto cabe mencionar algunos ámbitos en los que se registran avances notables en la especificación de las consecuencias económicas de la calidad institucional. Destaca una ya larga corriente de literatura que ha acreditado sus efectos sobre la dinámica del comercio internacional. Así lo ha recogido la propia Organización Mundial de Comercio (OMC) en distintos documentos: «Las instituciones determinan el comercio internacional y son determinadas por él (dado que) los derechos de propiedad, la eficacia de las reglamentaciones y el imperio de la ley permiten a los agentes económicos establecer relaciones comerciales en las que las reglas y las posiciones individuales están perfectamente claras ya que reducen los costes de transacción asociados a la incertidumbre...» (OMC, 2013, p. 199). Por su parte, en Egert (2016) se muestra que la calidad de las instituciones impulsa el efecto positivo del gasto en innovación sobre la productividad, lo cual se ve dificultado cuando existen procedimientos de insolvencia largos y costosos. O por citar un ámbito muy diferente de los anteriores, el impacto de la dinámica de descentralización sobre el crecimiento económico se muestra directamente influida por la calidad de la gobernanza (Muragami, Dahl Fitjar y Rodríguez-Pose, 2019). Un asunto, por cierto, de particular interés para el caso de España.

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

La visión del nuevo institucionalismo ha devenido en muy influyente en los últimos años. En su difusión entre públicos amplios y, más directamente, en los ámbitos de la decisión política, jugaron un destacado papel las grandes agencias multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Organización Mundial del Comercio, que a finales de la década de 1990 comenzaron a analizar los problemas del desarrollo confiriendo una notable importancia a los efectos de las instituciones sobre la marcha de la economía. Particular influencia tuvo el informe del Banco Mundial de 2002 (*Instituciones para los mercados*), en el que se avanzaba una crítica al entonces vigente Consenso de Washington, apuntando como recomendación a un buen número de países que establecieran como prioridad las reformas institucionales. Este planteamiento se vio también reforzado por la notable difusión alcanzada en todo el mundo por algunas investigaciones que situaban en este terreno la clave del progreso y la riqueza. Destaca aquí la obra de Acemoglu y Robinson (2012), uno de los mayores éxitos editoriales en el campo de la economía en muchas décadas: su análisis de las instituciones inclusivas (centralizadas, neutrales y abiertas al pluralismo), frente a las de carácter extractivo (dirigidas a la extracción de rentas de ciertos subconjuntos sociales por parte de otros) constituye una aportación valiosa al pensamiento en torno a «la riqueza de las naciones».

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

lo que hemos descrito para el campo de la economía, la definición de instituciones, reglas y compromisos resulta fundamental para alcanzar resultados óptimos en materia de decisión política (Dixit, 1996; Arias y Caballero, 2003). La secuencia lógica de la relación entre costes de transacción, instituciones y resultados, combinando política y economía, sería la siguiente:



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

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

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

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

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

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

Además, está el riesgo de pensar que hay un único tipo de instituciones que funcionan desde un punto de vista económico. Por mucho que algunos de los principales autores relacionados con este enfoque –como North (1994) y Ostrom (2005)– hayan combatido esa visión reduccionista, lo cierto es que en su difusión pública esto último ha prevalecido. Por lo demás, esa idea de «monocultivo institucional» se ha visto en gran medida desmentida por la sucesión de acontecimientos desde la crisis financiera de 2008. Entonces se descubrió que algunos importantes fallos de información, vigilancia, definición y resolución de contratos, que se consideraban propios de economías y sistemas financieros poco desarrollados, estaban también muy presentes en el mundo industrializado. La idea, hasta ese momento ampliamente extendida en círculos académicos y políticos, de que el modelo institucional propio de los sistemas anglosajones –basado en la libertad plena de mercado o el sistema de *common law*– era la garantía del progreso indefinido quedó por entonces seriamente comprometida.

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

II. MEDIR LA CALIDAD INSTITUCIONAL: COMPARACIONES INTERNACIONALES

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

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

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL. PRINCIPALES FUENTES

1) Instituciones económicas inclusivas:

Relativas a la eficacia del Estado:
Doing Business (Banco Mundial)
Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial)
Global Competitiveness Report (World Economic Forum)
Sustainable Governance Indicators (Berstelmann)

Seguridad jurídica / independencia judicial
Índice de *Rule of Law* (World Justice Project)
The EU Justice Scorebord (Comisión Europea)
Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial)
Sustainable Governance Indicators (Berstelmann)

Calidad de la regulación
Global Competitiveness Report (World Economic Forum)
Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial)

Derechos de propiedad y libertad económica
Doing Business (Banco Mundial)
Global Competitiveness Report (World Economic Forum)
Freedom House (Heritage Foundation)
Fraser Institute

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

2) Instituciones políticas inclusivas:

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

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

En el caso del *GCR* se incluyen hasta 26 indicadores institucionales, estableciendo una relación directa entre ellos y la capacidad competitiva que muestran las diferentes economías: constituyen «el primer pilar de la competitividad», atribuyéndosele un 25 por 100 de los determinantes básicos de esta, que puede decidir hasta el 60 por 100 de su valor final. Interesa señalar que el peso específico que se otorga a ese pilar es exactamente el mismo que el de las infraestructuras físicas y las condiciones macroeconómicas, lo que da idea de su importancia. Entre esos indicadores –algunos de ellos se incluyen, para el caso de España, en el cuadro n.º 2– destacan los relativos a los derechos de propiedad intelectual y del suelo, las normas contables y de auditoría, la protección de los accionistas minoritarios, la eficacia del marco legal de resolución de disputas, los sistemas de *checks and balances*, la estabilidad del marco regulatorio o la percepción de independencia judicial.

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

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

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

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

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

En cuanto al riesgo de manipulación, sus manifestaciones más claras han sido la denuncia formulada por el economista jefe del Banco Mundial, Paul Romer, sobre una manipulación del informe *Doing Business* de 2018, y la investigación abierta en torno al mismo informe correspondiente a 2020, después de que se comprobaran importantes anomalías en su elaboración. A propósito de estos problemas, es interesante constatar que, probablemente como un intento de corregirlos, en los últimos años el *GCR* se fue abriendo a cambios metodológicos en la selección de indicadores, con una visión más comprensiva de la competitividad y de las propias instituciones (véase, sobre todo, el informe de 2020).

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

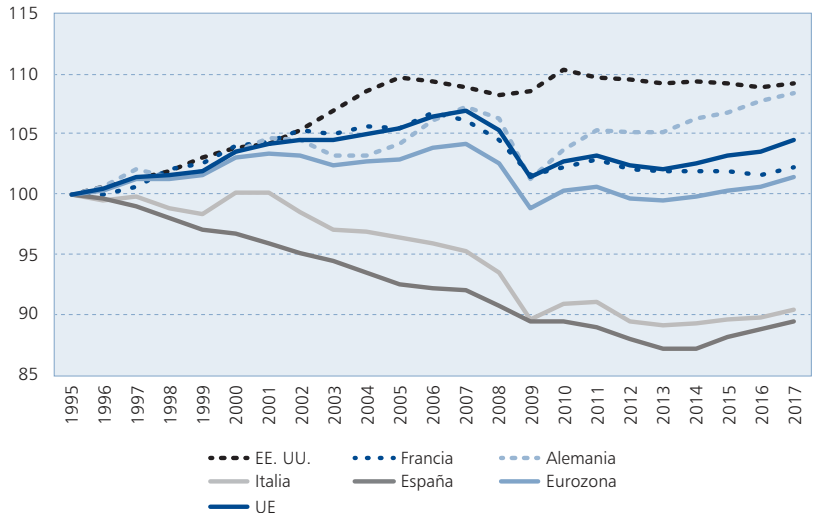
La segunda cuestión a subrayar es la tendencia negativa experimentada a escala global por estas variables desde la explosión de la crisis financiera de 2008. Por ejemplo, según el *GCR* de 2020, la percepción de independencia judicial declinó un 4,6 por 100 entre 2009 y 2020 (dándose además tanto en los países desarrollados como en los emergentes). En cuanto a la percepción de la eficiencia de la estructura legal para hacer negocios cayó un 7,9 por 100 en esos mismos años. Algo parecido ocurrió con la percepción de transparencia, cuyas diferencias entre los países con mejores y peores posiciones se ampliaron notablemente (más de 30 puntos sobre 100).

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

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

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

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



Fuente: The Conference Board.

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

Se trata de investigaciones que, en general, colocan en el centro del escenario la presencia de fallos institucionales significativos, que merman en diferentes sentidos la productividad y de esa manera se conforman como un lastre para el conjunto de la economía. En un plano general, cabe mencionar diversos trabajos de Carlos Sebastián (2016 y 2019; Sebastián *et al.*, 2008), Alcalá y Jiménez (2018), Lapuente *et al.* (2018), Mora-Sanguinetti y Fuentes (2012), Círculo de Empresarios (2008) o Arias y Caballero (2016). La mayoría de estos trabajos, pero no todos, encuentran una fundamentación teórica explícita en los argumentos de autores de la corriente «northiana». En cuanto a la cuantificación de sus efectos, las aportaciones son menores; cabe destacar el trabajo de Alcalá y Jiménez (2018), quienes estiman que una mejora de la calidad institucional podría aumentar alrededor de un 20 por 100 el PIB per cápita a largo plazo (con una perspectiva de 15 años, un 1,2 por 100 de incremento anual), si bien los márgenes para ese impacto son muy dilatados (pues hablan de una horquilla entre el 10,7 y el 30,4 por 100).

En un plano más concreto, centrado en instituciones específicas, las características singulares de algunas de ellas y sus efectos económicos han sido analizadas en los últimos años por un amplio grupo de autores. Cabe destacar los problemas de transparencia o corrupción (Villoria y Jiménez, 2012; Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2012; Lapuente, 2016); las condiciones de seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial (Mora-Sanguinetti, 2016; Padilla *et al.*, 2007; Arruñada, 2020); la calidad de la regulación (Mora-Sanguinetti y Pérez Valls, 2020); o la presencia de redes clientelares en la decisión política (García-Santana *et al.*, 2015). Todos esos factores son fundamentales para determinar el *stock* de capital organizacional de la economía española, en su parte pública. Junto a ello está el capital organizacional privado, que ha sido estudiado por autores como Emilio Huerta y Vicente Salas (Huerta y Salas, 2017), quienes detectan significativas insuficiencias en el ámbito de la gobernanza corporativa que implican también un notable lastre para la productividad; es obligado mencionar este último punto, aunque aquí nos centremos en la calidad de las instituciones formales públicas.

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

CUADRO N.º 2

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

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

Notas: (a) Valor medio de 41 países desarrollados, 70; (b) Valor medio 41 países, 67; (c) Posición entre 128 países; en la UE posición 13; (d) Entre 171 países; (e) Valores de 1 a 7.
Fuentes: World Economic Forum (2019); *Doing Business* (2019); The Economist I.U. (2019); World Justice Project (2020); OCDE (2019); Transparencia Internacional (2019).

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

Por lo que respecta al último informe mencionado, tanto el valor absoluto como la posición relativa del indicador del pilar institucional es claramente peor que el general de competitividad, en relación con lo cual ocupa la posición 23 (con una diferencia en valor de 10,2 puntos, 75,3 frente a 65,1). Contrasta fuertemente la posición mantenida en otros pilares, como infraestructuras físicas (séptimo lugar) y salud (primero). Todo ello nos da idea de que, planteado en sus términos más generales, el marco institucional está entre las debilidades que lastran –si bien de una forma limitada– la capacidad competitiva de la economía española.

En segundo lugar, la evolución de los indicadores institucionales considerando un período largo –los últimos veinticinco años– es claramente negativa. A esa conclusión se llega fácilmente observando el cuadro n.º 3, en el que se recoge la evolución de las seis líneas de indicadores del *WGI-Governance Matter* desde 1996; cinco de ellos experimentaron retrocesos significativos. Tendencias parecidas se observan en el resto de los informes. El deterioro se produjo en la última fase de expansión previa a la crisis y se agudizó en los primeros años tras esta, caracterizados por las duras políticas de austeridad. En el gráfico 2 se observa que España es uno de los países de la UE en los que el retroceso de la calidad institucional en esas dos décadas se hizo más manifiesto. La explicación más plausible –aunque no la única: también influyó la evolución de las condiciones del juego político, a las que haremos referencia– de esa tendencia tan negativa tiene que ver con las expectativas de beneficio rápido que caracterizaron al período de burbuja inmobiliaria y crecimiento sostenido sobre un crédito abundante y barato, sin que estuvieran en muchos casos del todo claras las barreras entre el ámbito público y el privado (Fernández Villaverde, Garicano y Santos, 2013). Eran esas condiciones favorables a una relajación de los controles y la transparencia y para una pérdida de vigor institucional.

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

CUADRO N.º 3

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

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

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

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

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

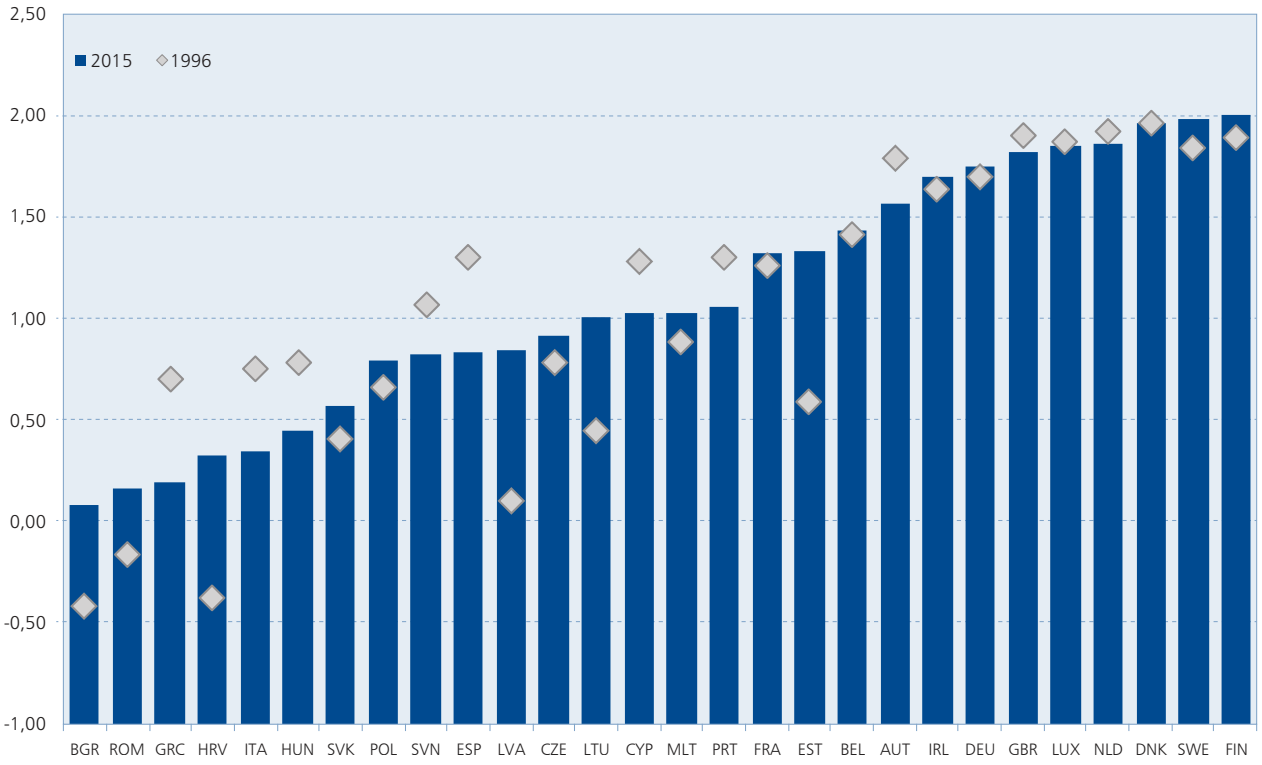
Antes, un comentario sobre las implicaciones que en esta materia ha tenido la integración de España en el espacio europeo. Es evidente que la entrada en la UE trajo como consecuencia una profunda transformación de la economía en todos los órdenes, también obviamente en el institucional. La creación de la Unión Económica y Monetaria reforzó, por lo menos en un primer momento, esa tendencia. Muchos de los cambios institucionales operados –desde la ley de independencia del Banco de España hasta la creación de la AIReF en 2013– respondieron a impulsos procedentes de los órganos de poder europeos. Sin embargo, junto a este hecho reseñable encontramos otro fenómeno de apariencia desconcertante y en gran medida contradictoria: se daba por supuesto que la integración en un área monetaria común traería como consecuencia una convergencia en una diversidad de variables, tanto macroeconómicas como institucionales. Pero esto último no ha ocurrido; por el contrario, tras la observación de un gran número de indicadores se constata que las diferencias –al menos hasta 2015– más bien tienden a crecer, sobre todo si se toman como referencia países como Alemania o los escandinavos. Es este un fenómeno que no solamente se da en España; afecta al conjunto de la UEM y puede considerarse como uno de los principales y acaso menos conocidos problemas de esta: la ampliación de las diferencias entre los países que muestran una mayor eficiencia institucional (los del norte y centro de Europa) frente a los más rezagados (los del este y el sur) (Bayaert, García-Solanes y López-Gómez, 2019).

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

1. Calidad de la democracia

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

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



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

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

Todos los informes internacionales acreditados que evalúan el funcionamiento de las democracias liberales muestran, sin la menor duda, que la española figura en el grupo cabecero a una escala global. En el informe de la Universidad de Gotemburgo (V-Dem), España es el noveno país (con un valor de 0,815 sobre 1; máximo, Dinamarca, 0,858). Según *The Economist Intelligence Unit*, se mantenía entre las «democracias plenas», ocupando el puesto 18 (8,29 sobre 100; máximo, Noruega, 9,87). En el informe de la Fundación Berstelmann-*SGI*, por su parte, compartía la posición 16 con otros cuatro países. Y aún, ampliando la información, en la clasificación respecto a derechos personales de *Social Progress Imperative* España es el país 15 en 2020 (94,49 puntos sobre 100) y en derechos políticos, el puesto 19. Por último, en el índice de «Estado de derecho» del World Justice Project ocupa también la posición 19. En todas las fuentes, por tanto, la democracia española se encuentra entre las veinte primeras posiciones en el mundo, por lo que no se puede sino llegar a la conclusión de la presencia de un marco de instituciones políticas inclusivas.

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

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

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

2. Corrupción, transparencia y rendición de cuentas

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

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

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

3. Seguridad jurídica y sistema de justicia

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

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

Pero es sobre todo en el funcionamiento ordinario de los sistemas de justicia donde sí se detectan elementos significativos de ineficiencia. Los datos de World Justice Project son satisfactorios en lo que tiene que ver con derechos personales o límites a la acción del gobierno (lo que de nuevo remite a la calidad de la democracia), pero empeoran en relación con «cumplimiento regulatorio», «justicia civil» y «justicia penal»; y en estos casos los ítems que presentan peores registros son los relativos a retrasos injustificados o aplicación efectiva, ya sea de sentencias o regulaciones.

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

La Comisión Europea publica desde 2013 un notable informe comparativo de los modelos judiciales de los países miembros, *The EU Justice Scoreboard* (*EUJS*), en el que pasa revista a un buen número de variables en torno a tres cuestiones: su eficiencia, calidad y grado de independencia. La posición de España en casi todas las clasificaciones es desfavorable, figurando en casi todas ellas fuera –o incluso lejos– de las 15 primeras. Por ejemplo en cuanto al tiempo estimado para la resolución de casos civiles, comerciales y administrativos entre 2012 y 2018 ocupaba la posición 17 (en relación con un asunto muy concreto, el lavado de dinero, la 20), y en la ratio de resolución de casos, la 23. Esa misma posición la repetía en un indicador de calidad, el número de jueces por 100.000 habitantes, si bien mejora en algunos ítems específicos, como disponibilidad de medios electrónicos o acceso público a las sentencias (5).

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

4. Sobre la calidad de la regulación

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

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

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

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

No se trata en absoluto de imputar responsabilidades en el proceso de descentralización: ya hemos mencionado que descentralizar capacidad de decisión puede impulsar el crecimiento económico si se sostiene en una buena gobernanza de los Gobiernos subcentrales (Muragami, Dahl Fitjar y Rodríguez-Pose, 2019). Es más bien un problema de coordinación, en la que las pujantes élites locales se muestran escasamente interesadas. El desarrollo de normativas propias y en ocasiones poco consistentes entre sí en el gobierno multinivel –agravado por la inestabilidad del modelo competencial y los problemas de distribución del poder fiscal– se levanta como un notable déficit institucional de la economía española (Martínez-Vázquez, Sánchez Martín y Sanz-Arceaga, 2019).

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

5. Administración, organización: capacidades del Estado

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

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

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

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

IV. TRAS LA PANDEMIA: UNA NUEVA MIRADA

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

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

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

V. CONCLUSIÓN

Una vigorosa corriente teórica, generada sobre todo en

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

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

La primera es que la posición de España en todas las clasificaciones internacionales de calidad institucional, en sus términos más generales, es intermedia, solamente algo peor de lo que correspondería a una economía como la española, pero en todo caso muy lejana de los países que ocupan las posiciones punteras. La presencia de algunos importantes problemas en el funcionamiento del sistema político no impide que hablemos de un conjunto de instituciones políticas inclusivas, que constituye una fortaleza del modelo. Pero si atendemos a la estructura institucional en su conjunto, observamos que se levanta como una rémora, limitada pero real, para la capacidad competitiva y las posibilidades de crecimiento; un lastre que ha tendido a intensificarse en los últimos veinticinco años.

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

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

NOTAS

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91, pp. 1369-1401.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty.* 1st ed. New York: Crown.

Alcalá, F. y Sánchez, J. F. (2018). *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Madrid: Fundación BBVA.

Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2013). The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate. *Journal of International Development*, 25, 2, pp. 206-226.

Arias, X. C. y Caballero, G. (2003). Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas. Un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5(8).

— (eds.) (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS Academia.

— (2016).Calidad institucional y competitividad de la economía española: perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española, 150*, pp. 127-143.

Arndt, C. y Oman, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Development Centre Studies. París: OCDE.

Arruñada, B. (2020). La seguridad jurídica en España. *Estudios sobre la Economía española, 2020/26*. Fedea.

BALAND, J.-M., BOURGUIGNON, F., PLATTEU, J.-P. y VERDIER, T. (2020). *The Handbook of Economic Development and Institutions*. Princeton University Press.

BEYAERT, A., GARCÍA-SOLANES, J. y LOPEZ-GOMEZ, L. (2019). Do institutions of the euro area converge? *Economic Systems*, 43(3), pp. 1-18.

BORRELL, J. R., JIMÉNEZ, J. L. y GARCÍA, C. (2014). Ciclos de reforma y contra-reforma en la política de competencia en España. *Cuadernos Económicos de ICE*, 88, pp. 11-26.

CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008): *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores.* Madrid.

COASE, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics,* 3(1), pp. 1-44.

COMISIÓN EUROPEA (2019). *Country Report Spain.* Bruselas, febrero.

— (2020). *The 2020 EU Justice Scoreboard.* Bruselas.

CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2016). *Implicaciones económicas del funcionamiento de la Justicia en España.* Madrid: CGE.

COSTAS-PÉREZ, E., SOLÉ-OLLÉ, A., y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2012). Corruption scandals, voter information, and accountability. *European Journal of Political Economy*, 28(4), pp. 469-484.

DIXIT, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction–Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.

— (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99(1), pp. 5-24.

DOING BUSINESS (2019). *Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Washington: D.C. World Bank Group,

ÉGERT, B. (2016). Regulation, Institutions, and Productivity: New Macroeconomic Evidence from OECD Countries. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 5(106), pp. 109-113.

FELD, L. y VOIGT, S. (2003). Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators. *CESIFO Working Paper,* 906. Münich.

GARCÍA-SANTANA, M., MORAL-BENITO, E., PIJOAN-MAS, J. y RAMOS, R. (2015). Growing like Spain: 1995-2007. *Working Paper*, 1609. Banco de España.

HALL, R. y JONES, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics*, 114, pp. 83-116.

HALL, P. A. y SOSKICE, D. (eds.) (2001). *Variaties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

HENRY, P. B. y MILLER, C. (2009). Institutions versus Policies: A Tale of Two Islands. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 99(2), pp. 261-267.

HIDALGO, M. (2020). Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos. *EsadeEcPol Policy Brief*, octubre.

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

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (2019). *Open Budget Survey 2019*.

LAPUENTE, V. (2016). *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno.* Madrid: Alianza Editorial.

— (2020). Perder el miedo, vencer a la desconfianza. *El País Semanal*, 27-9.

LAPUENTE, V. *et al.* (2018). L*a calidad de las instituciones en España.* Madrid: Círculo de Empresarios.

LEVCHENKO, A. A. (2007). Institutional Quality and International Trade. *Review of Economic Studies*, 74(3), pp. 791-819.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G., LONGO, F., RAMIÓ, C., ROVIRA, J. R. y VALOR, J. (2013). *Informe de la Comissió d'experts per a la reforma de l'administració pública i el seu sector public.* Generalitat de Catalunya.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G. *et al.* (2020). Por un sector público capaz de liderar la recuperación. Manifiesto. Colección Health Policy Papers, 10. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES).

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M. y SANZ-ARCEGA, E. (2019). A propósito del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica: oportunidades para un sistema más eficiente. *Presupuesto y Gasto Público*, 96, pp. 89-106.

MILLER, L. (2020). Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas. *EsadeEcPol Insight 18*, octubre.

MORA-SANGUINETTI, J. S. (2016). Evidencia reciente sobre los efectos económicos del funcionamiento de la justicia en España. *Boletín Económico*, enero, pp. 33-41. Banco de España.

MORA-SANGUINETTI, J. S. y FUENTES, S. (2012). An Analysis of Productivity Performance in Spain Before and During the Crisis: Exploring the Role of Institutions. *OECD Economic Department Working Paper,* 973.

MORA-SANGUINETTI, J. S. y PÉREZ-VALLS, R. (2020). ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. Banco de España, *Documento de Trabajo* 2002.

MURINGANI, J., DAHL FITJAR, R. y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2019). Decentralisation, quality of government and economic growth. *Revista de Economía Mundial*, 51, pp. 25-50.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge University Press.

— (1994). Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, 84, pp. 359-368.

OGILVIE, S. y CARUS, A. W. (2014). Institutions and Economic Growth in Historical Perspective. En P. AGHION y S. N. DURLAUF (eds.), *Handbook of Economic Growth.* Elsevier.

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.

PALUMBO, G., GIUPPONI, G., NUNZIATA, L. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013). The Economics of Civil Justice. New Cross-Country Data and Empirics. *OCDE Working Paper,*1060.

PARRADO, S. (2018). De las reformas de la austeridad a las reformas de la calidad: las Administraciones españolas a debate. En V. LAPUENTE, *et al., La calidad de las instituciones en España*. Madrid: Círculo de Empresarios.

PIKETTY, T. (2019).*Capital e ideología*. Barcelona: Deusto.

QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE (2015). *The QOG Expert Survey II Repor.*, Gotemburgo.

RODRIK, D. (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(2), pp. 131-165.

SEBASTIÁN, C. (2016). *España estancada.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.

— (2019): *Para que España avance*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

— (2020). Sobre las capacidades del Estado en España. *Agenda Pública*, 27(4).

SEBASTIÁN, C., SERRANO, G., ROCA, J. y OSÉS, J. (2008). *Instituciones y economía. Madrid:* Fundación Ramón Areces.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2019). *World Democracy Report.* Londres.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019). *Índice de percepción de la corrupción.*

VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, pp. 109-134.

VOIGHT, S., GUTMANN, J. y FELD, L. (2014). Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years On. *CESIFO Working Papers*, 5010. Münich.

WORLD BANK GROUP (1996-2019). *Governance Matter.* Washington D.C.

WORLD ECONOMIC FORUM (2005-2020). *The Global Competitiveness Report.* Ginebra.

WORLD JUSTICE PROJECT (2013-2020). *Índice de Estado de Derecho 2020.* Washington D.C.

CALIDAD INSTITUCIONAL Y COHESIÓN SOCIAL: EL CORROSIVO EFECTO DE LA DESIGUALDAD

José Antonio ALONSO
Universidad Complutense

Resumen

El artículo persigue mostrar que la desigualdad, especialmente cuando afecta a grupos sociales (desigualdad horizontal) y se acompaña de baja movilidad social, constituye un importante factor que deteriora la calidad de las instituciones. Para ello, analiza el papel que la desigualdad tiene entre los criterios de evaluación de la calidad institucional y discute el tipo de desigualdad que es más relevante por su impacto sobre las instituciones. A través del recurso a dos ejercicios empíricos, empleando métodos econométricos diferentes, se comprueba que la desigualdad es un determinante relevante (con signo negativo) de la calidad institucional. Las estimaciones sugieren que es difícil construir buenas instituciones en sociedades altamente fragmentadas, con niveles de desigualdad elevado y cronificado en el tiempo. Esos resultados inspiran una reflexión sobre el caso español en los años más recientes.

Palabras clave: calidad institucional, desigualdad, cohesión social.

Abstract

The article aims to show that inequality, particularly horizontal inequality when is accompanied by low social mobility, is an important factor that contribute to deteriorate the quality of institution. The article analyses the role that inequality plays among the criteria for evaluating the quality of institutions; additionally, it argues the type of inequality that is more relevant in terms of its effect on institutions. Two empirical exercises, with different econometric procedures, confirm that inequality is a significant determinant of institutional quality. The estimates suggest that it is difficult to build good institutions in highly fragmented societies or in countries with high and sustained levels of inequality. The results inspire some thoughts about the Spanish case.

Keywords: institutional quality, inequality, social cohesion.

JEL classification: H20, H31, O43.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se ha extendido el reconocimiento del papel crucial que las instituciones tienen en la determinación del progreso colectivo. La moderna teoría del crecimiento, en sus distintas variantes, ofrece un marco aceptable para explicar la dinámica económica en el corto y medio plazo, pero su capacidad interpretativa queda lastrada cuando el horizonte temporal se dilata. En ese caso las instituciones aparecen como una variable relevante, que ayuda a explicar por qué los países acumulan factores productivos (capital humano y tecnológico) a diverso ritmo o por qué difieren en su capacidad para ordenar los comportamientos colectivos. Al definir el marco de incentivos y penalizaciones que guían la conducta de los individuos, las instituciones inciden sobre el comportamiento de las economías y, en general, sobre la acción colectiva. Las «instituciones importan» (*institution matter*), por tanto, se convirtió en un nuevo *mantra* en la explicación del desarrollo.

Si se acepta que las instituciones importan, la pregunta subsiguiente es cómo una sociedad puede mejorar su marco institucional. Hemos de reconocer, sin embargo, que en este ámbito la relación de estudios es notablemente más limitada y los hallazgos obtenidos hasta el momento, mucho menos conclusivos. En todo caso, para avanzar en esa línea debemos responder a dos cuestiones relacionadas: i) en primer lugar, cómo entender y medir la calidad institucional y, ii) en segundo lugar, qué factores determinan el logro de buenas instituciones. Ambas preguntas son relevantes no solo desde una perspectiva teórica, sino también para dotar de fundamento a las políticas públicas orientadas a mejorar las instituciones.

Encontrar respuestas convincentes a ambas cuestiones no es, sin embargo, una tarea sencilla, al menos por dos razones. En primer lugar, porque se carece de un marco teórico que explique, de manera convincente, las bases del cambio institucional; es más, ni siquiera podemos decir que exista consenso acerca de lo que entendemos por una «buena institución». En segundo lugar, porque también la exploración empírica está cargada de dificultades: las instituciones son realidades intangibles y multidimensionales que tienen una naturaleza dominantemente endógena. Como consecuencia, todo ejercicio econométrico en este campo habrá de enfrentarse a serios problemas de causalidad inversa, variables omitidas o multicolinealidad, entre otros.

Para superar estas limitaciones, los investigadores han seguido dos tipos de estrategias dominantes. Una primera es buscar variables exógenas y relativa-

mente inmutables en el tiempo para explicar la calidad institucional. De este modo se eluden las dificultades derivadas de la causalidad inversa y, al tiempo, se da respuesta al carácter inercial de las instituciones. Acorde con lo señalado, se suelen identificar como variables explicativas la ubicación geográfica del país (su distancia de los trópicos), el tipo de colonización a la que estuvo asociado, la matriz original de su sistema legislativo o su religión dominante (entre otros, Glaeser y Schleifer, 2002; Easterly y Levine, 2003; o Gallup, Sachs y Mellinger, 1998). No hace falta insistir en que si estos fuesen los principales factores explicativos de la calidad institucional, a los países les quedarían muy limitados márgenes para la mejora. La ventaja de este enfoque en términos analíticos es a costa del alcance prescriptivo de sus resultados, debido a la inmutabilidad de los factores propuestos.

Una segunda estrategia empírica parte de la base de que las instituciones, aunque endógenamente determinadas, están condicionadas por factores de tipo estructural que, a su vez, pueden ser objetivo y resultado de la política pública (Alonso y Garcimartín, 2013; Alonso, Garcimartín y Kvedaras, 2020; Javed, 2016). En este caso se trata de avanzar hacia una modelización en donde las instituciones forman parte de un sistema complejo de factores económicos y sociales que mutuamente se condicionan y coevolucionan. El alcance prescriptivo de estos enfoques es claramente superior, pero a costa de lidiar con problemas más agudos en la estimación.

El tipo de factores explicativos que se utilizan en esta segunda línea de trabajo varía según los casos, pero entre ellos suelen aparecer variables asociadas a los patrones distributivos sobre los que se asienta el marco institucional. Se considera que las instituciones tienen entre sus funciones habilitar la coordinación social y la acción colectiva. Para ello no basta con que se definan reglas y normas que ordenen la interacción social: es necesario, además, que esas reglas sean asumidas, entendidas e interiorizadas por los agentes económicos y sociales. Para que ese proceso se produzca es crucial que las reglas se perciban como respuestas no solo eficaces, sino también *legítimas* a problemas colectivos. Ese objetivo está altamente condicionado, a su vez, por cómo las instituciones distribuyen los frutos de la acción colectiva (Knight, 1992).

En suma, las instituciones, al tiempo que resuelven un problema de coordinación social, definen un patrón de distribución de la voz y los retornos de la acción colectiva. Para que esa institución se sostenga, es importante que ese patrón distributivo sea entendido y aceptado por los agentes sociales afectados. En el caso de las instituciones públicas, esa aceptabilidad viene asociada a la capacidad que las instituciones tienen para ofrecer una audiencia equilibrada a los distintos intereses en juego. Por ello, la cohesión social se revela como un sólido cimiento de las instituciones y, al contrario, la desigualdad se torna un corrosivo que debilita las instituciones, socavando su eficacia y legitimidad.

El presente trabajo pretende ahondar en este aspecto. Se estudiará, en primer lugar, el papel que la desigualdad tiene entre los criterios de determinación de la calidad institucional (segunda sección). Esa exploración nos llevará a discutir los contenidos y tipos de desigualdad que más severamente dañan la calidad institucional (sección tercera). Posteriormente, presentaremos los resultados de nuestras propias estimaciones, que van en línea con el desarrollo de los epígrafes precedentes (sección cuarta). La quinta sección presenta algunas reflexiones sobre el caso español y, finalmente, el artículo se cierra con un breve epígrafe conclusivo.

II. DESIGUALDAD Y CRITERIOS DE CALIDAD INSTITUCIONAL

Como se ha señalado, hasta el momento no existe un marco teórico unificado que explique de forma convincente el cambio institucional (Kingston y Caballero, 2009); es más, ni siquiera cabe decir que exista acuerdo acerca de lo que debemos entender como una «buena institución» (Malito, Umbach y Bhuta, 2018). Rodrik identifica como instituciones de alta calidad «aquellas que inducen un comportamiento socialmente deseable por parte de los agentes económicos», pero este planteamiento es excesivamente abstracto y resulta de difícil traslación a términos empíricos (Rodrik, 2007, p. 51).

El hecho de que no se disponga de una respuesta que suscite consenso debilita la capacidad interpretativa de buena parte de los indicadores de calidad institucional (Arndt y Oman, 2006). Pese al incremento de la oferta de indicadores de este tipo, a buena parte de ellos les caracteriza la corta longitud de las series, la dudosa fiabilidad (o representatividad) de los datos y la limitada comparabilidad de la información tanto en

términos temporales como entre países. Pero, más allá de estos factores, la debilidad más notable es que buena parte de ellos carecen de un marco doctrinal previo que dé sustento a las métricas seleccionadas (Malito, Umbach y Bhuta, 2018).

Superar esos problemas no es sencillo, habida cuenta de las discrepancias que existen a la hora de identificar los criterios de calidad institucional. Para algunos analistas las instituciones deben medirse a través de lo que cada institución logre (sus *outcomes*), en términos de bienes y servicios provistos a la sociedad. Este planteamiento tiene la ventaja de referir la calidad institucional a una batería amplia de potenciales indicadores (si bien, indirectos), al tiempo que facilita una evaluación diferenciada de ámbitos institucionales diversos (Rotberg, 2014; Andrews, 2014). Sin embargo, este enfoque encierra una importante debilidad, que deriva de la limitada capacidad de atribución de los resultados en que descansa la medición. La mayor parte de los logros sociales (pensemos en la educación o en la salud) son el resultado de un complejo (y deficientemente entendido) conjunto de factores económicos y sociales, más bien que el resultado directo y exclusivo de las instituciones.

Otro grupo de analistas argumenta que las instituciones deben ser evaluadas en relación con cómo ellas operan, más que con los resultados que generan. Es el caso, por ejemplo, de Rothstein (2011), que defiende como criterio central para evaluar la calidad del Estado su *imparcialidad*, como rasgo básico atribuible al agente definidor de las reglas colectivas. En una línea parecida, Fukuyama (2013) sugiere que la calidad de la gobernanza debe medirse por la *capacidad* del Estado para definir reglas y exigir su cumplimiento *y* por la *autonomía* con la que opera, que son las dos dimensiones clave que, en su opinión, condicionan la eficacia del Estado (1). No obstante, los criterios apuntados parecen poco satisfactorios, por excesivamente reductores de las funciones que se atribuyen a las instituciones.

De forma adicional, para algunos investigadores es importante que la calidad de las instituciones se mida a través de una *información lo más desagregada posible*, de forma que se pueda captar la heterogeneidad institucional (Andrews, 2014). Se asume que en el seno de un país pueden convivir instituciones de alta calidad con otras de calidad inferior (por ejemplo, un excelente sistema judicial con un deficiente sistema sanitario). Sin duda, se trata de una observación pertinente, pero la excesiva desagregación puede colisionar con la interpretación, igualmente razonable, del marco institucional como un sistema integrado de instituciones jerárquicamente conectadas. Como consecuencia, un enfoque funcionalista, basado en la evaluación segregada de cada institución singular, puede omitir aspectos clave del marco institucional que solo se desvelarían con un enfoque más «macrosistémico».

Como es comprensible, resulta difícil dirimir entre estas posiciones en conflicto. Por ello, en otro trabajo previo (Alonso y Garcimartín, 2013) asumimos un enfoque ecléctico y sugerimos unos criterios de calidad institucional, cuya fundamentación descansa en tres supuestos que ahora cabe explicitar.

- En primer lugar, a la vista de los problemas de atribución que aparecen asociados a los logros sociales, se sugiere que los criterios de calidad estén asociados al cumplimiento de aquellas *funciones generales* (o atribuciones) que son propias de todo arreglo institucional (y no tanto de los resultados específicos de su acción). Se admite, por tanto, que una institucionalidad deficiente (pongamos como ejemplo el franquismo) tenga logros positivos y, a la inversa, que una institución de calidad pueda tener ocasionales fallos, siempre que esté capacitada para corregirlos: lo relevante es que cumpla adecuadamente con las funciones que se demanda de una institución (2).

- En segundo lugar, se admite que, si bien la disposición de información desagregada puede enriquecer la evaluación, esta debe responder a *criterios comunes* que puedan ser aplicados a cualquier ámbito institucional. Dicho de otro modo, una institución será de calidad por razones que no deben estar limitadas al ámbito concreto en que esa institución opera (un criterio que permite la comparabilidad en los niveles de calidad de las instituciones).

- Por último, los criterios de calidad institucional necesariamente *encierran dimensiones normativas*, de modo que el grado de adecuación de un arreglo institucional a funciones socialmente deseables son parte del ejercicio evaluador. No es lo mismo, por poner un caso, un poder legítimo que otro que no lo es, aun cuando la capacidad

operativa de ambos sea similar en un momento dado.

Dado que se sugiere asociar los criterios de evaluación con las funciones generales que son atribuibles a las instituciones, es bueno identificar de qué funciones se trata. También aquí nos enfrentamos a visiones diferentes, que derivan de las dos grandes concepciones que inspiran la interpretación de las instituciones en el ámbito económico (Greif y Kingston, 2011).

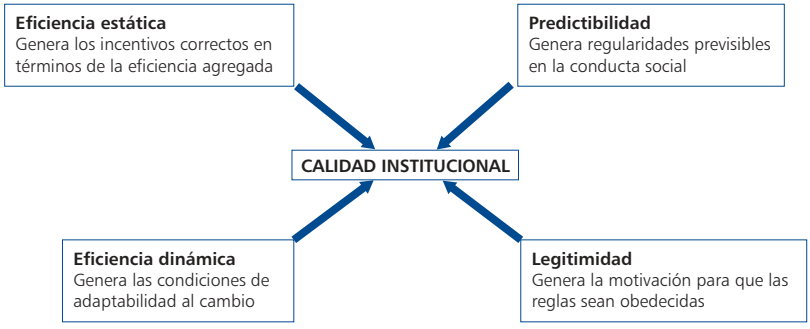
Unos autores entienden las instituciones esencialmente *como reglas* que son el resultado de la acción humana y que definen restricciones exógenas sobre el comportamiento de los agentes (*rule-based institutions*) (a esa concepción se adscribe North, 1990). En este caso la exigencia de cumplimiento de las reglas se considera una tarea distinta del proceso de definición de las reglas; y que ha de ser encomendada a un tercer agente, distinto a los directamente implicados por el diseño de la regla. A su vez, el propósito de esas reglas es reducir los costes de transacción que se derivan de la acción autónoma de los agentes, aminorando de este modo la incertidumbre a través de la definición de expectativas razonables de conducta. Acorde con lo señalado, este primer enfoque tenderá a identificar la *eficiencia* de las reglas y la *predictibilidad* de los arreglos institucionales como los criterios básicos desde los que medir la calidad institucional.

Otros autores consideran que las instituciones pueden ser consideradas como equilibrios endógenos entre los actores que se autosostienen en el tiempo (*equilibrium-based institutions*) (por ejemplo, Greif, 2006; Aoki, 2001). En este caso el cumplimiento de la norma (el *enforcement*) es endogeneizado y las instituciones son concebidas como equilibrios estratégicos entre los actores que se refuerzan en la medida en que se repiten. Digamos que se crea la motivación para que los agentes actúen en acuerdo con la conducta que las propias instituciones prevén, y a través de su cumplimiento se fortalece y perpetúa la estructura de incentivos en que descansan esas instituciones. En este enfoque es tan importante estudiar los incentivos que la institución provee como las razones por las que los agentes los asumen como propios. Así pues, la *credibilidad* y *legitimación* de las instituciones son una parte importante de la evaluación de la calidad institucional.

A pesar de sus diferencias, estos dos enfoques son compatibles entre sí (Greif y Kingston, 2011; Hindriks y Guala, 2015). De hecho, las instituciones formales, con sanciones expresas, parecieran responder mejor al primero de los enfoques, mientras que las instituciones informales, que descansan en la disposición compartida y en sanciones morales, se acomodan mejor a la segunda interpretación. Pero, incluso, esta misma caracterización es imperfecta, ya que los criterios señalados, con ponderaciones distintas, debieran estar presentes en uno y otro tipo de instituciones.

Así pues, acorde con esta visión ecléctica, la evaluación de la calidad de las instituciones debería considerar los siguientes cuatro criterios (gráfico 1). En primer lugar, si la institución es capaz de *reducir la incertidumbre*, promoviendo regularidades razonablemente previsibles en la conducta social. En segundo lugar, si las reglas y expectativas asociadas al funcionamiento institucional están generando los *incentivos correctos en términos de eficiencia agregada*, tanto en un sentido estático como dinámico (*static and dynamic efficiency*), lo que comporta la reducción de los costes de transacción y la capacidad para afrontar fallos de coordinación asociados al funcionamiento de los mercados. Aquí es importante, no obstante, distinguir entre *eficiencia estática y dinámica*, la primera relacionada con la capacidad para promover un

GRÁFICO 1
CRITERIOS DE CALIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

equilibrio eficiente, la segunda vinculada a la capacidad para anticiparse o adaptarse a los cambios (*adaptability*) (North, 2005). Y, por último, si los individuos tienen las *motivaciones para obedecer las reglas* (*credibility and legitimacy*), un aspecto que está muy relacionado con cómo las instituciones reparten los costes y beneficios de su acción (Fukuyama, 2011a y 2011b; Knight, 1992) (3).

De este modo, ya en la propia definición de los criterios de calidad institucional aparece aquel que remite a los patrones distributivos sobre los que se asientan los arreglos institucionales. La legitimidad de las instituciones se debilita cuando segmentos importantes de la sociedad entienden que no son tratados como pares en los procesos de decisión y construcción de la acción colectiva o cuando son preteridos (o directamente excluidos) en el reparto de los beneficios que se derivan de esa acción. Las asimetrías distributivas constituyen un argumento para la desafección (o, en su caso, impugnación) del arreglo institucional que las consiente.

III. LAS DIMENSIONES RELEVANTES DE LA DESIGUALDAD

Entre las vías operativas a través de las que la desigualdad afecta a la calidad institucional, tres parecen especialmente relevantes. En concreto, la desigualdad: i) daña la confianza social y, con ello, debilita el recurso a las respuestas cooperativas, sobre las que se erige el proceder de las instituciones; ii) acentúa las asimetrías de voz y de poder en el seno de la sociedad, propiciando que las élites capturen las instituciones y las pongan al servicio de sus propios intereses (más que del bien común); y iii) cuando es sostenida en el tiempo, incentiva el recurso a estrategias elusivas del marco institucional existente y de pugna por la promoción de un nuevo arreglo institucional, lo que termina por incrementar el conflicto y la inestabilidad y debilita el grado de cumplimiento y la predictibilidad de las normas existentes.

Hay, no obstante, dos aspectos adicionales sobre los que conviene detenerse para clarificar la relación sugerida. El primero de ellos alude a los contenidos de la desigualdad a los que se remite (es decir, la desigualdad *de qué*); el segundo se refiere al tipo de desigualdad que es más relevante (es decir, desigualdad *entre quiénes*).

Cuando se menciona la desigualdad social, es habitual suponer que se alude a los patrones de *distribución de los recursos económicos* (renta y activos). De hecho, es esta la dimensión a la que dominantemente remiten los estudios económicos en este ámbito. Y, efectivamente, una muy desigual distribución de la renta puede ser una fuente que inhabilite a los más pobres para sentirse parte, en condiciones de paridad, de un marco institucional compartido. Ese mismo sentimiento puede convertirse en una razón para la desafección institucional. Ahora bien, ¿es esta la única dimensión relevante?

Los estudios sociológicos revelan que el malestar social actual descansa no tanto (o no solo) en las desigualdades económicas, sino también en las *asimetrías en materia de reconocimiento* (Honneth, 2019). Se alude con ello a elementos sociocognitivos, relacionados con la identidad, la estima social y la percepción de estatus. El respaldo social cosechado por ciertas opciones populistas y ultraconservadoras, como es el caso de Trump en Estados Unidos, responde más centralmente a esta dimensión de la desigualdad, en donde los elementos simbólicos y de señalamiento social son más importantes que la privación relativa en el ámbito económico.

Por último, hay una tercera dimensión de la desigualdad que se despliega en el ámbito político y que alude a la *distribución de voz y representación*. También en este caso se producen exclusiones y postergaciones que pueden ser fuente de deslegitimación del marco institucional existente.

Así pues, a la pregunta relativa a los contenidos de la desigualdad, la respuesta apunta a un universo tridimensional: desigualdad en materia de recursos, de reconocimiento y de representación (Fraser, 2008). Estas tres dimensiones están estrechamente relacionadas, y a veces se refuerzan mutuamente, pero operan en ámbitos distintos y tienen respuestas políticas igualmente diferentes.

La segunda precisión alude al tipo de desigualdad que resulta más relevante por su efecto sobre la calidad institucional. Aquí hay tres conceptos que conviene manejar de forma simultánea: la *desigualdad vertical*, que es la que se produce entre individuos en el seno de un grupo; la *desigualdad horizontal*, que remite a las diferencias en el tratamiento de colectivos (por ejemplo, mujeres respecto a hombres o pobla-

ción rural respecto a la urbana); y finalmente la *movilidad social*, que expresa el grado en que las condiciones socioeconómicas de una generación (padres y madres) determina los logros de la generación subsiguientes (hijos e hijas) (4).

Estos tres tipos de variables pueden estar relacionadas, pero aluden a dimensiones diferentes. Todas ellas pueden debilitar las instituciones, pero el efecto de deterioro es mayor cuando la desigualdad alimenta procesos de solidaridad grupal, de modo que el agravio se pueda generalizar más allá de la posible atribución de responsabilidades al ámbito personal. Por ello, el efecto corrosivo de la desigualdad vertical se atenúa cuando existe elevada movilidad social; y, al contrario, ese efecto se acentúa cuando se complementa con la desigualdad horizontal, que se cronifica en el tiempo (es decir, con baja movilidad social) (5). En el primer caso la situación de postergación puede ser atribuida a la propia responsabilidad (otros iguales a mí lograron prosperar); en el segundo caso, cuando todo un grupo es postergado, no cabe sino pensar que el responsable de ese trato es el marco institucional.

Lamentablemente, se carece de buenos indicadores que capten las desigualdades en materia de reconocimiento y de voz; y tampoco se dispone de una información comparable a escala internacional de la movilidad social (6) o de las desigualdades horizontales, que en muchos casos son muy específicas a cada país. Eso hace que los estudios empíricos se centren (como haremos nosotros más adelante) en la desigualdad vertical de ingresos, como aproximación –sin duda, parcial– a la relación aquí planteada.

IV. LA DESIGUALDAD ENTRE LOS MACRO DETERMINANTES DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

Acorde con lo señalado en las secciones precedentes, se presentarán ahora los resultados de dos estimaciones que tratan de indagar en los determinantes de la calidad institucional, incluyendo entre ellos la desigualdad. Se parte, para ello, de un enfoque que asume que las instituciones son parte de un conjunto de factores sociales y económicos que mutuamente interactúan entre sí; factores que están relacionados con los criterios de calidad enunciados en la segunda sección y que, a su vez, pueden ser modulados por la política pública.

Se sigue con ello una línea de trabajo planteada, entre otros, por Besley y Persson (2011), Gradstein (2003) o Acemoglu y Robinson (2011). En concreto, Besley y Persson (2011) construyen un modelo donde la capacidad del Estado, la violencia política y el nivel de renta son determinados de forma conjunta. En su modelo, una más elevada renta reduce la represión y la inestabilidad política al elevar el coste de oportunidad de la violencia; al tiempo, la reducción de la violencia contribuye al progreso económico y social. En la misma línea, sugieren una relación de doble sentido entre la renta y la capacidad del Estado: una renta más elevada estimula la inversión en la capacidad fiscal y legal del Estado; y, adicionalmente, una mayor capacidad fiscal reduce los incentivos a prácticas ineficientes o predatorias, impulsando el crecimiento de la renta. La presencia de instituciones estables e inclusivas, promotoras de una cierta cohesión social, favorecen estas relaciones virtuosas.

En similar línea, Gradstein (2003 y 2008) construye un modelo en el cual existe una relación bidireccional entre desarrollo económico y calidad institucional. Se asume que una fracción de la inversión de una sociedad se dedica a actividades improductivas, de búsqueda de rentas; y esa fracción será tanto menor cuanto sólidos sean los mecanismos existentes en esa sociedad para la garantía de los derechos de propiedad. Sostener estos mecanismos resulta costoso, por lo que es requerido disponer de un cierto nivel de capacidad fiscal (y renta). La fijación de esos impuestos puede afectar negativamente al crecimiento a corto plazo, pero a cambio de favorecer un mayor crecimiento a largo plazo, al fortalecer los derechos de propiedad y reducir el espacio propio de las actividades de búsqueda de rentas. De tal forma que podrían existir dos potenciales estados de equilibrio: uno asociado a altos niveles de protección de los derechos de propiedad (asociado a buenas instituciones) y alta renta; y otro con un nivel mínimo de protección de los derechos de propiedad (malas instituciones) y baja renta.

A su vez, la relación entre desigualdad y calidad institucional fue explorada por Chong y Gradstein (2007). De acuerdo a su enfoque la relación es doble: la elevada desigualdad puede propiciar la captura de las instituciones por parte de élites, mientras que la existencia de instituciones débiles puede contribuir a incrementar la desigualdad. Como consecuencia, su modelo conduce a dos posibles escenarios: uno con instituciones sólidas y donde la desigualdad permanece moderada; y otro con instituciones débiles y elevada desigualdad. Su exploración empírica confirma

esta relación de doble dirección, aunque la relación desde la desigualdad a la baja calidad institucional parece la dominante. Gradstein (2007) extiende este modelo para hacer endógena la respuesta política. En este enfoque, si la desigualdad es moderada (o la clase media es sólida) la democratización generará un incremento de la inversión, con niveles elevados de protección de los derechos de propiedad y crecimiento económico. Pero, si la desigualdad es elevada, las élites pueden capturar las instituciones, potenciando el recurso a las actividades de búsqueda de rentas a costa del crecimiento.

En línea con los modelos anteriores, las estimaciones que se presentan aquí parten de reconocer que la calidad institucional viene condicionada por el nivel de desarrollo y la capacidad fiscal, en un sentido positivo, y por la desigualdad, en un sentido negativo. Pero, adicionalmente, se consideran también como determinantes de la calidad institucional los niveles educativos de la población y los grados de apertura económica, estando ambas variables muy vinculadas a los criterios de eficiencia (estática y dinámica) de las instituciones.

En el primero de esos estudios (Alonso y Garcimartín, 2013) la estimación se realizó a través IV 2TSLS (7), con el propósito de afrontar los problemas de causalidad inversa. Al considerar la variable dependiente en niveles y las independientes en logaritmos, se admite la presencia de relaciones no lineales entre los factores considerados. Todas las variables relevantes fueron instrumentadas, habida cuenta de que todas podían presentar problemas de doble causalidad con las instituciones. Solo en el caso de la educación se mantuvo la posibilidad de que fuese o bien endógena (cuadro, segunda columna) o bien exógena (cuadro n.º 1, primera columna), habida cuenta de la indeterminación de los test realizados al respecto.

CUADRO N.º 1

DETERMINANTES DE LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES (T ESTADÍSTICO ENTRE PARÉNTESIS)

VARIABLE	*(1)*	*(2)*
Constante	-2,63 (1,70)	-2,64 (1,76)
PIB pc (PPP)	0,26 (2,12)	0,27 (1,96)
Índice Gini	-0,75 (2,40)	-0,76 (2,47)
Impuestos sobre PIB	0,73 (2,76)	0,72 (2,83)
Años medios de educación	0,33 (2,03)	0,32 (1,70)
Apertura comercial	0,12 (1,04)	0,12 (1,04)
MENA	-0,59 (2,49)	-0,59 (2,49
EE and CA	-0,69 (4,81)	-0,69 (4,73)
Adjusted R2	0,80	0,80
N de observaciones	78	78
Infraidentification test: Kleibergen-Paap (χ2 6)	14,89 (12,59)	14,00 (12,59)
Statistical J (valor de χ2 (5))	10,82 (11,07)	10,89 (11,07)
Endógenas	PIB pc PPP 2004, índice de Gini, impuestos y apertura.	PIB pc PPP 2004, índice de Gini, impuestos, educación y apertura.
Instrumentos	PIB pc PPP 1990, PIB pc 1990 al cuadrado, exportación de petróleo, fragmentación étnica, población y dummies regionales.	PIB pc PPP 1990, PIB pc 1990 al cuadrado, exportación de petróleo, educación 1990, fragmentación étnica, población y dummies regionales.

Nota: MENA: Oriente Medio y Norte de África; EE and CA: Europa del Este y Asia Central.
Fuente: Alonso y Garcimartín (2013).

Las estimaciones confirmaron que la calidad institucional (medida a través de la media de las seis dimensiones del *Worldwide Governance Indicators,* del Banco Mundial) está positivamente relacionada con el nivel de desarrollo de los países, con la solidez del pacto fiscal suscrito entre ciudadanos y el Estado (medido a través del peso de los impuestos sobre el PIB) y de forma relativamente débil con el nivel de educación de la población (cuadro n.º 1). Al mismo tiempo, la calidad institucional aparece negativamente condicionada por la desigualdad. Claramente, las sociedades más desiguales (con superior índice de Gini) eran aquellas que tenían peor calidad institucional. La única variable que no resulta significativa es la apertura comercial, que no parece tener impacto sobre la calidad institucional. Es este un resultado obtenido también en otros estudios (*i. e.,* Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004), aunque resulta contraintuitivo, ya que es esperable que las sociedades más abiertas demanden instituciones más complejas, reduzcan los espacios para la búsqueda de rentas y faciliten el aprendizaje institucional.

Es importante señalar que, de todas las variables mencionadas, es la desigualdad la que presenta

elasticidades superiores, tanto para el conjunto de la muestra como para los grupos segregados de países en función de su nivel de renta. Esa elasticidad crece, además, a medida que se consideran grupos de países de menor nivel de renta.

Debido a la ausencia de datos, las estimaciones de Alonso y Garcimartín (2013) tuvieron que recurrir a técnicas econométricas de naturaleza estática. Pero, dado que la calidad institucional manifiesta una elevada inercia y que, como se ha señalado, hay problemas de causalidad inversa, el recurso a técnicas dinámicas de estimación parece una opción más correcta. En un nuevo estudio, Alonso, Garcimartín y Kvedaras (2020) volvieron sobre estas relaciones, con una base empírica más amplia, pudiendo recurrir a una técnica dinámica (*system GMM* [8]), explorar nuevas relaciones entre las variables y afrontar de mejor modo los problemas de potencial multicolinealidad entre las variables explicativas.

En concreto, se procedió primero a una estimación tomando en cuenta las variables explicativas de forma separada. En un segundo paso, y para afrontar los problemas de multicolinealidad, se procedió a un análisis de factores principales, que permitió segregar las variables internas respecto de la apertura comercial. Los dos factores explican más del 80 por 100 de la variación de las variables explicativas. Finalmente, se estimó un modelo en el que las variables se definen en términos de distancias respecto al líder a nivel global. De este modo, además de aminorar los problemas de multicolinealidad entre las variables, se permite comprobar si la calidad institucional es explicada mejor a través de la posición relativa de los países. A pesar de las diferencias entre los dos estudios, ambos conducen a resultados semejantes.

Así, la nueva estimación muestra que la calidad institucional está positivamente influida, en primer lugar, por el nivel de desarrollo de los países: un más elevado nivel de desarrollo aparece asociado a una mayor calidad de las instituciones. No obstante, en la medida en que también opera la relación inversa (unas mejores instituciones promueven un mayor desarrollo), esto implica la posibilidad de que se produzcan círculos virtuosos entra ambas variables. Esta relación de doble dirección es consistente con los modelos teóricos de Besley y Persson (2011) y de Gradstein (2003); y ha sido esa misma relación confirmada empíricamente por Chong y Zanforlin (2000), Islam and Montenegro (2002), Rigobon y Rodrik (2004), entre otros.

En segundo lugar, la calidad institucional aparece ligada a la solidez del pacto fiscal implícitamente suscrito entre la ciudadanía y el Estado. Como es sabido, la literatura internacional considera la imposición como parte de una agenda más amplia de construcción y consolidación de los Estados. Dicho de otro modo, la generación de un sistema impositivo sólido hace al Estado más fuerte, con más medios y más responsable ante la ciudadanía (entre otros, Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008; Levi, 1988; y Moore, 2004). Esta idea había sido también desarrollada por diferentes modelos teóricos en los cuales la imposición no solo reduce la necesidad de *señoriaje*, sino también disminuye el riesgo de polarización e inestabilidad social (Cukierman, Sebastian y Tabellini, 1992) y facilita una mejor provisión de bienes públicos (Alesina *et al*., 1999). En términos empíricos, Baskaran y Bigsten (2013) mostraron que una más elevada capacidad fiscal conduce a marcos institucionales de mayor calidad.

En tercer lugar, el nivel de educación (medido por los años promedios de formación) afecta a la calidad de las instituciones: una población más educada demanda instituciones de más calidad, al tiempo que, al ser las instituciones de calidad intensivas en capital humano, proporciona los medios para que esas instituciones se creen. Este factor está en relación con la propuesta de Glaeser, Ponzetto y Shleifer (2007) en relación con el papel de la educación en el nacimiento y consolidación de instituciones democráticas. La relación ha sido además explorada por Evans y Rauch (2000).

En cuarto lugar, en contraste con el estudio precedente, en este caso la apertura comercial aparece como una variable significativa en la explicación de la calidad institucional. Confirma, por tanto, que países más abiertos a los intercambios internacionales tienen mejores instituciones. Aunque es una relación sujeta a debate, este mismo resultado ha sido obtenido, con matices, por Treisman (2000), Tavares (2007), Rigobon y Rodrik (2004) o Levchenko (2007).

Finalmente, la calidad institucional aparece negativamente afectada por los niveles de desigualdad vigentes. De nuevo se confirma que elevados niveles de desigualdad se traducen en un más bajo nivel de calidad institucional. O, por decirlo de modo inverso, que es necesario un cierto nivel de cohesión social para asentar un marco institucional

CUADRO N.º 2

DETERMINANTES DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL USANDO LA «DISTANCIA AL LÍDER» (SYSTEM GMM)

VARIABLES	*(1)*	*(2)*	*(3)*	*(3)*
Retraso 1 v. dependiente	0,976***	0,884***	0,953***	0,923***
	(0,126)	(0,133)	(0,129)	(0,136)
Retraso 2 v. dependiente	-0,217**	-0,135	-0,208**	-0,176*
	(0,103)	(0,106)	(0,102)	(0,103)
PIB pc	-0,0638**	-0,0586**	-0,0638**	-0,0596**
	(0,0270)	(0,0276)	(0,0266)	(0,0271)
Redistribución de la renta	-0,0145*	-0,0208**		
	(0,00756)	(0,0104)		
Apertura comercial	-0,0301**	-0,0305**	-0,0310**	-0,0301**
	(0,0139)	(0,0138)	(0,0138)	(0,0138)
Educación	-0,0119*	-0,00908	-0,0117*	-0,00724
	(0,00696)	(0,00701)	(0,00664)	(0,00732)
Impuestos sobre PIB		0,000290		
		(0,00591)		
PC1 (Impuestos+Redistribución)			-0,00864**	
			(0,00409)	
PC1 (impuestos+ Distribución+Redistribución)				-0,00937**
				(0,00434)
Observaciones	1.611	1.559	1.559	1.551
Número de países	102	101	101	101
p-val. (Sargan)	0,705	0,571	0,437	0,413
p-val. (Hansen)	0,517	0,622	0,632	0,478
p-val. (AR1)	0,000875	0,00348	0,00103	0,00255
p-val. (AR2)	0,425	0,354	0,687	0,516
Número de instrumentos	70	70	70	70

Fuentes: Alonso, Garcimartín y Kvedaras (2020).

sólido y de calidad en los países. Este resultado es conforme con otras exploraciones en similar línea, como las de Keefer y Knack (2002); Alesina y Rodrik (1993); Alesina y Perotti, 1996; o, más recientemente, Ostry, Loungani y Berg (2018) o Aiya y Ebeke (2019).

Los resultados de esta segunda estimación presentan dos aspectos complementarios de interés. En primer lugar, dado que a veces se pierde el efecto de la desigualdad en la estimación, se reemplazó la medición de la desigualdad por una variable expresiva de la redistribución. Se trata de captar de este modo la acción correctora de los poderes públicos sobre las rentas directas del mercado: la variable se aproximó a través de la diferencia entre los índices Gini bruto y neto. Pues bien, esta variable se muestra notablemente significativa, conformándose como una de las variables centrales en la explicación de la calidad institucional.

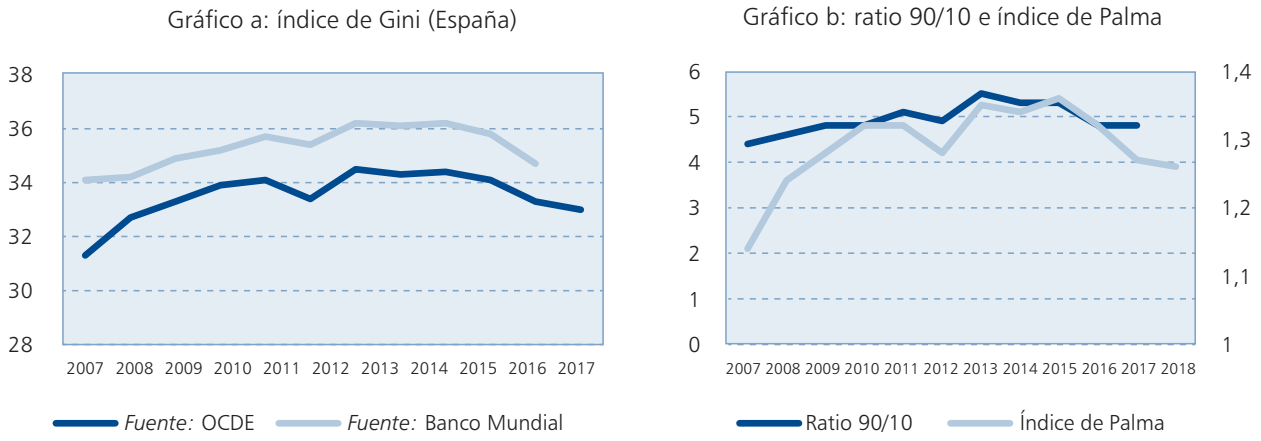
En segundo lugar, el modelo también muestra mejores resultados cuando las variables se ponen en relación con los valores que, en cada una de ellas, tiene el líder internacional. Tiene esto implicaciones estadísticas que no cabe ocultar, no solo porque aminora la multicolinealidad, sino también porque permite la no linealidad de las relaciones, a través de las interacciones entre países. Pero, además, sugiere que puede haber un proceso de aprendizaje en el diseño de las instituciones (y en las demandas sociales correspondientes) que se transmite entre países a lo largo del tiempo (9).

V. UNA NOTA SOBRE ESPAÑA

El recorrido realizado en las secciones previas puede ser útil para inspirar algunas reflexiones sobre el caso español. En el tramo histórico más reciente se hace presente en nuestro país la coincidencia de un incremento de la desigualdad social con expresiones visibles de malestar colectivo y de desafección (o cuestionamiento) por parte de ciertos sectores –particularmente, los jóvenes– respecto del orden institucional existente.

Del segundo de los fenómenos mencionados queda registro bien documentado. Entre 2011 y 2015, se sucedieron movilizaciones sociales diversas, con alto eco en la opinión ciudadana, cuya expresión más incisiva la aportó el «movimiento de los indignados» que ocupó las plazas de muy diversas ciudades de la geografía nacional. Detrás de estas movilizaciones estaba no solo el malestar provocado por el efecto de la crisis financiera iniciada en 2008 y el desacuerdo con las políticas públicas para hacerle frente, sino también el cuestionamiento de alguno de los arreglos institucionales básicos en los que descansaba el modelo político y económico heredado de la transición democrática. Este movimiento reverberó en otras protestas de tono similar, como las asociadas a las denominadas «mareas», que reclamaban el fortalecimiento

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE GINI E ÍNDICE DE PALMA



de las políticas públicas en servicios básicos como la salud o la educación, o aquellas otras vinculadas al movimiento frente a los desahucios, que pretendían corregir el marco regulatorio de acceso a la vivienda, aquejado de una manifiesta asimetría en los mecanismos de protección de propietarios frente a inquilinos y de instituciones financieras frente a hipotecados.

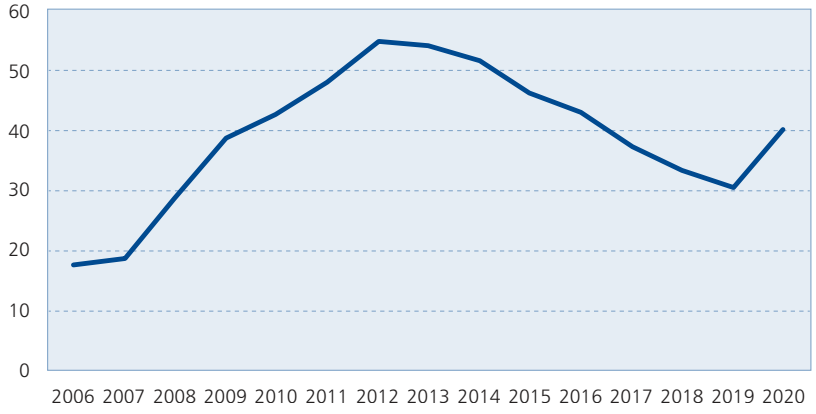
Más allá de las singularidades de cada una de estas reclamaciones, al movimiento de los indignados caracterizó una consigna –«no nos representan»– que expresaba la desafección de amplios sectores de la población respecto de las instituciones formales del Estado. Las elecciones de diciembre de 2015 vinieron a demostrar que no se trataba de un movimiento marginal y minoritario: en un resultado sin precedentes, la coalición que Podemos trabó con otras formaciones políticas afines canalizando políticamente aquel movimiento alcanzó el 20,6 por 100 de los votos. El efecto de esa movilización se hizo sentir en el sistema político, provocando una profunda crisis, que todavía perdura, en los partidos políticos dominantes y una reestructuración del sistema bipartidista que había regido, con cambios menores, desde el inicio de la transición democrática.

El proceso al que se alude, aunque agotado en sus expresiones iniciales, ha mantenido sus secuelas hasta el presente, si bien con motivaciones y reclamaciones distintas que apuntan a una dinámica continuada de cuestionamiento institucional, que va pareja al desgaste de los elementos de legitimidad en que descansaba el orden institucional (especialmente, el político) vigente. Entran en este capítulo más recientes las pugnas territoriales asociadas a la financiación y al ejercicio de competencias autonómicas, las reclamaciones soberanistas en Cataluña o el cuestionamiento de la monarquía como forma de Estado. El surgimiento y apoyo social recabado por una formación de extrema derecha –Vox– puede ser leído también en clave de una reacción extraviada al malestar social y al desapego institucional mencionado.

Al tiempo que estos procesos se producían, la sociedad española atravesaba una larga etapa de deterioro de sus condiciones sociales, motivada por los efectos de la crisis financiera noratlántica de 2008 y los más recientes derivados de la pandemia de la COVID-19. Junto a ello, ha habido también un proceso de empeoramiento de los patrones distributivos que, aunque iniciado en los últimos lustros del siglo XX, alcanza sus niveles más elevados a mediados de la presente década, como revela el índice de Gini (gráfico 2). Si en lugar de referirnos a este indicador, la atención se centra en la ratio entre los deciles superiores e inferiores (por ejemplo, la ratio 90/10) o se alude al índice de Palma (10), las imágenes serían coincidentes (gráfico 2). Definitivamente, en el período ha habido un empeoramiento de los patrones distributivos, que solo parece haberse atenuado en los años inmediatamente previos a la eclosión de la pandemia.

Ahora bien, señalado el hecho, la dimensión de los cambios en la distribución no parece tan acusa-

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO JUVENIL
(Porcentaje)



da como para asentar sobre ella la explicación de la ola de descontento social a la que se aludió en los párrafos previos. Si bien el incremento de la desigualdad de ingresos ha podido contribuir, es dudoso que sea el único factor explicativo del clima de malestar vigente, pese al eco que ese argumento ha cosechado en ciertos sectores de opinión. En este punto es importante recordar lo expresado en la sección tercera: a efectos del desapego institucional es relevante considerar no solo la desigualdad vertical (que es la que miden los indicadores mencionados), sino también la horizontal (que alude a la discriminación entre colectivos); y no solo la referida a la distribución de los ingresos, sino también la alusiva a los factores de reconocimiento y representación.

Cuando se asume ese planteamiento más ambicioso y se dilata el foco de atención, se percibe que existe un grupo social –los más jóvenes– que ha visto quebradas sus expectativas de acceso a recursos y consideración social en el marco económico y social vigente. No es extraño, por tanto, que hayan sido estos sectores los que en mayor medida hayan protagonizado las expresiones de desapego (cuando no impugnación) del orden institucional heredado. El fenómeno más expresivo de esa quiebra de expectativas es la tasa de desempleo que afecta a la población de entre 15 y 24 años. En este ámbito, España encabeza, de forma destacada, la relación de la OCDE, presentando una tasa de desempleo en esas edades del 39 por 100 para los hombres y de un 43 por 100 para las mujeres, en 2020. Cuando se echa la vista atrás se comprueba que la evolución de ese parámetro presenta un perfil cronológico paralelo al propio de las movilizaciones antes aludidas (gráfico 3).

El desempleo ha venido unido, además, a la proliferación de fórmulas diversas de contratación precaria que, de manera coincidente, afectan muy especialmente a los sectores juveniles y que comportan, en esencia, una desconsideración no solo de las aspiraciones laborales de los afectados, sino también un desprecio de los importantes activos educativos acumulados por esos mismos sectores. Todo ello se ha traducido en la imposibilidad por parte de los jóvenes de trazar un itinerario vital y profesional ascendente que sea confiable. Junto a las declinantes expectativas de estatus económico («es muy probable que viva peor que mis padres»), existe la sensación de falta de reconocimiento, de consideración y estima social a aquello que uno puede aportar («no valoran mi preparación»). Y, todo ello, en un contexto en que las instituciones parecen demasiado distantes y las fórmulas tradicionales de acción política se perciben como obsoletas y poco permeables a los modos de participación e interacción social que caracterizan a los más jóvenes.

Es este deterioro en los patrones distributivos de ingreso, reconocimiento y representación lo que podría estar detrás de los movimientos aludidos, promoviendo el deterioro de la confianza institucional. Si es cierto este diagnóstico (aquí solo insinuado), revertir la tendencia descrita reclama no solo la revisión de algunos arreglos institucionales, sino también el cambio de los patrones distributivos en que aquellos se asientan. Y ello comporta mejoras no solo en materia de *justicia distributiva*, sino también –por tomar el término de Sandel (2020)– en materia de *justicia contributiva* (promoviendo un mejor reconocimiento de la contribución que cada cual puede aportar a la sociedad a través de su implicación laboral digna).

VI. A MODO DE CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos tratado de insistir en que la desigualdad, especialmente cuando afecta a grupos sociales y

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 168, 2021. ISSN: 0210-9107. «LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

se acompaña de baja movilidad, constituye un factor que deteriora la calidad institucional. Para ello, hemos argumentado que la desigualdad incide sobre la legitimidad de las instituciones, que es una de las dimensiones que debe formar parte de los criterios evaluativos de las instituciones. A través del recurso a dos ejercicios empíricos diferentes hemos confirmado que la desigualdad es un determinante relevante (con signo negativo) de la calidad institucional. Las estimaciones sugieren que es difícil construir buenas instituciones en sociedades altamente fragmentadas, con niveles de desigualdad elevados y cronificados en el tiempo.

Los resultados obtenidos parecen relevantes, en un momento en que la desigualdad en el seno de muchos países se está incrementando y cuando a ese proceso acompaña otro paralelo de desafección por parte de sectores de la ciudadanía a los marcos institucionales existentes. Es posible que se pueda atenuar ese proceso acometiendo un mejor diseño de las instituciones existentes (haciéndolas más abiertas o transparentes, por ejemplo). Pero, más allá de estos ajustes, parece necesario enraizar más sólidamente las instituciones en el tejido social, incrementando su legitimidad, Para ello, puede ser necesario mejorar los niveles de cohesión social, como cimiento efectivo sobre el que se erigen los arreglos institucionales más duraderos.

NOTAS

(1) Fukuyama (2013) sostiene, además, que la evaluación del funcionamiento de las instituciones debe ser separada de la consideración normativa acerca de los fines que persigue esa institución; sin embargo, esta afirmación no parece fácilmente asumible, porque es difícil aceptar que la pertinencia del mandato de las instituciones no sea parte de una evaluación acerca de su calidad.

(2) Parafraseando la argumentación que Popper dio en defensa de la democracia, cabría decir que una institución es buena no porque no tenga fallos, sino porque está bien diseñada para detectarlos y corregirlos.

(3) Aunque no existe ningún indicador de la calidad institucional que integre estos criterios, Alonso y Garcimartín (2018) hacen una propuesta operativa al respecto.

(4) No nos detenemos aquí a considerar otra dimensión relacionada con la distribución que alude a la llamada *polarización social:* es decir, a la existencia de distribuciones marcadamente bi o multimodales en el seno de la sociedad. También esta dimensión puede afectar a la calidad de las instituciones, dado que dificulta la posibilidad de construir coaliciones sobre las que hacer descansar el cambio institucional.

(5) Una reflexión similar hacen Aiyar y Ebeke (2019) respecto a la relación entre desigualdad y crecimiento.

(6) Una excepción interesante, aunque limitada en su alcance, es Nayaran *et al.* (2018)

(7) Es decir, a través de mínimos cuadrados en dos etapas, con variables instrumentales.

(8) Es decir, el método generalizado de momentos, en la versión de Sistema de Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998).

(9) De forma más precisa, cada variable explicativa para cada país y año es registrada como la diferencia entre el valor máximo de cada período y el propio del país (excepto en el caso de la desigualdad, donde el líder es definido por el valor mínimo), aplicando después logaritmos al resultado.

(10) La ratio 90/10 expresa la renta superior del noveno decil respecto a la propia del primer decil. A su vez, el índice de Palma expresa la ratio entre renta del decil más rico respecto a la propia del 40 por 100 más pobre.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2011). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Random House.

Aiyar S. y Ebeke, Ch. (2019). Inequality of opportunity, inequality of income and economic growth. *IMF Working Paper*, 19/34. Washington.

Alesina, A., Baqir, R. y Easterly, W. (1999). Public goods and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 114, pp. 1243-1284.

Alesina, A. y Perotti, R. (1996). Income distribution, political instability and investment. *European Economic Review*, 40(6), pp. 1203-1228.

Alesina, A. y Rodrik, D. (1993). Income distribution and economic growth: A simple theory and some empirical evidence. En A. Cukierman, Z. Hercovitz y L. Leiderman (eds.), *The political economy of business cycles and growth.* Cambridge, Mass: MIT Press.

Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2013). The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate. *Journal of International Development*, 25(2), pp. 206-26.

— (2018). Measuring Governance as if Institutions Matter: A Proposal. En D. V. Malito, G. Umbach y N. Bhuta (2018). *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.

Alonso, J. A., Garcimartín, C. y Kvedaras, V. (2020). Determinants of institutional quality: An empirical exploration. *Journal of Economic Policy Reform*, 23(2), pp: 229-247.

Andrews, M. (2014). An ends-means approach to looking at governance. *Center for International Development Working Paper,* 281. Harvard University.

Aoki, M. (2001). *Towards a Comparative Institutional Analysis.* Cambridge, Mass: MIT Press.

Arellano, M. y Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of Econometrics*, 68, pp. 29-51.

Arndt, C. y Oman, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators.* Paris: OECD.

Baskaran, T. y Bigsten, A. (2013). Fiscal capacity and the quality of government in Sub-Saharan Africa. *World Development*, 45, pp. 92-107.

Besley, T. y Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters.* Princeton: Princeton University Press.

BLUNDELL, R. y BOND, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87, pp. 115-43.

BRÄUTIGAM, D., FJELDSTAD, O. H. y MOORE, M. (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries.* Cambridge: Cambridge University Press.

CHONG, A. y CALDERÓN, C. (2000). Institutional Quality and Income Distribution. *Economic Development and Cultural Change*, 48(4), pp. 761-786.

CHONG, A. y ZANFORLIN, L. (2000). Law Tradition and Institutional Quality: Some Empirical Evidence. *Journal of International Development*, 12(8), pp. 1057-1068.

CUKIERMAN, A., SEBASTIÁN, E. y TABELLINI, G. (1992). Seignorage and Political Instability. *American Economic Review*, 82, pp. 537-555.

DANDEL, M. J. (2020). *La tiranía del mérito ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.

EASTERLY, W. y LEVINE, R. (2003). Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), pp. 3-39.

EVANS, P. y RAUCH, P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics,* 75, pp. 49-71.

FRASER, N. (2018). *Escalas de justicia.* Barcelona: Herder.

FUKUYAMA, F. (2011a). *The Origins of the Political Order: From prehuman times to the French revolution*. New York: Farrar, Straus and Groux.

— (2011b). *Political Order and Political Decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy.* New York: Farrar, Straus and Groux.

— (2013). What is governance? Washington: *Centre for Global Development Working Paper*, 314.

GALLUP, J. L., SACHS, J. y MELLINGER, A. (1998). Geography and Economic Development. *NBER Working Paper*, n.º 6849. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

GLAESER, E. L., PONZETTO, G. A. y SHLEIFER, A. (2007). Why democracy needs education. *Journal of Economic Growth*, 12, pp. 77-99.

GLAESER, E. L. y SHLEIFER, A. (2002). Legal Origin. *Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1193-1229.

GRADSTEIN, M. (2008). Institutional Traps and Economic Growth. *International Economic Review*, 49, pp. 1043-1066.

GREIF, A. (2006). *Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade.* Cambridge: Cambridge University Press.

GREIF, A. y KINGSTON, C. (2011). Institutions: Rules or Equilibria? En N. SCHOFIELD, G. CABALLERO (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting.* Heidelberg: Springer-Verlag.

HINDRIKS, F. y GUALA, F. (2015). Institutions, rules, and equilibria: a unified theory. *Journal of Institutional Economics*, 11(3), pp. 459-480.

HONNETH, A. (2019).*Reconocimiento. Una historia de las ideas europea.* Madrid: Akal.

ISLAM, R. y MONTENEGRO, C. (2002). What Determines the Quality of Institutions? *Policy Research Working Paper*, n.º 2764. Washington: World Bank.

JAVED, O. (2016). Determinants of institutional quality: a case study of IMF programme countries. En *The Economic Impact of International Monetary Fund Programmes* (pp. 7-35). Springer.

KEEFER, P. y KNACK, S. (2002). Polarization Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth. *Public Choice,* 111, pp. 127-54.

KINGSTON, CH. y CABALLERO, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5(2), pp. 151-180.

KNIGHT, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEVCHENKO, A. A. (2007). Institutional Quality and International Trade. *The Review of Economic Studies*, 74(3), pp. 791-819.

LEVI, M. (1988). *Of Rule and Revenue.* Berkeley: University of California Press.

LIN, F. y FU, D. (2016). Trade, Institution Quality and Income Inequality. *World Development*, 77, pp. 129-142.

MALITO, D. V., UMBACH, G. y BHUTA, N. (2018). *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.

MOORE, M. (2004). Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25, pp. 297-319.

NARAYAN, A., VAN DER WEIDE, R., COJOCARU, A., LAKNER, CH., REDAELLI, S., MAHLER, D. G., RAMASUBBAIAH, R. G. N. y THEWISSEN, S. (2018). *Fair Progress? Economic Mobility across Generation around the World*. Washington: The World Bank Group.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (2005). *Understanding the process of economic change.* Princeton: Princeton University Press.

OSTRY, J., LOUNGANI, P. y BERG, A. (2018). *Confronting Inequality: How Societies Are Free to Choose Inclusive Growth*. New York: Columbia University Press.

RIGOBON, R. y RODRIK, D. (2004). Rule of Law, Democracy, Openness and Income: Estimating the Interrelationships. *NBER Working Paper,* n.º 10750.

RODRIK, D. (2007*). One economy, many receipts.* Cambridge: Harvard 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, pp. 131-165.

ROLLAND, G. (2004). Understanding institutional change: fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*.

ROTBERG, R. I. (2014). Good governance means performance and results. *Governance*. Disponible en: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12084/full

ROTHSTEIN, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: Chicago University Press.

TAVARES, S. C. (2007). Do rapid political and trade liberalizations increase corruption? *European Journal of Political Economy,* 23(4), pp. 1053-1076.

TREISMAN, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Public Economics,* 76(3), pp. 399-457.

CALIDAD INSTITUCIONAL Y PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Carlos SEBASTIÁN (*)

Catedrático (jubilado) de Fundamentos del Análisis Económico

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.

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.

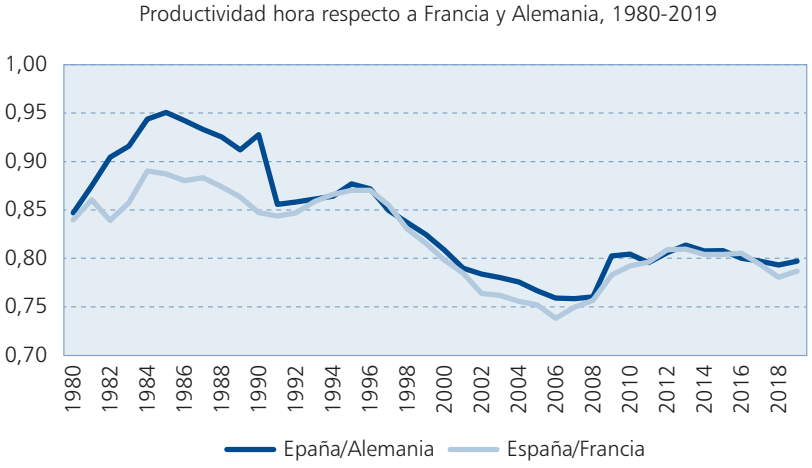
I. MEDIDAS Y CAUSAS DE LA BAJA PRODUCTIVIDAD

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



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 permanente, 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, Sadum 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 muestra 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 la 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 aspecto 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 Busines* (*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 oportunidades 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 restricciones 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 confiar 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 Ramió 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 parecerme 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 trasparencia 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 iría 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 embarcarse 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 mejor 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., Sadum, 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 incomprendida.* 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.

MAYER, C. (2018). *Prosperity. Better business makes the greater good.* Oxford: Oxford University Press.

MCCLOSKEY, D. N. y ZILIAK, S. T. (2008). *The cult of statistical significance. How the standard error costs us jobs, justice and lives*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

MORA SANGUINETTI, J. y FUENTES, A. (2012). An Analysis of Productivity Performance in Spain Before and During the Crisis: Exploring the Role of Institutions. *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 973. Paris: OECD Publishing.

MORAL-BENITO, E. (2016). Growing by learning: Firm-level evidence on the size- productivity nexus. *Documento de Trabajo del Banco de España,* n.º 1613. Madrid: Banco de España.

— (2017). El problema de la baja productividad empresarial en España. *Nada es Gratis*, 13.01.2017.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

RAMIÓ, C. (2020). Administración digital secuestrada. *El País*, 24 noviembre 2020.

REENEN, J. VAN (2016). Management and the Wealth of Nation. *Hong Kong Public Lecture* 3 de marzo 2016, London: Center for Economic Performance, LSE.

SANMARTÍN, R. (2015). *Seis ensayos sobre la libertad.* Valencia: Tirant Humanidades.

CARRASCO, S. (2017). *Contra el capitalismo clientelar.* Barcelona: Península.

SCHIVARDI, F. y SCHMITZ, T. (2018). The IT revolution and Southern Europe's two lost decades. *EIEF Working Paper,* n.º 18/05. Einaudi Institut for Economics and Finance.

SEBASTIÁN, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes.* Barcelona; Galaxia Gutenberg.

— (2019). *Para que España avance.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.

— (2021). *El capitalismo del siglo XXI. Mayor desigualdad, menor dinamismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

CLUBES DE CONVERGENCIA INSTITUCIONAL EN LA ZONA DEL EURO

José GARCÍA-SOLANES
Arielle BEYAERT
Laura LÓPEZ-GÓMEZ
Universidad de Murcia

Resumen

En este trabajo investigamos la existencia de varios clubes de convergencia institucional en la eurozona utilizando seis indicadores de gobernanza del Banco Mundial para el período 2002-2019. Aplicamos la metodología de Phillips y Sul (2007, 2009) y la dinámica de las distribuciones *kernel*. Detectamos varios clubes de convergencia y una clara polarización con fondo geográfico: por un lado, los países con instituciones de mejor calidad, situados en el norte y oeste de la eurozona y, por otro, los de calidad más baja, localizados en el este y sur de la Unión Económica y Monetaria (UEM). De esos resultados derivamos prescripciones de política económica.

Palabras clave: convergencia institucional, eurozona, clubes de convergencia, analisis de dinámica distribucional.

Abstract

This paper analyses the presence of institutional-convergence clubs across the Eurozone, using six governance indicators of the World Bank for the period 2002-2019. We apply the Phillips and Sul (2007, 2009) methodology and the distributional analysis based on kernel distributions. We detect several convergence clubs and a clear polarization based on geographical characteristics: On the one hand, countries with higher quality institutions, located in the north and west of the Eurozone, and on the other, those with lower quality, located in the east and south of the Economic and Monetary Union (EMU). From these results we derive some economic policy prescriptions.

Keywords: institutional-convergence, eurozone, convergence clubs, distributional analysis.

JEL classification: E02, K20, L50.

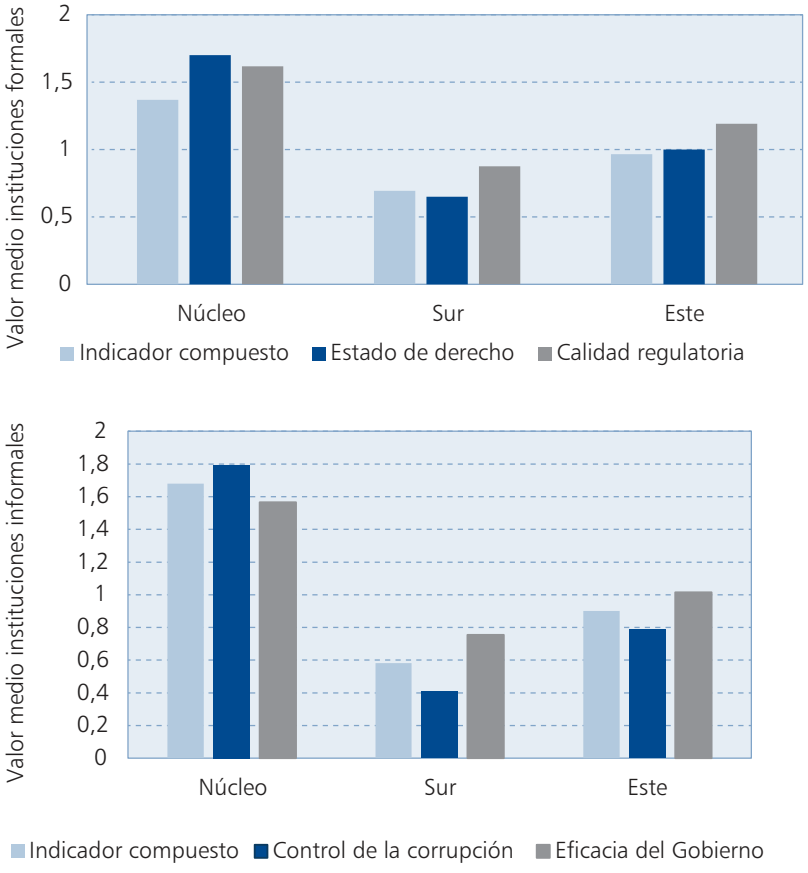
I. INTRODUCCIÓN

La literatura disponible hasta estos momentos sobre la convergencia de las instituciones de la zona del euro presupone que existe un nivel institucional de largo plazo al que deberían tender todos los países miembros, o toma la calidad de los países más adelantados como referencia para los países con instituciones más débiles. En este artículo nos separamos de esas presunciones y analizamos hasta qué punto la evolución institucional de los países de la eurozona está configurando varios clubes de convergencia, cada uno con tendencias propias en los principales indicadores institucionales. El tema es de gran relevancia porque, dado que las instituciones son el principal determinante del crecimiento económico de largo plazo (Hall y Jones, 1999; Rodrik Subramanian y Trebbi 2004; Acemoglu, Gallego y Robinson, 2014, por ejemplo), si existe discordancia permanente en la calidad institucional de los países, los niveles de renta per cápita al que estos pueden aspirar a largo plazo también serán distintos, en contra de los objetivos de desarrollo económico armónico que persiguen los tratados fundacionales de la Unión Europea.

El euro se creó con diferencias notables en estructuras económicas e institucionales de los países miembros, con la creencia de que la propia adopción de la moneda común induciría *ex post* a los Estados con instituciones más débiles a reformarlas con la vista puesta en la calidad institucional de los Estados más avanzados. Es lo que se conoce como tesis de endogeneidad de las áreas monetarias óptimas, aplicada también a las instituciones. La experiencia demuestra que esas expectativas no se cumplieron, y que en muchos casos los países con instituciones de calidad inferior no solo suprimieron las reformas que tenían proyectadas, sino que revertieron cambios institucionales que ya habían emprendido. Una de las razones principales, resaltada por Fernández-Villaverde, Garicano y Santos (2013), es que la abundante entrada de capitales en los países periféricos en los años siguientes a la adopción del euro relajó las restricciones presupuestarias privadas y públicas de sus residentes, y con ello la presión de estos para acometer las reformas y los cambios institucionales planeados.

Por todo ello, la heterogeneidad institucional actual entre los países de la zona del euro es grande. Las figuras del gráfico 1 reflejan claramente las diferencias institucionales, para algunos de los indicadores que utilizamos en este trabajo, entre tres blo-

GRÁFICO 1
INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL E INFORMAL (VALOR MEDIO DEL GRUPO) PARA LOS PAÍSES DEL NÚCLEO, SUR Y ESTE DE LA EUROZONA. AÑO 2019



Fuente: Elaboración propia.

ques tradicionales de países de la eurozona: el núcleo, constituido por Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos; el grupo de países del sur compuesto por España, Grecia, Italia y Portugal; y el grupo de países del este cuyos miembros son Estonia, Letonia y Lituania, además de Eslovaquia y Eslovenia.

El panel superior del gráfico 1 representa los valores medios para cada grupo de países de algunos indicadores institucionales de naturaleza *formal* (Estado de derecho, Calidad regulatoria y un índice compuesto de un conjunto de ellos), y el panel inferior hace lo propio con los indicadores de carácter *informal* (Control de la corrupción, Eficacia del Gobierno y un índice compuesto de un conjunto de ellos) siguiendo la diferenciación de North (1990). Como puede observarse, existe una brecha clara entre los países del núcleo, por un lado, y el resto de países por otro, siendo las economías del sur las más rezagadas. Las diferencias más pronunciadas corresponden a Estado de derecho y a Control de la corrupción, unos rasgos que también resalta Papaioannou (2016).

En este artículo investigamos si esa heterogeneidad institucional tiende o no a desaparecer con el paso del tiempo; es decir, si los niveles de calidad institucional nacionales convergen hacia un nivel común, o si, por el contrario, en la eurozona se han formado varios clubes de convergencia con niveles de equilibrio diferentes en cada uno de ellos. Esto nos permitirá averiguar si alguno o algunos de esos clubes están atrapados en trampas de calidad institucional muy baja, de las que no pueden salir sin realizar reformas institucionales drásticas. Para tal fin aplicamos dos tipos de metodologías complementarias utilizando seis indicadores de gobernanza del Banco Mundial y dos índices compuestos de las mismas. El primer tipo de metodología son los contrastes de Phillips y Sul (2007, 2009), especialmente diseñados para distinguir entre varios tipos de convergencia y divergencia, e identificar clubes de convergencia en paneles de países. Como segunda metodología analizamos la dinámica de la distribución en sección transversal de toda la muestra para cada una de las variables, en la misma línea de Beyaert, García-Solanes y López-Gómez (2019). La utilización de estos dos enfoques complementarios, y su aplicación a la calidad institucional de los países de la zona del euro, son las innovaciones principales de nuestro trabajo. Las propiedades de estas técnicas nos permiten refinar el análisis y derivar conclusiones y políticas más precisas y específicas para cada país.

Nuestros resultados ponen en evidencia que existen varios clubes de convergencia dentro

de la zona del euro para cada uno de los seis indicadores institucionales utilizados y para los respectivos índices compuestos, y una clara polarización entre dos grupos de clubes con marcada localización geográfica: los países con instituciones de mejor calidad están situados en el norte y oeste de la eurozona, y los de calidad más baja se encuentran en el este y sur de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Además, descubrimos que algunos clubes están atrapados en trampas de baja calidad institucional, y que varios países, particularmente Grecia, divergen cada vez más (hacia peor) del resto de los miembros de la eurozona en casi todos los indicadores institucionales.

El resto del artículo se organiza de la manera siguiente. La sección segunda presenta una breve revisión de la literatura sobre convergencia institucional en la eurozona; en la sección tercera identificamos los clubes de convergencia y examinamos la dinámica de los mismos a lo largo del período de la muestra. Finalmente, la cuarta sección ofrece las conclusiones principales y algunas propuestas de política económica.

II. BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA

El análisis de la convergencia institucional es relativamente reciente. Elert y Halvarsson (2012), Heckelman (2015), Savoia y Sen (2016) y La Porta, López de Silanes y Schleifer (2019) investigaron el tema en muestras grandes de países y para datos institucionales de variadas fuentes, y obtuvieron que, en general, los países con calidad institucional inferior experimentan cambios institucionales más rápidos que los países con calidad institucional más elevada.

Desde hace muy pocos años contamos con estudios empíricos sobre la convergencia y/o sobre las diferencias institucionales de países europeos. Arestis, Bárcena y Pérez-Moreno (2018) calcularon la desigualdad en calidad institucional de los países de la eurozona mediante el coeficiente de Gini. Utilizaron el índice de competitividad global (*Global Competitiveness Index*), construido por el Foro Económico Mundial, para el período 2007 a 2017, y obtuvieron que las fuentes principales de desigualdad en calidad institucional radican en los indicadores de ética y corrupción, la influencia injustificada en las decisiones judiciales del Gobierno, y en la protección de los derechos de propiedad.

Schönfelder y Wagner (2019) investigaron si se produce convergencia institucional a lo largo del proceso de integración europea, mediante ejercicios de estadística descriptiva y test de convergencia σ y β, para varios grupos de países europeos. Utilizaron dos conjuntos de indicadores de desarrollo institucional, los índices de gobernanza mundial, y los indicadores institucionales desarrollados por la OCDE referentes a las regulaciones de los mercados de productos y de trabajo. Estos autores detectaron convergencia-β en los dos tipos de indicadores para el amplio grupo de países formado por la UE y sus aspirantes y candidatos, pero ausencia de convergencia dentro de la eurozona en lo que se refiere a la gobernanza.

Beyaert, García-Solanes y López-Gómez (2019) aplicaron un test de convergencia estocástica a seis grupos de variables de la *Guía internacional de riesgo de los países* (*International Country Risk Guide*, *ICRG*) elaborada por el grupo PRS para el período 1986 a 2018. Encontraron que no existe convergencia en ninguna de las variables y para ninguno de los grupos o subgrupos de países europeos considerados. Además, su análisis de la dinámica distribucional de las variables reveló que, desde la introducción del euro, ni los países de la periferia (Grecia, Italia, España, Portugal, Irlanda, Malta y Chipre) ni las economías del este europeo de la eurozona (Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia) han seguido un proceso de *catching up* con respecto a los tres países con mejor calidad de la eurozona.

Finalmente, Pérez-Moreno, Bárcena y Ritzen (2020) investigaron la convergencia institucional en los países de la eurozona durante los años de la Gran Recesión (2008-2014) y los años posteriores (2014-2017), para desvelar hasta qué punto las fases del ciclo económico influyen sobre dicha convergencia. Utilizaron indicadores incluidos en el índice de competitividad global elaborado por el Foro Económico Mundial como representantes del mundo de los negocios. Sus resultados indican que la eurozona registra divergencia institucional incluso más intensa que la observada en otros grupos de países, y que la crisis financiera afectó negativamente a toda la zona del euro, pero con más intensidad a los países de su periferia.

Muy recientemente, algunos investigadores están examinando la posibilidad de que la convergencia institucional se configure en términos de clubes de

convergencia, basándose en la idea de que la dinámica institucional puede tener equilibrios múltiples en el largo plazo, igual que sucede en la teoría del crecimiento económico. Además, en la práctica, es lógico que los países puedan agruparse formando subgrupos con características institucionales propias por el hecho de ser unidades heterogéneas. Si eso es así, los test de convergencia detectarán varios clubes, y ello implicará que los países de la muestra tenderán hacia niveles de renta per cápita y de bienestar muy distintos a largo plazo.

Pérez Moreno, Bárcena y Ritzen (2020) realizaron un análisis clúster para detectar subgrupos homogéneos de países en función de su contribución a la desigualdad institucional de toda la eurozona medida por el coeficiente de Gini. Pudieron identificar dos grupos, centro y periferia, respectivamente, con dinámicas institucionales cada vez más separadas, confirmando así los hallazgos previos de Papaioannou (2016), Jaccard y Smets (2017) y Beyaert, García-Solanes y López-Gómez (2019), entre otros. Pero, dado que la diversidad institucional entre países tiene más matices, algunos autores han recurrido a técnicas de detección de clubes con enfoques más abiertos y matizados.

Los test de Phillips y Sul (2007, 2009) satisfacen esos criterios. Aparte de incorporar un factor común que representa la tendencia de largo plazo dentro de un grupo, este test también incluye efectos idiosincráticos de los miembros del grupo a corto plazo, que no son tenidos en cuenta en los contrastes de sección transversal tradicionales basados en la convergencia σ y β.

Por lo que nosotros sabemos, Kar, Roy y Sen (2019) es el primer trabajo que aplica los test de Phillips y Sul (2007, 2009) para detectar clubes de convergencia institucional. Estos autores utilizan una muestra de 117 países con distintos grados de desarrollo y los indicadores institucionales de la *Guía internacional de riesgo de los países*. Con datos del período 1985 a 2015, demuestran que en muchos países en vías de desarrollo la calidad de las instituciones está atrapada en trampas de muy bajo nivel, y sin posibilidad de converger hacia los niveles de los países más adelantados. Realizan un análisis similar para detectar clubes en renta per cápita, y mediante regresiones *probit* bivariante demuestran que las trampas institucionales son determinantes significativos de las trampas en renta per cápita. La deducción inmediata es que, para escapar de las trampas en baja renta per cápita, los países deben romper las condiciones que los tienen pillados en instituciones de baja calidad. Realizando un análisis muy semejante al de Kar, Roy y Sen (2019), y utilizando el índice de mercantilización (*Marketization Index*) como medida de la calidad institucional, Glawe y Wagner (2019) obtuvieron resultados semejantes a los de Kar, Roy y Sen (2019), pero circunscritos a las provincias de China.

III. ANÁLISIS DE CLUBES DE CONVERGENCIA INSTITUCIONAL EN LA EUROZONA

Como ya hemos indicado más arriba, aplicamos la metodología desarrollada por Phillips y Sul (2007, 2009) y mejorada por Lyncker y Thoennessen (2017) para detectar posibles clubes de convergencia institucional, formal e informal, entre los países del euro. Esta metodología utiliza datos de panel a los que aplica varios algoritmos para detectar clústeres de países con instituciones que convergen entre sí. Para este fin, modeliza el comportamiento de los países tanto en el largo como en el corto plazo, y analiza si la heterogeneidad de los países del grupo respecto del posible componente común de largo plazo desaparece con el tiempo. Tiene además la ventaja de no necesitar averiguar si las series son estacionarias o no.

En esencia, esta metodología consiste en la realización –repetida y ordenada– de un contraste de convergencia *log-t,* sobre grupos y subgrupos de países, basado en la estimación de un modelo econométrico concreto, propio de esta metodología. El procedimiento sirve para detectar convergencia global o absoluta entre todos los miembros del panel, e identificar, asimismo, eventuales clubes de convergencia y grupos de países divergentes. En el anexo de este artículo ofrecemos una síntesis de esta metodología. En esta sección es suficiente indicar que el elemento crucial del análisis lo conforma un estadístico *t de Student,* robusto a la autocorrelación y la heteroscedasticidad, llamado «*estadístico log-t*», asociado al contraste de la nulidad del coeficiente de la variable explicativa «logaritmo del tiempo» (log(t)) en una regresión simple en la que la variable explicada es una transformación concreta –detalladamente justificada por Phillips y Sul (2007)– de las variables que nos interesan analizar, que en nuestro caso son los indicadores de calidad institucional de los países de la eurozona.

Examinamos la convergencia de esos indicadores de uno en uno.

Para entender los resultados que comentamos a continuación, es importante saber que la metodología estima primero una distancia relativa de cada país con respecto a la media del conjunto de países del euro (h_{it}), llamada senda de transición relativa (véase el anexo) y aplica los contrastes de convergencia hacia esa distancia. La convergencia institucional entre los países de un grupo referida a un indicador dado, se rechaza al 5 por 100, si el test *log-t* aplicado a los datos de este grupo toma un valor inferior a -1,65.

Aplicamos la metodología descrita en el anexo a los seis indicadores de gobernanza que elabora el Banco Mundial, y realizamos un estudio separado para las instituciones formales e informales, atendiendo a la diferenciación de North (1990). Las instituciones *formales* se refieren a armazones legales y judiciales y a la implementación de las políticas de los Gobiernos y suelen modificarse de manera brusca. Por el contrario, las instituciones *informales* están ligadas a la cultura, los hábitos y los comportamientos de los agentes, y tienden a cambiar de modo continuo pero con ritmo pausado. De acuerdo con esta caracterización, desglosamos los indicadores de gobernanza del Banco Mundial en tres de carácter formal, Estabilidad política, Estado de derecho y Calidad regulatoria, y otros tres de naturaleza informal, Voz y responsabilidad, Eficacia del Gobierno y Control de la corrupción. Además, a efectos de examinar el comportamiento sintético de cada uno de estos dos grupos de indicadores en cada país, hemos construido dos índices compuestos (media aritmética) de las calidades institucionales formal e informal, respectivamente. El análisis se realiza para el período comprendido entre 2002 y 2019, los años para los que están disponibles estos indicadores.

El cuadro n.º 1 presenta los resultados de los estadísticos *log-t* obtenidos para el conjunto de la eurozona (véase su significado detallado en el anexo de este artículo), tanto para instituciones formales como informales.

Como puede apreciarse en este cuadro, los estadísticos de todos los indicadores se encuentran por debajo de -1,65, lo cual indica que los países del euro no convergen institucionalmente, como grupo, en ninguna de las categorías institucionales individuales, ni tampoco en los indicadores compuestos. Sin embargo, eso no cierra la posibilidad de que algunos subgrupos de países dentro del área converjan entre sí. Para analizar esta posibilidad, aplicamos los algoritmos que detectan clústeres y obtenemos que, efectivamente, existen diversos clubes de convergencia. Los resultados se presentan, separadamente por categorías, en los cuadros 2 y 3, respectivamente. En cada uno de ellos, los clubes van ordenados de mejor (club 1) a peor (hasta club 5) calidad institucional. Además, en los cuadros también se indican los países que divergen de todos los demás y que, por consiguiente, no pueden ser incluidos en ningún club. A continuación analizamos los resultados de cada cuadro por separado.

1. Clubes de convergencia para indicadores de calidad institucional formal

El cuadro n.º 2 muestra los clubes que se han obtenido para los indicadores de calidad institucional formal. Por la propia definición de clubes de convergencia y por el estadístico que utilizamos para identificarlos, la convergencia está garantizada entre los países que forman parte de un mismo club.

CUADRO N.º 1

ESTADÍSTICOS *LOG-T* PARA LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL E INFORMAL, ZONA DEL EURO EN SU CONJUNTO. PERÍODO: 2002-2019

	ESTADÍSTICOS LOG-T
Indicadores de instituciones formales	
Estabilidad política	-1.751
Estado de derecho	-2.080
Calidad regulatoria	-5.661
Indicador compuesto de calidad institucional formal	-6.178
Indicadores de instituciones informales	
Voz y responsabilidad	-8.629
Eficacia del Gobierno	-8.897
Control de la corrupción	-1.663
Indicador compuesto de calidad institucional informal	-6.804

Nota: Si el estadístico *log-t* <-1,65 entonces no hay convergencia absoluta y hay que buscar clubes.

CUADRO N.º 2

CLUBES DE CONVERGENCIA PARA LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL, 2002-2019

	ESTABILIDAD POLÍTICA	*ESTADO DE DERECHO*	*CALIDAD REGULATORIA*	*INDICADOR COMPUESTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL*
Club 1	Austria, Alemania, Bélgica, Estonia, España, Chipre, Finlandia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia, Eslovenia, Portugal	Finlandia y Países Bajos	Países Bajos, Alemania, Finlandia, Luxemburgo y Estonia	Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Estonia, Austria, Alemania, Irlanda y Lituania
Estadístico-t	0,215	-1,032	0,393	-0,410
Club 2	—	Austria, Luxemburgo y Lituania	Irlanda, Austria, Malta, Bélgica y Francia	Malta, Portugal, Bélgica, Letonia, Eslovenia, España, Francia, Chipre y Eslovaquia.
Estadístico-t		0,222	-1,354	-0,751
Club 3	—	Alemania, Francia, Irlanda, Bélgica, Estonia y Portugal	Lituania, Letonia, Chipre, España y Portugal	—
Estadístico-t		0,189	-1,440	
Club 4	—	Malta, Eslovenia, España, Letonia, Chipre y Eslovaquia	Italia y Eslovenia	—
Estadístico-t		1,092	-0,860	
Club 5	—	Italia y Grecia	—	—
Estadístico-t		0,434	—	
Países divergentes	Francia y Grecia	—	Grecia y Eslovaquia	Grecia e Italia

Nota: El valor del *log-t* superior a -1,65 indica que los países del grupo forman un club de convergencia.

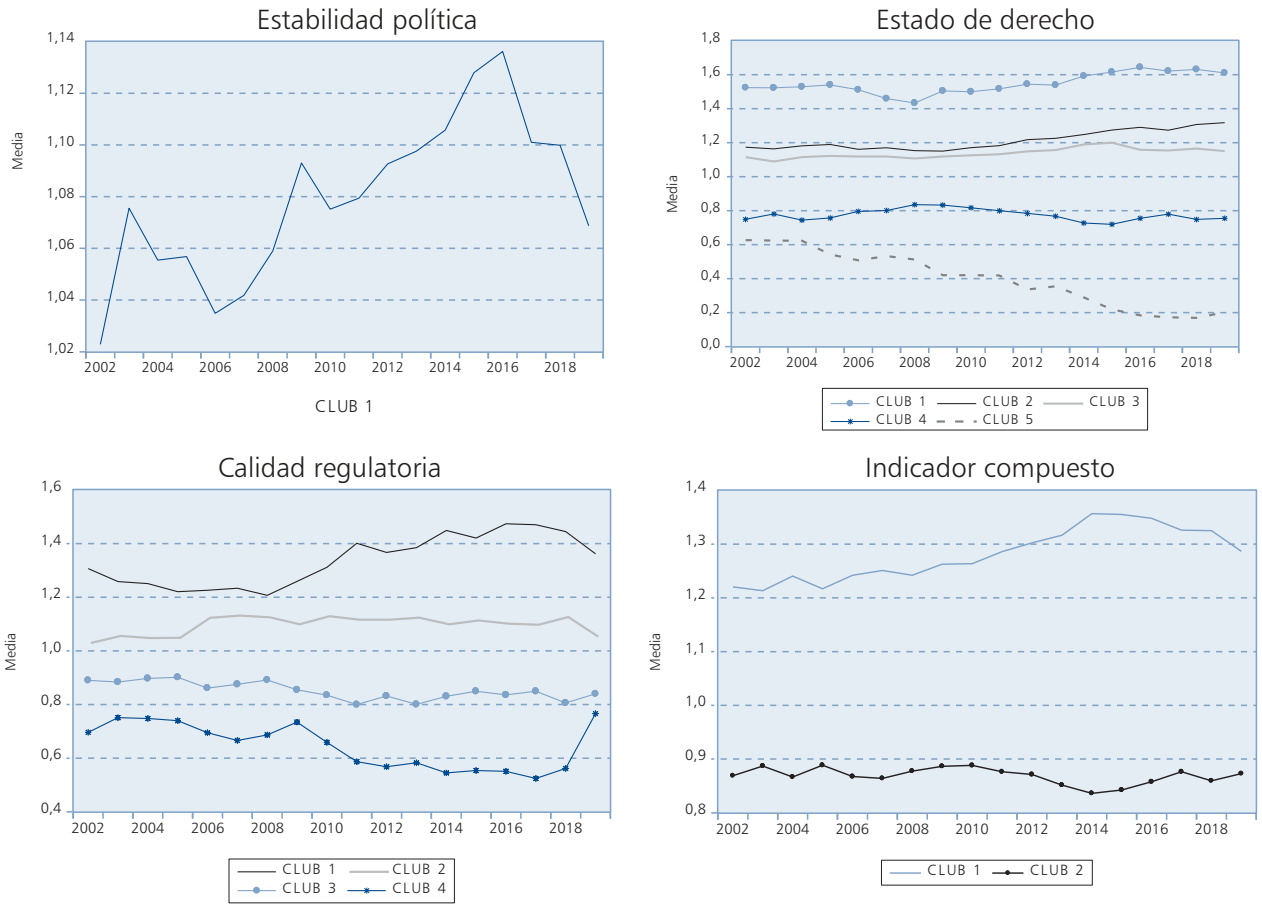
En estabilidad política identificamos un club que engloba a todos los miembros de la eurozona excepto dos países divergentes. Uno de esos países es Francia, cuyo comportamiento político sobresale en estabilidad y diverge positivamente de los demás, y el otro país es Grecia, con una estabilidad política muy débil cada vez más alejada negativamente del resto de la eurozona. En el indicador Estado de derecho se detectan cinco clubes y ningún país divergente. Los países con mejor calidad normativa y judicial, miembros del club 1, son Finlandia y Países Bajos; en el otro extremo, están los componentes del club 5 con el índice más bajo, Italia y Grecia.

Para el indicador Calidad regulatoria se obtienen cuatro clubes de convergencia y dos países que divergen de toda la zona del euro, que son Grecia y Eslovaquia. Los países con mejor calidad regulatoria son Alemania, Finlandia, Países Bajos, Luxemburgo y Estonia, mientras que los que peor desempeño tienen son Italia y Eslovenia, los cuales comparten un estado estacionario de calidad inferior.

El análisis del indicador compuesto revela claramente la existencia de dos clubes en instituciones formales, y dos países que divergen de ambos. El club 1 está compuesto por varios países del centro de la eurozona (Finlandia, Luxemburgo, Austria y Alemania) más Irlanda y dos países bálticos (Lituania, y Estonia). El club 2, con calidad institucional inferior, lo integran países del sur de la eurozona (Malta, Chipre, España, Portugal), dos países del este europeo (Eslovenia y Eslovaquia) más Bélgica y Francia. Los países que divergen del resto de la eurozona son Grecia e Italia, y lo hacen hacia una situación peor. El indicador compuesto revela, por tanto, una clara brecha institucional entre dos grupos de países formados, a grandes rasgos, por economías del centro, por un lado, y de la periferia de la eurozona, por otro. Además, confirma que algunos países del sur, en este caso Grecia e Italia, están divergiendo de los demás miembros de la UEM hacia una situación peor.

Completamos el análisis de los clubes de convergencia en instituciones formales ofreciendo una visión dinámica de los mismos a través de dos metodologías: a) calculando y representando las sendas de transición relativas medias de cada indicador obtenidas

GRÁFICO 2
SENDAS DE TRANSICIÓN RELATIVA PARA LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL. PERÍODO, POR CLUB DE CONVERGENCIA, 2002-2019



a partir del test de Phillips y Sul (2007); y b) representando la evolución de las distribuciones de sección transversal de los indicadores de las variables de interés a lo largo del período muestral. El gráfico 2 representa las sendas de transición relativas medias de cada indicador.

Como podemos observar en este gráfico, el único club que detectamos en Estabilidad política presenta notables oscilaciones con una clara tendencia alcista hasta 2016, y una reversión significativa en los tres años siguientes. En lo que respecta al Estado de derecho, constatamos dos tipos de evoluciones diferenciadas: los clubes 1, 2 y 3 presentan señales de estabilización o tendencia al alza en unos niveles de calidad institucional relativamente altos; están formados por países del centro de la eurozona y Portugal; por el contrario, los clubes 4 y 5 discurren por sendas de calidad inferior, estabilizadas o con tendencia a la baja, y están constituidos por países del este y del sur de la eurozona. En Calidad regulatoria apreciamos también dos tipos generales de comportamiento: por un lado, los clubes 1 y 2 con tendencia a la estabilización o al alza en niveles de calidad institucional relativamente altos; los componen países del centro más Estonia. Por otro lado, tenemos los clubes 3 y 4 estabilizados en niveles relativamente bajos de este indicador institucional, y formados por países del este y del sur de la eurozona.

Finalmente, en lo que se refiere al índice compuesto de calidad institucional formal, detectamos también dos evoluciones muy diferenciadas: el club 1 con

tendencia ligeramente al alza, formado por países del centro más Estonia y Lituania, y el club 2 con una senda estabilizada en un nivel de calidad muy bajo, constituido por países del este y del sur de la eurozona más Bélgica y Francia. Estas sendas del indicador compuesto son las que mejor reflejan, a grandes rasgos, la polarización de las instituciones formales entre centro y periferia de la zona del euro.

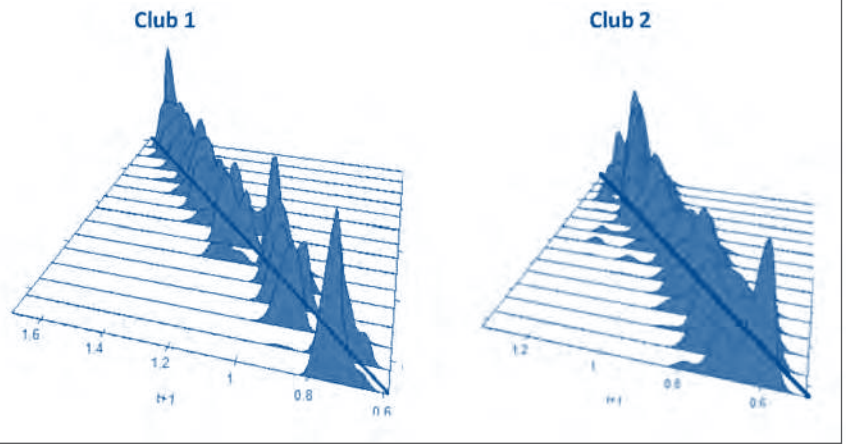
Para completar y confirmar el análisis anterior, analizamos en esta sección la dinámica distribucional a lo largo del período del indicador compuesto formal para los dos clubes de convergencia detectados para ese indicador compuesto. Limitamos el estudio únicamente a dicho indicador por razones de brevedad.

Para llevar a cabo este análisis confirmatorio, seguimos la metodología de Hyndman, Bashtannyk y Grunwald (1996), Bashtannyk y Hyndman (2001) y Hyndman y Yao (2002), basada en las estimaciones núcleo («kernel») de las funciones de densidad de sección transversal de este indicador. Estimamos estas distribuciones marginales y examinamos cómo evolucionan a la largo del tiempo. A nivel intuitivo, las estimaciones *kernel* que se usan en esta metodología se pueden ver como una variante técnicamente más sofisticada y alisada de los histogramas de frecuencia del indicador analizado, a lo ancho de todos los países que nos interesan –en nuestro caso, los miembros del club de convergencia analizado–. Por tanto, estas estimaciones *kernel* ofrecen una potente herramienta gráfica que nos informa de la forma, posición y dispersión de la distribución del indicador estudiado en el grupo de países considerado. Para los propósitos de nuestro trabajo, las *kernel* que ofrecen más interés son las que corresponden a las distribuciones marginales en $t+1$ condicionadas al valor del indicador un período antes, es decir en t. En efecto, estas nos indican la dinámica de la distribución del indicador entre los países del grupo a lo largo del tiempo. Dichas distribuciones, estimadas a lo largo de todo el período, se representan gráficamente en un espacio de tres dimensiones. El plano horizontal recoge en un eje el valor del indicador en t (eje derecho) y el otro en $t+1$ (eje izquierdo). Por tanto, la bisectriz de 45º de ese plano horizontal, es decir la línea diagonal que atraviesa de punta a punta el plano horizontal en su eje principal, sirve de guía para interpretar la evolución de las distribuciones de cada club: si las distribuciones se mantienen a lo largo de esta diagonal independientemente del valor del indicador, deducimos que la calidad institucional se mantiene estable; ni mejora, ni empeora con el paso del tiempo. En cambio, si las distribuciones se «desvían» hacia la derecha de la diagonal, tendremos la prueba de que la calidad institucional de todo el club se va deteriorando, y lo contrario sucederá si la evolución de la distribución se mueve hacia la izquierda de la diagonal. Además, podemos analizar con esta herramienta si la eventual mejora o el eventual empeoramiento dependen del nivel de calidad institucional alcanzado previamente. Asimismo, si observamos que la distribución condicionada se hace más plana para ciertos valores del indicador, interpretamos que la dispersión entre los países miembros crece para esa franja de valores del indicador.

El gráfico 3 muestra los resultados para el indicador compuesto de instituciones formales. En ellas se puede ver un gran inmovilismo, tanto en el club 1 como en el club 2, dado que todas las distribuciones condicionadas están, en general, muy centradas en la diagonal principal. En otras palabras, en términos generales, la calidad institucional formal de la eurozona no

GRÁFICO 3

DISTRIBUCIONES *KERNEL* ESTOCÁSTICAS DE LOS COEFICIENTES DE TRANSICIÓN RELATIVA PARA EL INDICADOR COMPUESTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL, 2002-2019. CLUBES DE CONVERGENCIA 1 Y 2



CUADRO N.º 3

CLUBES DE CONVERGENCIA PARA LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL INFORMAL, 2002-2019

	VOZ Y RESPONSABILIDAD	*EFICACIA DEL GOBIERNO*	*CONTROL DE LA CORRUPCIÓN*	*INDICADOR COMPUESTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL INFORMAL*
Club 1	Finlandia, Luxemburgo y Países Bajos	Austria, Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Lituania, Letonia, Irlanda, Eslovenia, Estonia, España Países Bajos y Portugal	Alemania, Bélgica, Estonia, Finlandia, Luxemburgo y Países Bajos	Alemania, Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Países Bajos
Estadístico-t	1,624	0,527	1,108	-0,954
Club 2	Alemania, Austria, Bélgica y Estonia	Chipre, Italia, Eslovaquia y Malta	Austria, Chipre, Francia, Irlanda, Lituania, Letonia, Malta y Eslovenia	Chipre, España, Eslovenia, Eslovaquia, Italia y Malta
Estadístico-t	0,407	2,274	-0,543	-1,616
Club 3	Francia, Irlanda, Malta, Lituania y Portugal	—	España y Eslovaquia	—
Estadístico-t	1,461		-1,057	
Club 4	Chipre, España, Italia, Eslovaquia, Eslovenia y Letonia	—	—	—
Estadístico-t	0,403			
Países divergentes	Grecia	Grecia	Grecia, Italia y Portugal	Grecia y Portugal

Nota: El valor del *log-t* superior a -1,65 indica que los países del grupo forman un club de convergencia.

ha sufrido muchos cambios a lo largo del período 2002-2019, manteniendo así la brecha en calidad institucional formal que ya observábamos en el gráfico 2. Conviene, sin embargo, destacar dos hechos. El primero es que en el club 2 se aprecia cierta mejora a lo largo del tiempo de los países en la zona más baja del indicador hacia valores ligeramente más altos dentro del club (véase la posición, respecto de la diagonal, de las distribuciones situadas en el vértice inferior derecho del gráfico del club 2). El segundo hecho consiste en que se aprecia una mayor dispersión de las distribuciones *kernel* en el club 2 que en el club 1, dándose, asimismo, más casos de bimodalidad en este segundo grupo, reflejando pues una mayor heterogeneidad que la del club 1.

A la vista del conjunto de resultados obtenidos, podemos concluir que no existe convergencia institucional formal entre los países de la eurozona. Además, existe una brecha institucional, principalmente, entre países del núcleo y países periféricos, que es persistente en el tiempo no tiene visos de reducción. Estos resultados confirman los obtenidos por Beyaert, García-Solanes y López-Gómez (2019) y Pérez-Moreno, Bárcena y Ritzen (2020) demostrando una notable polarización institucional entre los países miembros de la UEM. Cabe subrayar la evolución negativa de las instituciones formales de Grecia e Italia.

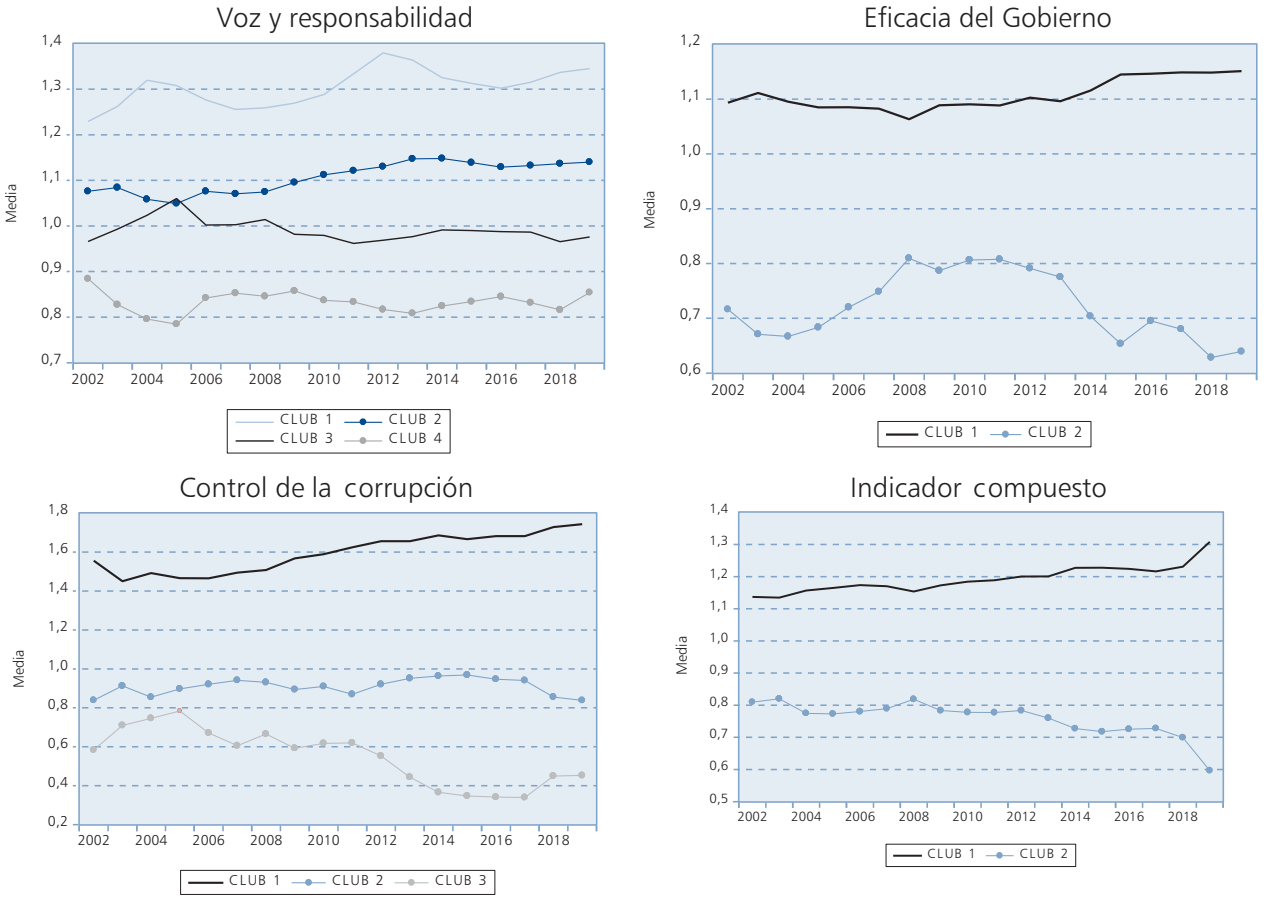
2. Clubes de convergencia para indicadores de calidad institucional informal

En el cuadro n.º 3 presentamos los diferentes clubes de convergencia para cada uno de los indicadores de calidad institucional informal.

En Voz y responsabilidad, se detectan cuatro clubes y un país divergente que es Grecia. Los clubes 1 y 2 están formados por países del centro de la eurozona más Estonia, mientras que los clubes 3 y 4 incluyen a países periféricos del sur y del este de la eurozona más Francia. En Eficacia del Gobierno distinguimos dos clubes: uno muy numeroso constituido por países del centro, más los países bálticos, España y Portugal, y otro club que tiene como miembros a algunos países del sur y del este de la zona del euro. También en este indicador institucional Grecia es el país divergente hacia una peor situación.

En el caso del indicador Control de la corrupción, discernimos tres clubes y dos países

GRÁFICO 4
SENDAS DE TRANSICIÓN RELATIVA PARA LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL FORMAL, POR CLUB DE CONVERGENCIA, 2002-2019



divergentes; el club de mejor calidad incluye países del centro de la eurozona más Estonia; los otros dos, con calidad inferior, están compuestos por países del este y del sur de la eurozona más Austria y Francia. Los países divergentes, alejándose del resto en la mala dirección, son Grecia, Italia y Portugal. Finalmente, en el indicador institucional compuesto se destilan, como en el caso de las instituciones formales, dos clubes, uno de calidad superior formado por países del centro de la eurozona, países bálticos e Irlanda, y otro con un nivel de equilibrio mucho más bajo con países del este y del sur de la eurozona. Los países divergentes en este índice agregado, hacia una situación peor, son Grecia y Portugal.

Siguiendo la misma estrategia que en el caso de las instituciones formales, completamos el análisis examinando la dinámica de los clubes identificados. El gráfico 4 muestra las sendas de transición de los clubes de convergencia detectados en cada una de las variables institucionales de calidad formal. Estas sendas muestran que, en general, hay dos grupos de clubes con instituciones que tienden a alejarse entre sí a lo largo del tiempo. En Voz y responsabilidad los clubes 1 y 2 están estabilizados en niveles de calidad relativamente altos, y los clubes 3 y 4 se encuentran en la zona baja, con claros síntomas de separarse cada vez más de los otros dos; en el caso del indicador Eficacia del Gobierno, los dos clubes detectados experimentan trayectorias opuestas a partir de 2008: mientras que el club 1 mejora su eficacia gubernamental, el club 2 la empeora; y el resultado es una brecha creciente entre los dos a partir de la crisis financiera.

En Control de la corrupción hay una divergencia creciente muy clara entre el club 1, con tendencia al alza, y los clubes 2 y 3 que presentan una tendencia a la baja. Se aprecia un acercamiento entre estos dos últimos clubes a partir de 2017.

El indicador compuesto de calidad institucional informal es el que mejor refleja la brecha creciente entre dos grupos de países con trayectorias opuestas a partir de 2008: el núcleo de la eurozona más los países bálticos e Irlanda como club «virtuoso», y los países del centro y sur de la eurozona como club «vicioso».

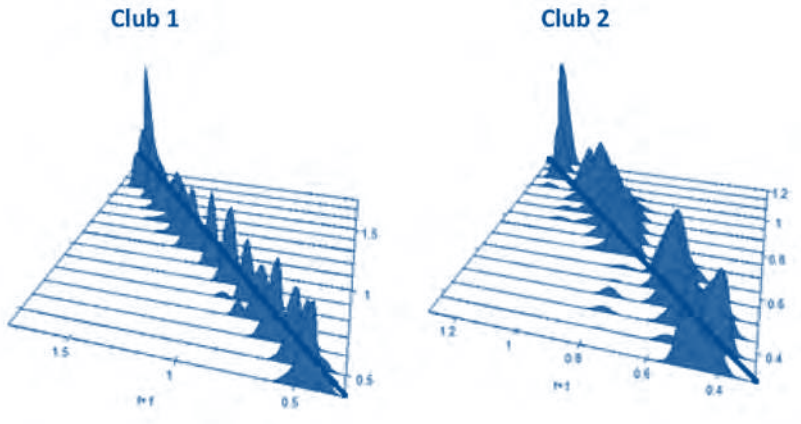
Finalmente, completamos el análisis con la dinámica distribucional del indicador compuesto de instituciones informales, siguiendo la misma metodología de las estimaciones *kernel* condicionadas descrita en la sección anterior. Los resultados referidos a este indicador compuesto informal se ofrecen en el gráfico 5.

Para el club 1, este gráfico muestra el mismo inmovilismo que en el caso del indicador formal: la situación no mejora ni empeora a la largo del tiempo, dado que las distribuciones están en general muy centradas en la diagonal principal del plano horizontal. Para los países del club 2, en cambio, se nota cierto desvío hacia la izquierda para valores muy bajos del indicador y, además, cierto desvío hacia la derecha de las distribuciones condicionadas para los valores medios y altos del indicador. Esto refleja, en realidad, una ligera mejora cuando se parte de valores muy bajos, pero un empeoramiento bastante generalizado, aunque no muy intenso, para valores medios y altos del mismo. Este gráfico pone pues de manifiesto, de otra manera, las conclusiones sacadas con el análisis anterior de las sendas relativas: los países del club 2 convergen entre sí pero hacia una situación peor, confirmándose pues con esta metodología la existencia de un «club vicioso» de convergencia en el seno de los países de este club. Asimismo, también se aprecia en el club 2 una mayor heterogeneidad entre países, tal como refleja el mayor aplanamiento de las distribuciones *kernel* que en el gráfico del club 1, en el que las distribuciones presentan una dispersión muy reducida.

Los resultados de nuestro análisis nos permiten resaltar, a modo de resumen, los puntos siguientes. Primero, existe una polarización institucional clara en la eurozona para los dos tipos de instituciones analizadas aquí, con rasgos geográficos que marcan la diferenciación: por un lado un grupo de países del norte y oeste de la zona con instituciones de calidad relativamente alta y, por otro, un conjunto de economías del este y del sur del área. Segundo, lo más preocupante es que la brecha entre los dos grupos tiende a agrandarse, algo que queda muy patente cuando nos fijamos en la dinámica de los dos indicadores de calidad compuestos. Es un resultado en línea con los hallazgos de otros trabajos reseñados en la sección segunda de este artículo. Tercero, nuestros resultados revelan que la polarización va acompañada de varios niveles de equilibrio institucional de largo plazo compartidos por varios países (clubes).

Siguiendo la estrategia de Kar, Roy y Sen (2019), nuestro análisis permite detectar los países que se encuentran atrapados en trampas de calidad institucional muy baja, de las que no podrán salir si no adoptan medidas muy drásticas. El criterio consiste en ver qué países registran unos niveles institucionales estabilizados, y/o con tendencia divergente, por debajo de la media de toda la eurozona. Así, en Estado de derecho los países atrapados son Italia y Grecia; y en Calidad regulatoria, Italia y Eslovenia

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIONES *KERNEL* ESTOCÁSTICAS DE LAS SENDAS DE TRANSICIÓN RELATIVAS DEL INDICADOR COMPUESTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL INFORMAL, 2002-2019



además de los dos divergentes Grecia y Eslovaquia. En Voz y responsabilidad, la trampa es más grande e incluiría a Chipre, España, Italia, Eslovaquia, Eslovenia y Letonia, además de Grecia que es el país divergente. En Eficacia del Gobierno los atrapados serían Chipre, Malta, Italia, Eslovaquia y Grecia. Finalmente, en Control de la corrupción, los países descarrilados serían España, Eslovaquia, y los tres divergentes, Grecia, Italia y Portugal.

Extrapolando los resultados de Kar, Roy y Sen (2019) referentes a la relación directa entre las trampas institucionales y de renta per cápita, podríamos deducir que, en el caso de los países con peor desenvolvimiento institucional, tanto si son divergentes en la mala dirección como si están atrapados en trampas de calidad institucional muy baja, es muy urgente que sus respectivos Gobiernos apliquen las medidas necesarias para salir de esa situación, por su propio bien (alcanzar mayores niveles de renta per cápita) y por el de toda la eurozona.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos investigado la existencia de varios clubes de convergencia cuyos países miembros comparten un mismo equilibrio de largo plazo. Realizamos el análisis para los seis indicadores de gobernanza que elabora el Banco Mundial, tres de carácter formal y tres de naturaleza informal, y para sus correspondientes indicadores compuestos, utilizando los datos de los años transcurridos después de la creación del euro.

Aplicando la metodología de Phillips y Sul (2007, 2009), detectamos varios clubes de convergencia para cada uno de los indicadores institucionales, y una clara polarización entre dos grupos de clubes con marcada localización geográfica: los países con instituciones de mejor calidad están situados en el norte y oeste de la eurozona, y los de calidad más baja se encuentran en el este y sur de la UEM. Nuestro análisis dinámico en dos vertientes –sendas de transición, por un lado, y dinámica de las distribuciones *kernel* por otro– confirma esa divergencia, y pone en claro que algunos clubes están atrapados en trampas de baja calidad institucional, y que varios países, particularmente Grecia, divergen cada vez más, hacia una situación peor, del resto de los miembros de la eurozona en casi todos los indicadores institucionales.

En suma, la evidencia empírica que aportamos revela que los países más rezagados en calidad institucional no han aprovechado su pertenencia al euro para mejorar sus instituciones y acercarlas a las de los países del área con instituciones más sólidas. Esto es de suma importancia por varias razones. Primero, porque las instituciones son un determinante fundamental de la productividad y de la renta per cápita de largo plazo de los países; segundo, porque la homogeneización de las instituciones nacionales es un requisito para que las políticas de estabilización implementadas a nivel de la eurozona sean eficientes, y tercero, porque la propia pervivencia del euro depende, en gran parte, de la homogeneización de las instituciones.

En cuanto a las propuestas de política económica para resolver estos problemas, nos hacemos eco de las sugerencias de Beyaert, García-Solanes y López-Gómez (2019, sección 4): dado que la distribución de los fondos europeos no ha contribuido, hasta ahora, a aumentar la homogeneización de las instituciones nacionales, el reparto de dichos fondos debería condicionarse, al menos en parte, a la realización de reformas institucionales bien definidas en los países del este y del sur de la eurozona. El análisis realizado aquí ha identificado los tipos de instituciones en los que flaquea más cada uno de los países de la eurozona. Estos autores también proponen la implantación de un conjunto de acciones específicas, a nivel de la eurozona, con asistencia técnica y control por parte de las instituciones europeas.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D., Gallego, F. A., y Robinson, J. A. (2014). Institutions, human capital, and development. *Annual Review of Economics,* 6(1), pp. 875-912.

Arestis, P., Bárcena-Martín, E. y Pérez-Moreno, S. (2018). Differences in institutional quality across euro area countries: Which factors contribute most to inequality? *Panoeconomicus,* 65(3), pp. 363-379.

Bashtannyk, D. M. y Hyndman, R. J. (2001). Bandwidth selection for kernel conditional density estimation. *Computational Statistics & Data Analysis*, 36(3), pp. 279-298.

Beyaert, A., García-Solanes, J. y Lopez-Gómez, L. (2019). Do institutions of the euro area converge? *Economic Systems*, 43(3), pp. 1-18.

Elert, N. y Halvarsson, D. (2012). Economic freedom and institutional convergence. *Ratio Working Paper*, (196), pp. 1-30.

Fernández-Villaverde, J., Garicano, L. y Santos, T. (2013). Political credit cycles: the case of the eurozone. *Journal of Economic Perspectives. American Economic Association,* 27(3), pp. 145-166.

GLAWE, L. y WAGNER, H. (2019), The Deep Determinants of Economic Development in China - A Provincial Perspective. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 24(4): 484-514.

HALL, R. E. y JONES, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics,* 114(1), pp. 83-116.

HECKELMAN, J. C. (2015). Economic freedom convergence clubs. En RICHARD J. CEBULA, JOSHUA HALL, FRANKLIN, G., MIXON, J. R., JAMES E. PAYNE (eds.), *Economic Behavior, Economic Freedom, and Entrepreneurship*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

HYNDMAN, R. J., BASHTANNYK, D. M. y GRUNWALD, G. K. (1996). Estimating and visualizing conditional densities. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, 5(4), pp. 315-336.

HYNDMAN, R. J. y YAO, Q. (2002). Nonparametric estimation and symmetry tests for conditional density functions. *Journal of Nonparametric Statistics,* 14(3), pp. 259-278.

JACCARD, I. y SMETS, F. (2017). Structural Asymmetries and Financial Imbalances in the Eurozone. *ECB Working Paper,* n.º 2076. June.

KAR, S., ROY, A., y SEN, K. (2019). The double trap: Institutions and economic development. *Economic Modelling,* 76, pp. 243-259.

KRAAY, A., KAUFMANN, D., y MASTRUZZI, M. (2010). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Policy Research Working Paper,* n.º 5430. World Bank.

LA PORTA, R., LÓPEZ DE SILANES, F. y SCHLEIFER, A. (2008). The economic consequences of legal origins. *Journal of Economic Literature,* 46(2), pp. 285-332.

— (2019) Legal Origins in the Long Economic ad Political Shadow of History. *Vox eBook*, 27 julio 2019.

LYNCKER, K. y THOENNESSEN, R. (2017). Regional Club Convergence in the EU: Evidence from Panel Data Analysis. *Empirical Economics,* 52, pp. 525-553.

NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* 28th ed. Cambridge: Cambridge University Press.

PAPAIOANNOU, E. (2016). Needed: a European Institutional Union. *VOX, CEPR's Policy Portal*, 12 February. pp. 1-11.

PÉREZ-MORENO, S., BÁRCENA-MARTÍN, E. y RITZEN, J. (2020). Institutional quality in the Euro area countries: any evidence of convergence. *Journal of Contemporary European Studies,* 28(3), pp. 387-402.

PHILLIPS, P. C. y SUL, D. (2007). Transition modeling and econometric convergence tests. *Econometrica*, 75(6), pp. 1771-1855.

— (2009). Economic transition and growth. *Journal of Applied Econometrics,* 24(7), pp. 1153-1185.

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(2), pp. 131-165.

SAVOIA, A. y SEN, K. (2016). Do we see convergence in institutions? A cross-country analysis. *Journal of Development Studies*, 52(2), pp. 166-185.

SCHÖNFELDER, N., y WAGNER, H. (2019). Institutional convergence in Europe. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal,* 13(3).

VON LYNCKER, K. y THOENNESSEN, R. (2017). Regional club convergence in the EU: evidence from a panel data analysis. *Empirical Economics,* 52(2), pp. 525-553.

ANEXO

Resumen de la metodología del contraste *log-t,* para la detección de convergencia absoluta y de clubes de convergencia, elaborada por Phillips y Sul (2007, 2009) y mejorada por Lyncker y Thoennessen (2017).

El modelo de arranque es el modelo factorial de un solo factor para la variable X_{it} bajo estudio, que en nuestro caso es un indicador concreto de calidad institucional del país *i* ($i = 1,..., N$) en el momento *t,* ($t = 1,..., T$):

$$X_{it} = \alpha_i \mu_t + \varepsilon_{it}$$

donde α_i es el componente sistemático idiosincrático, específico del país *i*, que recoge el comportamiento de corto plazo, mientras que μ_t es el factor común a todos los países, y refleja el comportamiento de largo plazo; ε_{it} es el término de error. En este modelo, α_i mide la distancia idiosincrática entre el factor común y la parte sistemática de X_{it}. El modelo pretende pues capturar la evolución del indicador individual X_{it} respecto del factor común vía sus dos elementos idiosincráticos: el elemento sistemático α_i, y el aleatorio ε_{it}.

Para adecuarlo al análisis de convergencia, Phillips y Sul (2007) extienden este modelo en dos direcciones. Por un lado, permiten que el elemento idiosincrático sistemático evolucione con el tiempo, por lo que α_i pasa a ser α_{it}. Por otro lado, adjuntan a este elemento un componente aleatorio, absorbiendo pues el error ε_{it}. De esta manera, el modelo se abre a la posibilidad de que la distancia del país *i* al factor común se reduzca y que adopte entonces un comportamiento de convergencia hacia el factor común con el paso del tiempo.

Con estas modificaciones, el modelo de arranque se transforma en este otro:

$$X_{it} = \alpha_{it}\mu_t + \varepsilon_{it} = \left(\alpha_{it} + \frac{\varepsilon_{it}}{\mu_t}\right)\mu_t = \beta_{it}\mu_t \qquad [1]$$

Según el modelo (1), el término β_{it} nos daría la distancia, aleatoria y variable con el tiempo, del país *i* respecto del factor común. Por tanto, si los β_{it} tendiesen con el tiempo a una misma constante para todos los países del panel, diríamos que estos países convergen. El modelo, sin embargo, contiene más incógnitas que datos en el panel, dado que ni los β_{it} ni μ_t son observables. Para esquivar este obstáculo, Phillips y Sul (2007) proponen usar lo que ellos llaman la «senda de transición relativa» reflejada en la evolución a lo largo del tiempo del «coeficiente de transición relativa» definido como sigue:

$$h_{it} = \frac{X_{it}}{N^{-1}\sum_{i=1}^{N} X_{it}} = \frac{\beta_{it}}{N^{-1}\sum_{i=1}^{N} \beta_{it}} \qquad [2]$$

Cada h_{it} muestra la distancia relativa a la que está cada país de una media común. Por tanto, se detecta convergencia de los países hacia su media común si $h_{it} \to 1$ para todo *i*. Alternativamente, si hay convergencia, la varianza *cross-section* de estos h_{it}, H_t, se reduce con el paso del tiempo:

$$H_t = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}(h_{it} - 1)^2 \to 0, \quad t \to \infty \qquad [3]$$

Sin embargo, que la varianza de sección transversal (*cross-section*) se reduzca no implica por sí solo que exista convergencia global entre los *N* países. Podría, en efecto, darse el caso de que esa varianza se redujera debido a que existan dos o más subgrupos de países que convergen entre sí (dos o más

clubes de convergencia), sin que los dos subgrupos se acerquen entre ellos con el paso del tiempo (divergencia global).

Para diseñar un procedimiento operativo de contraste de la convergencia que permita tener en cuenta la posible existencia de subgrupos de convergencia, hace falta suponer una estructura concreta para los coeficientes de carga β_{it}. Phillips y Sul (2007) optan por la especificación semiparamétrica del modelo de decaimiento siguiente:

$$\beta_{it} = \beta_i + \frac{\sigma_i \epsilon_{it}}{L(t)t^b} \quad [4]$$

donde β_i es el valor al que llegaría β_{it} en el largo plazo, σ_i es un parámetro de escala idiosincrático, y $L(t)$ es una función que varía de forma lenta en función del tiempo t como, por ejemplo, la función $log(t)$. Finalmente, b es la velocidad a la que decae la heterogeneidad del panel.

En el marco de este modelo, la hipótesis nula para detectar convergencia será, por tanto:

$$H_0: \beta_i = \beta \quad \textit{para todo } i \text{ y } b \geq 0$$

La hipótesis alternativa puede tomar dos formas distintas:

$$H_A: \quad \begin{array}{ll} 1. & \beta_i \neq \beta \quad \textit{para todo } i \text{ o } b < 0 \\ 2. & \beta_i \neq \beta \quad \textit{para algún(os) } i, \text{ y } b \geq 0 \end{array}$$

Si aceptamos la hipótesis nula, existe convergencia global para todos los miembros del panel. Si se acepta la hipótesis alternativa 1, detectaríamos divergencia absoluta y si, por el contrario, la hipótesis que aceptamos es la alternativa 2, entonces detectaríamos la existencia de clubes de convergencia.

Phillips y Sul (2007) demuestran con todo detalle que las ecuaciones [1] a [4] anteriores llevan al modelo de regresión siguiente, que permite contrastar la convergencia de manera operativa:

$$y_t = [log(H_1/H_t) - 2\, log(log\,(t+1))] = \hat{p} + \hat{q}\, log(t) + \hat{u}_t \textit{ para } t = [rT], [rT]+1, \ldots, T \quad [5]$$

en el que el coeficiente ajustado de $log(t)$ es $\hat{q} = 2\hat{b}$, siendo $\hat{b}$ el valor estimado del parámetro de decaimiento en [4]. Nótese que esta estimación arranca en $t=[rT]$, la parte entera de rT, $0<r<1$. Los autores recomiendan usar $r = 0{,}3$, que es el valor que nosotros empleamos. La ecuación [5] se denomina «*modelo de regresión log(t)*» porque es la función que utilizamos en la estimación.

El procedimiento consiste en contrastar en [5] H_0: $b \geq 0$, usando para ello el estadístico t robusto a la heteroscedasticidad y autocorrelación del coeficiente $\hat{q}$, en un test unilateral izquierdo. Es decir, se calcula el estadístico $t_{\hat{q}}$ obtenido con una estimación HAC de la desviación estándar de $\hat{q}$, que se llama el «*estadístico log-t*», y si $t_{\hat{q}} < -1{,}65$ entonces la hipótesis nula de convergencia se rechaza al nivel de significatividad del 5 por 100. Mientras que, si no se rechaza, se concluye que hay convergencia global entre todos los miembros del grupo al mismo nivel del 5 por 100.

En caso de que no podamos aceptar la hipótesis nula de convergencia absoluta, procede detectar si existen clubes de convergencia. Para ello, se utiliza un algoritmo de agrupamiento en clústeres desarrollado por Phillips y Sul (2007, 2009), que consta de cuatro etapas.

Etapa 1: se ordenan los países en orden decreciente de valores de su X_{it}, $t = T$, es decir, según el valor del indicador en la última fecha de la muestra.

Etapa 2: se busca el primer club de convergencia que ostente la convergencia más evidente estadísticamente hablando. Para ello, se seleccionan los dos primeros países de la lista de la etapa 1 y se contrasta si convergen entre ellos. En caso afirmativo, se añade en el contraste el país en tercera posición, y en caso afirmativo se añade dicho país al grupo. Se procede así sucesivamente hasta llegar a un subgrupo ampliado para el que se rechaza la convergencia. Llegados a este punto, se selecciona como primer club de convergencia, o club de convergencia central, aquel de los subgrupos convergentes para el que el estadístico *log-t* toma el valor más alto. Si los dos primeros países no superan el test de convergencia, se elimina el país 1 del grupo y se repite el proceso descrito arrancando en el país situado en segunda posición.

Etapa 3: los países restantes se van añadiendo de uno en uno al club central y se determina con el test *log-t* si el grupo así ampliado converge o no. En esta etapa se usan, sin embargo, distintos valores críticos del test que quedan descritos y justificados en los trabajos citados de Phillips y Sul.

Etapa 4: en esta última etapa se forma un grupo con los países que han quedado fuera del club central y se contrasta, con el estadístico *log-t*, si forman otro club; si no se puede concluir que estos países forman un segundo club de convergencia, entonces se repiten las etapas 1 a 3 para determinar si existen subgrupos de clubes de convergencia dentro este grupo. Si no se detecta ningún subgrupo o queda algún país fuera de los detectados, se concluye que dichos países no agrupados en clubes de convergencia divergen.

Una vez que se ha llevado a cabo este proceso y se han detectado diferentes clubes de convergencia, se realiza un proceso de fusión; es decir, se contrasta si los subgrupos detectados se pueden unir en otros clubes más grandes. Para llevar a cabo este proceso de fusión utilizamos la metodología desarrollada por Lyncker y Thoennessen (2017) que consta de dos algoritmos: uno que aplicará el contraste *log-t* a los clubes de convergencia y otro que lo hará con los países divergentes. Los algoritmos comparan cada estadístico *log-t* con el del club o país adyacente, y determinarán la fusión o no de clubes de convergencia o de países divergentes, según reglas y umbrales concretos, bien explicados en Lyncker y Thoennessen (2017).

COLABORACIONES

II.
LOS DÉFICITS INSTITUCIONALES: ÁMBITOS ESPECÍFICOS

JUSTICIA Y ECONOMÍA: LA EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL EN ESPAÑA Y SUS IMPACTOS ECONÓMICOS

Juan S. MORA-SANGUINETTI (*)

Banco de España e ICAM

Resumen

El diseño del marco institucional y, dentro del mismo, el funcionamiento del sistema judicial, determina parcialmente el comportamiento de la productividad. Por ello, influye en que una economía pueda crear riqueza en el largo plazo. A nivel metodológico, este artículo aclara, en primer lugar, la mejor manera de medir la eficiencia de la justicia y plantea cómo aproximarse a su estudio desde un punto de vista econométrico. Posteriormente, esta investigación proporciona resultados sobre la situación actual de la eficiencia judicial en España y sus impactos en la economía española, cubriendo los mercados inmobiliarios, el emprendimiento, los mercados de crédito o la inversión empresarial.

Palabras clave: sistema judicial, procedimientos judiciales, desarrollo económico, marco institucional, España.

Abstract

The design of the institutional framework and, as part of it, the functioning of the judicial system, partially determines productivity performance. Therefore, it has an impact on how an economy can create wealth in the long term. From a methodological point of view, this article clarifies the best way to measure judicial efficacy and proposes how to carry out its study from an econometric point of view. Subsequently, this research provides results on the current situation of the judicial system in Spain and its impacts on the Spanish economy, covering the real estate markets, entrepreneurship, credit markets or business investment.

Keywords: judicial system, legal procedures, economic development, institutional framework, Spain.

JEL classification: K00, K40, O10, R10.

I. ¿POR QUÉ EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL TIENE IMPACTOS ECONÓMICOS?

SEGÚN dos premios Nobel en Economía (Coase [1992] y North [1981, 1990 y 1994]) la teoría económica moderna solía ignorar dos factores fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados: los impactos del «marco institucional» y del «tiempo» (o, en otras palabras, la historia). En los últimos años, sin embargo, se ha pasado a reconocer de forma decidida que, por ejemplo, el diseño de las «instituciones» es un elemento determinante del comportamiento de la productividad o, más concretamente, de la productividad total de los factores (PTF) (1) y, por ello, influye en que una economía pueda crear bienestar y riqueza en el largo plazo (Mora-Sanguinetti, 2010; Mora-Sanguinetti y Fuentes, 2012; Scarpetta *et al*., 2002).

El marco institucional estaría formado por tres conjuntos de elementos: las instituciones «formales» (la regulación de los mercados de productos y de trabajo), las instituciones «informales» (como las costumbres y la cultura) y los mecanismos de ejecución (*enforcement institutions*) que hacen cumplir el resto de instituciones y cuyo principal representante en una economía desarrollada es el sistema judicial.

A pesar de que la regulación es la parte del entramado institucional más estudiada, probablemente porque es más fácil de identificar, no es, según los mismos premios nobel mencionados, la más importante. La estructura más relevante sería la de los mecanismos de ejecución o, más concretamente el sistema judicial. North destacó que esas son las «instituciones» que más varían entre países y que esa diferencia es especialmente importante entre las economías desarrolladas y no desarrolladas.

Coase (1960) específicamente ya había puesto de manifiesto algunos de los motivos por los que la justicia desempeña un papel tan importante: para que un mercado funcione correctamente no solo es necesario que los ciudadanos y las empresas puedan desarrollar las diversas transacciones económicas que estimen convenientes, también es necesario que existan mecanismos capaces de inspeccionar que los términos de los contratos se cumplen ante la previsible aparición de incumplimientos. Lo mismo cabe señalar de las leyes: también es frecuente la necesidad de que se obligue a su cumplimiento. Esas labores de inspección y de control las realiza el sistema judicial.

Ampliando el razonamiento anterior, Acemoglu y Johnson (2005) recordaron que el sistema judicial no solo es importante a la hora de disciplinar la contratación privada, castigando el oportunismo de algunos agentes económicos (función que realizaría, por ejemplo, la jurisdicción civil). También es esencial para defender los intereses privados frente al riesgo de «expropiación» por parte de la Administración Pública (labor que realizaría, por ejemplo, la jurisdicción contencioso-administrativa). Cabe entender ese riesgo de «expropiación» en un sentido amplio, incluyendo el riesgo de que un Gobierno tenga un trato de favor hacia una empresa frente a otras en un sector determinado.

Regresando al ejemplo de la PTF, la calidad del marco institucional definiría cómo de eficientemente se utilizan la mano de obra, el capital u otros bienes intermedios. Un contexto de inseguridad jurídica (con contratación privada insegura o con riesgos de expropiación) pondría en duda los retornos de una inversión y esto dificultaría la combinación de los factores productivos y la toma de decisiones.

En resumen, para lograr un buen desarrollo económico, se necesitaría un sistema judicial que funcione eficientemente.

II. UNA CUESTIÓN PREVIA ¿CÓMO MEDIR LA «EFICIENCIA» DE LA JUSTICIA?

1. Tres opciones: lentitud, coste o predictibilidad

Cabría pensar que la justicia funciona bien si es rápida, es decir, si es capaz de alcanzar una resolución para las partes en un plazo corto. Sin embargo, ¿Realmente sería importante la rapidez si la justicia fuera tan costosa que no estuviera al alcance de la mayoría de los ciudadanos y empresas? Es más, si fuera rápida y también «barata» ¿Cumpliría su función si sus resoluciones fueran poco predecibles? Las perspectivas sobre cómo se comporta un sistema judicial «eficiente» y que funciona «bien» son potencialmente numerosas. Cabría pensar incluso en estudiar su independencia o la imparcialidad de las sentencias (véase Palumbo *et al*., 2013, para ampliar esta discusión).

Sin embargo, los diferentes analistas suelen reducir el análisis de la «calidad» de un sistema judicial a solamente tres factores: su lentitud, su coste y su predictibilidad. Esta simplificación se debe a que muchos de las otras perspectivas no son fácilmente medibles, son subsumibles en esos tres grandes factores o bien su «medición» (aproximación) no es la más útil para analizar los impactos económicos de la justicia.

Dicho todo lo anterior, no cabe pensar que limitar el análisis a esos tres factores (lentitud, coste, predictibilidad) haga que el análisis del funcionamiento del sistema judicial sea sencillo. De hecho, es muy difícil lograr que un sistema judicial sea, al mismo tiempo, rápido, barato y predecible. Por ejemplo, si el sistema judicial fuera muy «barato» probablemente se vería sometido a altos niveles de litigación, poniendo en compromiso su rapidez a la hora de resolver las disputas.

Cabe dar un paso más y apostar por una medida más o menos global de buen funcionamiento del sistema judicial: esa medida es la «lentitud» del sistema y su principal factor relacionado que, según distintos análisis, es la «congestión» judicial. La «lentitud» para resolver un conflicto engloba muchos de los otros problemas: si un sistema judicial es muy lento, es también muy costoso. Cuantitativamente, Palumbo *et al*. (2013) encontraron una correlación importante entre la duración de los procedimientos y el coste del juicio (neto de asistencia jurídica gratuita): entre un 0,31 y un 0,56 (según los países seleccionados). Además, un sistema lento no es predecible: una resolución que tarda en llegar no proporciona ninguna «guía» útil para los ciudadanos o las empresas ante un conflicto concreto.

Si, a pesar de este razonamiento, lo que nos importan son las percepciones, también cabe afirmar que la lentitud de la justicia tiene mucho que ver con la «confianza» que los ciudadanos tienen en el sistema judicial. Palumbo *et al*. (2013), basándose en información internacional del *World Value Survey* y el proyecto *Doing Business* (*DB*) del Banco Mundial encontraron que un incremento del 10 por 100 en el plazo de resolución de un litigio estaba asociado con una reducción de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de que los ciudadanos tengan confianza en el sistema. En resumen: a más lentitud, menos confianza. Esta conclusión tiene en cuenta factores como la educación, la edad o el sexo de los ciudadanos. Así, los ciudadanos que viven en países nórdicos tienen una mayor probabilidad de tener confianza en sus sistemas judiciales.

Los estudios sobre los impactos económicos de la justicia en España, que se analizan en la sec-

ción tercera, utilizan normalmente la «congestión judicial» como medida de ineficacia. Una tasa de congestión podría considerarse una aproximación del tiempo de resolución.

2. ¿Cómo medir concretamente la congestión judicial y el tiempo de resolución?

Las «tasas de congestión» se calculan utilizando información sobre el volumen de conflictos acumulados sin resolver y el número de conflictos resueltos que llegan a un órgano judicial específico en una jurisdicción concreta (véase García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2015a, o Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2021, entre otros). Los resultados se pueden agregar a distintos niveles, por ejemplo, al de provincia (*p*), que es la agregación usualmente utilizada en los estudios mencionados en la sección tercera.

Como se indicaba, una tasa de congestión podría considerarse una aproximación del tiempo de resolución. Cuanto mayor sea la tasa de congestión, peor será la eficacia del sistema y, potencialmente, mayor será la duración o el coste que las empresas esperan soportar para que sus conflictos sean resueltos.

En términos matemáticos, la tasa de congestión se calcula como la relación entre la suma de los casos pendientes por resolver (medidos al principio del año, *t*), más los nuevos casos que han entrado en el sistema judicial en un año específico, todo ello dividido por los casos resueltos en el mismo año.

$$\textit{Tasa de congestión judicial}_{p,t} = \frac{\textit{Casos pendientes}_{p,t-1} + \textit{Casos nuevos}_{p,t}}{\textit{Casos resueltos}_{p,t}}$$

De forma similar, se puede aproximar el tiempo de disposición siguiendo la definición de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ, 2016), calculado como el cociente entre el número de casos pendientes al final del período observado y el número de casos resueltos en el mismo período (todo ello multiplicado por 365 días):

$$\textit{Tiempo de disposición}_{p,t}\ (\textit{CEPEJ}) = \frac{\textit{Pendientes al final}_{p,t}}{\textit{Resueltos}_{p,t}} * 365$$

Los datos de base utilizados en los estudios analizados en la sección tercera son datos reales sobre el funcionamiento del sistema judicial español proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

En algunos casos se utiliza una medida de eficacia: la «tasa de liquidación» (véase Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada, 2017). Esta tasa se define como la relación entre los casos resueltos y el total de casos por resolver (conflictos nuevos en un año determinado más la cola de trabajo pendiente en un órgano judicial determinado). Una tasa elevada significa que un tribunal puede tramitar los conflictos sin generar retrasos sustanciales, es decir, cuanto más elevada sea la tasa, mayor será la eficacia o rendimiento del órgano judicial.

$$\textit{Tasa de liquidación}_{p,t} = \frac{\textit{Casos resueltos}_{p,t}}{\textit{Casos pendientes}_{p,t-1} + \textit{Casos nuevos}_{p,t}}$$

Por supuesto, existen otras medidas posibles de eficacia, como las tasas de resolución, de pendencia o de sentencia (Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute, 2020).

3. Una nota sobre la elección de la jurisdicción y del procedimiento

Una última cuestión antes de poder presentar resultados sobre la situación de la congestión judicial en España (y poder relacionarlos con los impactos económicos) es definir para qué jurisdicción y procedimiento queremos realizar la medición.

Como se muestra (de forma muy simplificada) en el gráfico 1, los conflictos que llegan al sistema judicial español pueden ser resueltos por cuatro jurisdicciones distintas (civil, penal, social y contencioso-administrativa). Cada jurisdicción tiene un cierto grado de especialización. Las violaciones del interés público (reguladas como delitos en el Código Penal y tramitadas a través de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) son estudiadas por la jurisdicción penal. Los conflictos entre empresas relacionados con la ejecución de contratos privados son resueltos por la jurisdicción civil. Los conflictos con la Administración Pública son resueltos por la jurisdicción contenciosa-administrativa y los conflictos laborales dentro de una empresa (por ejemplo, relacionados con el despido de un trabajador) son analizados por la jurisdicción social. Cabe señalar que las jurisdicciones civil y social están separadas y son atendidas por jueces especializados, a diferencia de las conexiones entre ambas jurisdicciones que pueden existir en otros países, como Italia.

GRÁFICO 1
ESQUEMA DEL SISTEMA JUDICIAL ESPAÑOL

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo las reflexiones de Coase (1960), pero también las de Acemoglu y Johnson (2005) mencionadas más arriba, la jurisdicción civil (en tanto que «disciplinadora» de la contratación privada) y la contencioso-administrativa (como potencial barrera contra el riesgo de expropiación por parte del sector público) serían especialmente relevantes de cara a estudiar los impactos económicos de la justicia.

En general, en los estudios que se mencionan en la sección tercera, se analiza la eficacia del sistema judicial en su jurisdicción civil específicamente. Además de los motivos expuestos, otra justificación para su estudio es que la bibliografía sobre los impactos de la justicia en la economía a nivel internacional suele centrarse en esa jurisdicción y eso garantiza la comparabilidad de los resultados (véanse Palumbo *et al*., 2013 o Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015).

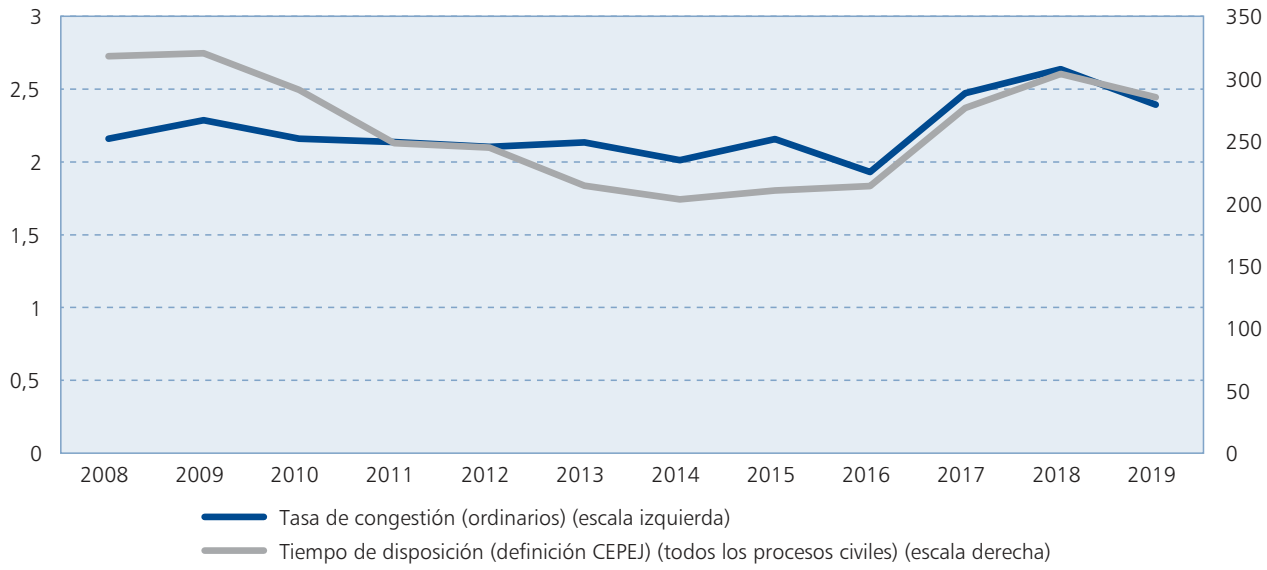
Los conflictos de naturaleza civil se resuelven mediante las normas específicas incluidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil. La entrada en el sistema judicial tiene lugar a través de los «juzgados de primera instancia» (si la ciudad es lo suficientemente grande) o los «juzgados de primera instancia e instrucción» (en ciudades más pequeñas) y adopta una forma específica (procedimiento) que, en parte, depende de la cantidad en conflicto. Por ejemplo, si el conflicto tiene una cuantía superior a 6.000 euros, se utilizará usualmente el «juicio ordinario».

Puede ocurrir que, a pesar de la sentencia, el ciudadano o empresa condenada decida no cumplir las disposiciones establecidas. Por ejemplo, que el deudor, a pesar de la sentencia, no devuelva la deuda pendiente. En este caso podría ser necesario volver al juzgado para proceder a la «ejecución». El juez, en ese caso, podría, por ejemplo, acceder por la fuerza a las cuentas del deudor.

4. Mediciones de la eficiencia de la justicia en España

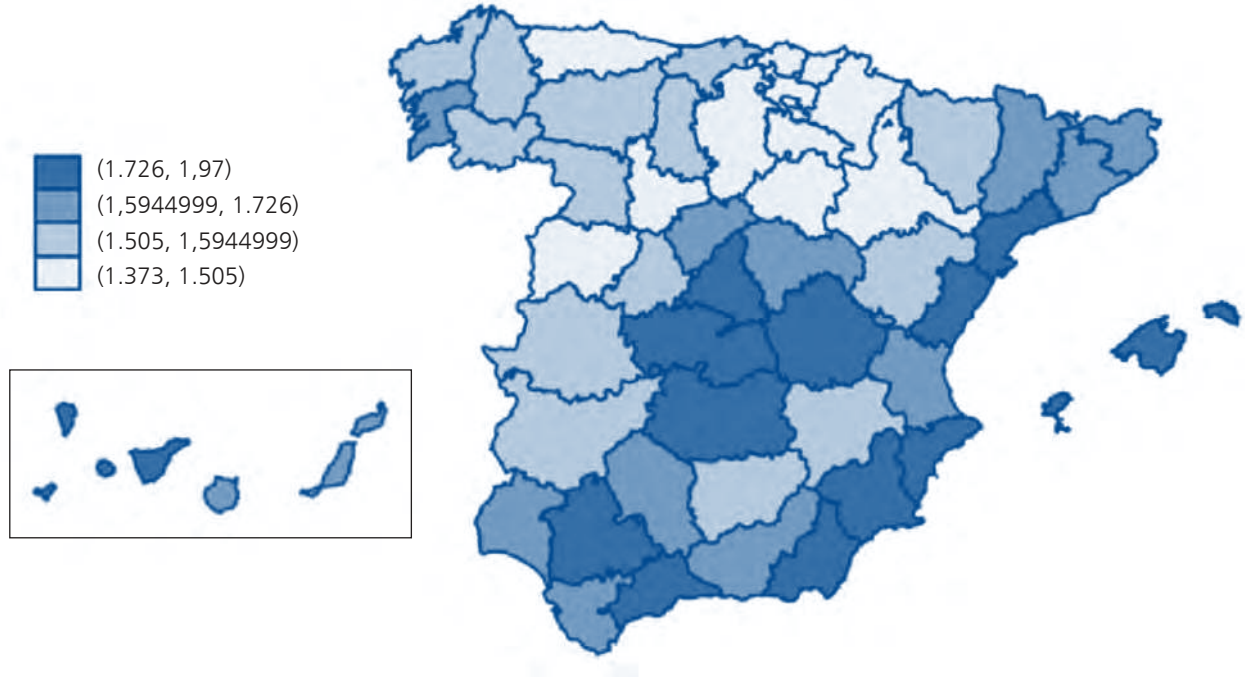
El gráfico 2 representa la tasa de congestión en la jurisdicción civil para el conjunto de España desde el inicio de la última recesión económica (2008) hasta la actualidad. La medida se ha calculado para todos los casos de juicio ordinario (excluyendo los casos de derecho de familia). El último año completo disponible es 2019. En 2019 hubo alrededor de 2,4 casos no resueltos (2) por cada caso resuelto en el sistema. Ese resultado es peor que la media para el período considerado (2,2). En el gráfico también se puede encontrar la ya mencionada aproximación al tiempo de disposición según la definición de la CEPEJ, calculada para el conjunto de todos los pro-

GRÁFICO 2
TASA DE CONGESTIÓN CIVIL EN ESPAÑA



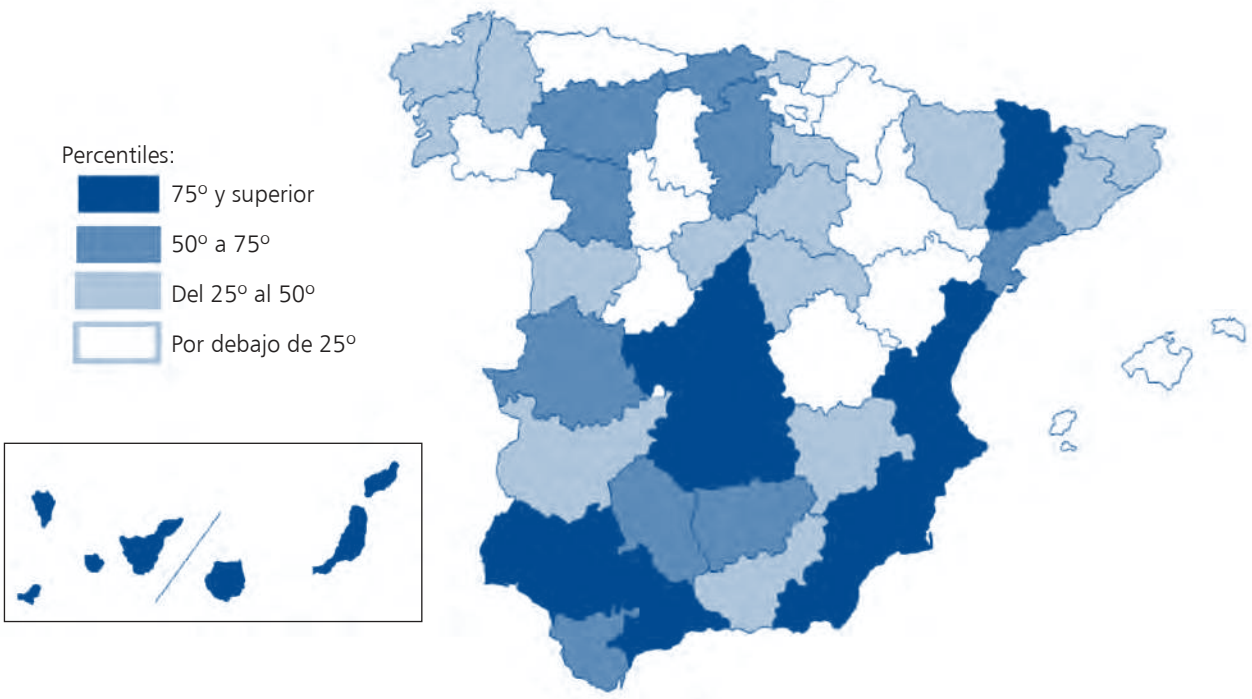
Fuente: Mora-Sanguinetti (2020).

MAPA 1
CONGESTIÓN JUDICIAL CIVIL A NIVEL PROVINCIAL (PROMEDIO 2002-2016)



Fuente: Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021).

MAPA 2
INEFICIENCIA JUDICIAL POR PROVINCIAS (ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES)



Fuente: Mora-Sanguinetti y Spruk (2018).

cesos contenciosos civiles. Según esta medida, en 2019 se necesitaban 285 días aproximadamente para resolver un proceso contencioso civil. La media del período fue de 261 días.

El mapa 1 representa la tasa de congestión judicial (media, para el período 2002-2016) a nivel provincial específicamente para el juicio ordinario. Este nivel de desagregación es la que usualmente se utiliza en los modelos empíricos analizados en la sección tercera. España muestra una alta variabilidad local en la tasa de congestión. La congestión es mayor en las provincias de Andalucía, Cataluña y Madrid (color más oscuro en el mapa). Es decir, el problema se agrava en las provincias mediterráneas y en Madrid, que concentran la mayor parte de la población española.

Estas dos últimas figuras (gráfico 2 y mapa 1) destacan, por tanto, dos puntos débiles de la justicia en España: en el largo plazo no parecen lograrse mejoras de eficiencia y, además, hay diferencias importantes a nivel local.

Aunque se haya insistido en la jurisdicción civil, el problema de las divergencias locales puede observarse más en general en toda la justicia española. El mapa 2 refleja la distribución espacial de la congestión utilizando el primer componente principal de las tasas de congestión en las jurisdicciones social, contencioso-administrativa y civil. Para la jurisdicciones social y contencioso-administrativa se incluyó el período 1999-2014, para la jurisdicción civil se incluyó el período 2002-2014.

III. LOS IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA, SECTOR A SECTOR

1. Un resumen de los resultados

El cuadro n.º 1 resume los resultados de los distintos artículos empíricos analizados en esta sección haciendo referencia al problema, área o sector de la economía española estudiado, el cambio en el sistema judicial que se plantea y su impacto económico. La jurisdicción a la que hacen referencia esos estudios es la jurisdicción civil, ya sea a la hora

CUADRO N.º 1

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE DIFERENTES ESTUDIOS SOBRE LOS IMPACTOS DE LA JUSTICIA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

PROBLEMA ANALIZADO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA	*EFECTO ESTUDIADO*	*PROCEDIMIENTO*	*IMPACTO ECONÓMICO*	*FUENTE*
Proporción del mercado de alquiler en comparación con la propiedad en España.	Reducción de 1 punto en la tasa de congestión judicial.	Ejecución	Incremento de 0,15 puntos porcentuales de la tasa de alquiler (3.400 viviendas alquiladas más en Madrid, 3.100 en Barcelona y 1.400 en Valencia).	Mora-Sanguinetti (2012)
Tamaño medio de las empresas.	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento).	Declarativo	Incremento del 0,6 al 2,8%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
Crecimiento de las empresas.	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento).	Declarativo	Incremento del 1,1 al 2,8%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
Tasa de entrada de empresas.	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento).	Declarativo	Incremento del 8,8 al 9,5%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
Tasa de entrada de emprendedores.	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento).	Declarativo	Incremento de la tasa entre el 5 y el 7%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015b)
Disponibilidad de crédito.	Incremento de 1 punto de la tasa de liquidación judicial.	Ejecución	Incremento del 0,32% de la tasa de crédito total respecto del PIB.	Mora-Sanguinetti *et al.* (2017)
Inversión a nivel de empresa.	Reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión.	Declarativo	Incremento medio de la tasa de inversión de 0,1 puntos porcentuales. Si Alicante tuviera la eficacia judicial observada en Álava, la inversión en Alicante aumentaría en 0,8 puntos porcentuales (similar al efecto que tiene un aumento de 10 puntos porcentuales en los flujos de efectivo [*cash flows*] sobre el nivel de inversión).	Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021)

Fuente: Elaboración propia.

de resolver un procedimiento declarativo o cuando actúa en ejecución.

Tras mencionar algunos problemas comunes de las estimaciones (en la subsección «2»), las subsecciones «3», «4» y «5» dan detalles sobre los impactos de la justicia en los mercados inmobiliarios, en el emprendimiento y en la inversión empresarial. La subsección «6» da detalles de otros estudios.

2. Una nota metodológica: econometría y derecho procesal

Los estudios mencionados en esta sección son empíricos, sin perjuicio de que incluyan algunas reflexiones teóricas, y comparten varios desafíos que es necesario resolver econométricamente.

En general, las conclusiones surgen de la estimación de modelos de datos de panel (normalmente con datos por provincia, p, y año, t) que incluyen efectos fijos. Los modelos toman como variable dependiente el problema económico que se pretende estudiar y como variable independiente principal la eficiencia de la justicia.

Los efectos fijos permiten controlar por las características invariables en el tiempo que pueden determinar cambios en las variables económicas: por ejemplo, las diferencias invariables en el tiempo de la estructura económica o demográfica de las provincias, las características de ubicación que son constantes en el tiempo o, cuando se estudian empresas, sus diferencias en las prácticas comerciales.

Junto a estos efectos fijos, se tienen en cuenta también los efectos fijos de tiempo (*time dummies*) que ayudan a controlar por las condiciones macroeconómicas, el ciclo económico y, en casos específicos, también por las políticas nacionales o la incertidumbre normativa que puede afectar a la inversión empresarial.

Una estrategia para confrontar los problemas de heterocedasticidad y correlación serial es agrupar los errores estándar (*clustered standard errors*).

La identificación adecuada, y su coherencia con el derecho procesal español, entraña varios desafíos (véanse Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada [2017] y Dejuán y Mora-Sanguinetti [2021], para mayor detalle). Por ejemplo, si la congestión judicial se mide a nivel local (agregando datos por provincias, por ejemplo), la movilidad entre provincias de los sujetos o empresas estudiados invalidaría la identificación. Es decir, los ciudadanos o empresas resolverían sus conflictos en aquellas provincias donde el sistema judicial funcionara más eficientemente (una forma de *forum shopping*). Si bien no es esto lo que se observa en los datos, es necesario analizar el problema desde un punto de vista procesal. Una respuesta simplificada es que el legislador ya previó este problema: la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) limita estos movimientos. Los artículos 50 y 51 (LEC) establecen que el órgano judicial competente para resolver un conflicto será, por defecto, el del domicilio del demandado, tanto en el caso de personas físicas como jurídicas. Por supuesto, existen excepciones a estas reglas (por ejemplo, lo establecido en el artículo 55 LEC) que es necesario analizar.

Más allá de la discusión jurídica, en términos económicos las provincias suelen ser una importante «frontera» de la actividad económica en España: los trabajadores tienden a desplazarse solamente dentro de los límites de la provincia (Jimeno, Martínez-Matute y Mora-Sanguinetti, 2015). Según la *Encuesta de población activa*, los trabajadores que se desplazaron a una provincia distinta de su provincia de residencia ascendieron a un 4,6 por 100 en el período 2005-2013 y las empresas que cambian de provincia ascienden a solo alrededor de un 0,1 por 100 cada año.

Otros detalles del análisis que se deben tener en cuenta es que los ciudadanos y las empresas no pueden intervenir en la estructura de los procedimientos. El juicio propiamente dicho incluye el examen de las pruebas, la formulación de conclusiones por las partes y otros informes (artículo 433 LEC). Las partes no pueden elegir el juez particular que resolverá su caso y están obligadas a pasar por todas las partes del procedimiento en el tribunal que se les asigne.

3. Justicia y mercado inmobiliario

Siguiendo la argumentación de Mora-Sanguinetti (2012), en el muy largo plazo, al menos desde la década de 1970, el mercado de alquiler ha perdido peso en la economía española. Según los datos censales, el mercado de propiedad era del 63,4 por 100 en 1970 y ya superaba el 80 por 100 al inicio de este siglo. Desde un punto de vista económico, un mercado de alquiler débil no es deseable por varios motivos: se relaciona con una menor movilidad de personas y trabajadores y eso podría incrementar la tasa de paro. Junto a ello, un mercado de alquiler desarrollado puede ser un instrumento para evitar una concentración excesiva de recursos económicos en el sector de la construcción (véanse, entre otros, Hardman y Ioannides [1999], Layard, Nickell y Jackman [1991] o Maclennan, Muellbauer y Stephens [1998]).

Existen múltiples factores socioeconómicos que pueden influir en la evolución en el peso del alquiler (o de la propiedad): las restricciones financieras; el coste de uso de la vivienda, es decir, la relación entre el precio de compra y de alquiler; la renta permanente de los individuos; la fiscalidad o la demografía (como la proporción de personas jóvenes o de parejas casadas). Desde la perspectiva de un individuo (un potencial inquilino o comprador), esos motivos importan a la hora de decidir si comprará una vivienda u optará por alquilarla. También importan en los ya propietarios, que podrían decidir poner su vivienda en el mercado de alquiler o no.

Según los razonamientos ya expuestos, junto a esos factores socioeconómicos, también es importante la seguridad jurídica y, para lograrla, se necesitaría un buen funcionamiento del sistema judicial. El alquiler de vivienda obliga a una relación mantenida en el tiempo entre propietario e inquilino. En presencia de un sistema judicial ineficaz y, por tanto, en virtud de acuerdos contractuales poco controlados (véase, como se introdujo, lo expuesto por Coase [1960]), algunos inquilinos podrían decidir incumplir sus obligaciones contractuales, como el pago de la renta o el cuidado de la propiedad.

Esos escenarios conllevarían una reducción de los beneficios de los propietarios y cabría pensar que algunos de ellos decidieran abandonar el mercado de alquiler cuando se les confronta a un entorno inseguro.

Más allá de esa reflexión, es posible analizar econométricamente si la «seguridad jurídica» se refleja efectivamente en los datos del mercado de alquiler en España. Teniendo en cuenta estadísticamente el impacto del funcionamiento del sistema judicial y el de otras variables de interés que pudieran afectar al mercado de vivienda, como el mencionado coste de uso de la vivienda (que es endógeno y obliga a utilizar técnicas de variables instrumentales) o la densidad poblacional (véase la ecuación [1]), se comprueba que, efectivamente, una mayor tasa de congestión judicial disminuye el atractivo del mercado de alquiler. Más en concreto, la fase que realmente tiene efectos en el mercado sería la de ejecución.

$$\begin{aligned} Tasa\ de\ propiedad_{p,t} &= c + \\ &+\sum c_t T_t + \beta_1 Coste\ de\ uso_{p,t} + \beta_2 Congestión\ judicial_{p,t} + \\ &+\beta_3 Estructura\ del\ mercado\ de\ la\ abogacía_{p,t} + \\ &+\beta_4 Densidad_{p,t} + \varphi_p + \omega_{p,t} \end{aligned} \quad [1]$$

La conclusión del análisis econométrico es que los propietarios evitan el mercado de alquiler cuando no pueden hacer cumplir sus contratos. Es decir, la tasa de propiedad aumenta si hay ineficacia judicial. Como se resume en el cuadro n.º 1, un aumento de un punto en la tasa de congestión judicial en las ejecuciones aumentaría la cuota de la propiedad en alrededor de 0,14-0,16 puntos porcentuales. Así, tomando el ejemplo de Madrid, hablamos de alrededor de 3.400 viviendas que se pierden en el mercado de alquiler. Barcelona perdería alrededor de 3.100 viviendas y Valencia alrededor de 1.400.

Esta argumentación proporciona un motivo para mejorar la eficacia del sistema judicial, al menos con el fin de desarrollar el mercado de alquiler. Esa conclusión está de actualidad en tanto que, en términos generales, el advenimiento de la pandemia por la COVID-19 en 2020 probablemente incrementará el número de litigios que lleguen al sistema judicial. A su vez, una mayor litigación es probable que aumente la congestión del sistema judicial, reduciendo su rendimiento.

4. Justicia y emprendimiento

El emprendimiento y, más en general, la entrada de nuevas empresas, es importante para la «salud» de una economía. Los emprendedores suelen ser innovadores y tienen un buen «apetito» por el riesgo (Armour y Cumming, 2008). Sus nuevas empresas normalmente traen al mercado el capital más nuevo y presionan a las compañías existentes estimulando la productividad (Brandt, 2004; López-García y Puente, 2007). En el caso concreto de España, estudiar los motivos por los que se emprende más o menos es especialmente importante pues tradicionalmente ha existido una menor entrada de empresas que en otros países y un menor crecimiento de la productividad.

El emprendimiento depende de muchos factores (la fiscalidad, la educación, la disponibilidad de crédito o el diseño de la normativa concursal) pero también, de nuevo, de la eficacia del sistema judicial. Una justicia menos congestionada y más rápida, se relaciona con menores costes de funcionamiento para las compañías. Existe evidencia también de que una justicia de calidad ayuda a que existan mejores «redes sociales» (Ardagna y Lusardi, 2010), lo cual es importante para emprender.

A nivel econométrico, García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015b) comprobaron si las diferencias locales en la eficacia de la justicia en la década de los 2000 se relacionaban con diferencias en el emprendimiento. Como es natural, en el modelo se incluyeron otras características provinciales, como su desempleo, su crédito disponible o su riqueza per cápita.

La estimación dio como resultado que si la provincia española con peor eficacia judicial mejorara hasta alcanzar el rendimiento de la mejor, el aumento relativo de la tasa de entrada de emprendedores oscilaría entre el 5 y el 7 por 100 (véase el cuadro n.º 1).

El análisis realizado también incluyó la entrada de sociedades de responsabilidad limitada (de mayor tamaño), pero la ineficacia judicial solo parecía tener un impacto negativo relevante en los emprendedores. Este resultado puede ser racionalizado en el sentido de que la ineficacia judicial puede considerarse como un coste fijo que deben pagar los agentes que litigan, por lo que se espera que sea una barrera de entrada más alta para los emprendedores que para las grandes corporaciones.

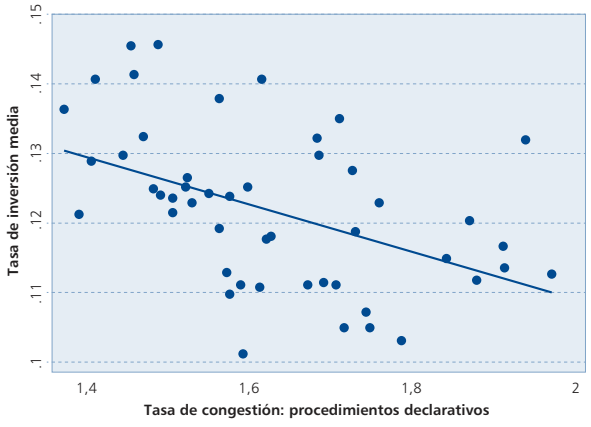
5. Justicia e inversión

Las decisiones de inversión son sensibles a las instituciones de ejecución debido a su irreversibilidad y su especificidad. Esto hace que puedan sufrir problemas de oportunismo y cautividad (*hold-up*). Por tanto, cabría esperar que existiera un efecto negativo de una mayor tasa de congestión judicial en la inversión empresarial. Esto es lo que sugiere la relación negativa entre los promedios provinciales de congestión judicial (para la jurisdicción civil en fase declarativa) y de inversión empresarial para el período 2002- 2016, mostrados en el gráfico número 3 mediante un gráfico de dispersión.

Más específicamente, el impacto de la eficiencia judicial en las decisiones de inversión a nivel de empresa fue estudiado empíricamente por Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021). En ese estudio se examinaron los canales de transmisión específicos basados en dos ricas bases de datos que abarcan las decisiones de inversión de 653.289 empresas no financieras (más de 3,5 millones de observaciones) a partir de la Central de Balances Integrada del Banco de España e información sobre el funcionamiento del sistema judicial a nivel local durante el período 2002-2016.

La estimación se realizó a través de un modelo de inversión de efectos fijos siguiendo a de Gulen e Ion (2016) y Baker, Bloom y Davis (2016), encontrándose que la ineficacia judicial tiene un impacto negativo y significativo en la inversión de las empresas. Concretamente, una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión (en la fase declarativa) se relacionaría con un incremento medio de la tasa de inversión de 0,1 puntos porcentuales. A modo de ejemplo concreto, cabe recordar que en 2010 Alicante fue una de las provincias con mayor congestión judicial (220 casos no resueltos por cada 100), frente a Álava (140 casos no resueltos por cada 100). Si Alicante tuviera la eficacia judicial observada en Álava, la inversión en Alicante aumentaría en 0,8 puntos porcentuales, lo que es similar al efecto que tiene un aumento de 10 puntos porcentuales, en los flujos de efectivo –*cash flows*– sobre el nivel de inversión.

GRÁFICO 3
PROMEDIO DE CONGESTIÓN JUDICIAL E INVERSIÓN EMPRESARIAL EN TODAS LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS (2002-2016)



Fuente: Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021).

6. Otros resultados: crédito y tamaño de empresa

El buen funcionamiento del sistema judicial también se ha demostrado importante para el mercado de crédito. Un incremento de 1 punto de la tasa de liquidación judicial incrementaría en un 0,32 por 100 la tasa de crédito total respecto del PIB (Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada, 2017). La medida de eficacia se construye para la fase de ejecución. Ese resultado está en línea con otros estudios para España como Fabbri (2010) o Padilla *et al*. (2007).

En cuanto al tamaño de las empresas, cabe recordar que las compañías españolas son pequeñas comparadas con las de los países de su entorno (véanse, entre otros, Mora-Sanguinetti y Fuentes, 2012, o Mora-Sanguinetti y Valls, 2020). Esta es una observación importante en tanto que el pequeño tamaño de las empresas afecta negativamente a la PTF. El estudio de García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a) mostró que si se lograra una convergencia del rendimiento del sistema judicial (en la fase declarativa) de todas las provincias españolas con el rendimiento de la provincia mejor se lograría un incremento del tamaño de las empresas españolas de entre un 0,6 al 2,8 por 100 (véase también Mora-Sanguinetti, 2020).

IV. CONCLUSIONES

El diseño y el funcionamiento del marco institucional determinan parcialmente el comportamiento de la productividad y, por ello, influyen en que una economía pueda crear bienestar y riqueza en el

largo plazo. Dentro del marco institucional, la estructura más relevante sería la justicia (y, en general, los mecanismos de ejecución) en tanto que cumple la doble función de disciplinar la contratación privada y de generar una barrera contra los riesgos de expropiación.

Hay múltiples maneras de medir la eficiencia de un sistema judicial, principalmente su lentitud, su coste o su predictibilidad. Sin embargo, cabe concentrar el esfuerzo en medir de forma prioritaria la lentitud para resolver un conflicto (así como la congestión de la justicia como medida relacionada) pues esa aproximación engloba muchos de los otros problemas.

En el caso de la jurisdicción civil, en 2019 hubo alrededor de 2,4 casos no resueltos por cada caso resuelto en el sistema judicial español. Ese resultado es peor que la media para el período que comenzó en 2008 (2,2). En 2019 se necesitaban 285 días aproximadamente para resolver un proceso contencioso civil frente a la media del período mencionado de 261 días. En general, cabe apuntar a dos puntos débiles de la justicia en España: en el largo plazo no parecen lograrse mejoras de eficiencia y, además, hay diferencias importantes a nivel local.

Este artículo incide en los impactos del funcionamiento del sistema judicial en la economía española medidos gracias a estimaciones de modelos econométricos. Puede encontrarse un resumen general de los resultados en el cuadro n.º 1. En cuanto a los mercados inmobiliarios, un aumento de 1 punto en la tasa de congestión judicial en las ejecuciones civiles aumentaría el peso de la propiedad en alrededor de 0,14-0,16 puntos porcentuales. Así, Madrid perdería alrededor de 3.400 viviendas en alquiler y Barcelona perdería 3.100 viviendas. En cuanto al emprendimiento, si la provincia española con peor eficacia judicial mejorara hasta alcanzar el rendimiento de la mejor, el aumento relativo de la tasa de entrada de emprendedores oscilaría entre el 5 y el 7 por 100. También, si se redujera en 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión (en la fase declarativa) podría observarse un incremento medio de la tasa de inversión empresarial de 0,1 puntos porcentuales.

El artículo proporciona diversos argumentos por los que la mejora de la eficacia del sistema judicial sería beneficiosa para la eficiencia de la economía española. Esta problemática está de actualidad en tanto que, en términos generales, el advenimiento de la pandemia por la COVID-19 en 2020 probablemente incrementará el número de litigios que lleguen al sistema judicial. A su vez, una mayor litigación es probable que aumente la congestión del sistema judicial, reduciendo su rendimiento.

NOTAS

(*) Las opiniones y las conclusiones recogidas en este artículo representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema.
Contacto: juansmora@gmail.com

(1) Más concretamente el crecimiento de la PTF suele definirse como «progreso tecnológico» y recogería los efectos de un conjunto de factores heterogéneos, entre ellos la capacidad de la economía para innovar o el impacto de la calidad del entorno institucional.

(2) Suma de casos pendientes de resolución al inicio de 2019 más los nuevos casos que ingresaron en el sistema en 2019.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Johnson, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy,* 113(5), pp. 949-995.

Ardagna, S. y Lusardi, A. (2010). The international differences in entrepreneurship. En J. Lerner y A. Schoar (eds.), *Explaining international differences in entrepreneurship: The role of individual characteristics and regulatory constraints*. Chicago: University of Chicago Press.

Armour, J. y Cumming, D. (2008). Bankruptcy law and entrepreneurship. *American Law and Economics Review*, V10(2), pp. 303-350.

Baker, S. R., Bloom, N. y Davis, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 13(4), pp. 1593-1636.

Brandt, N. (2004). Business dynamics in Europe. OECD Science, Technology and Industry. *Working Papers*, 2004/1. OECD Publishing.

CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) (2016). *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*. CEPEJ Studies, 23. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

— (1992). The institutional structure of production. *The American Economic Review*, 82, pp. 713-719.

Dejuán, D. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2021). Which legal procedure affects business investment most, and which companies are most sensitive? Evidence from microdata. *Economic Modelling,* 94, pp. 201-220.

Fabbri, D. (2010). Law enforcement and firm financing: Theory and evidence. *Journal of the European Economic Association*, 8(4), pp. 776-816.

García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2015a). Does (average) size matter? Court enforcement, business

demography and firm growth. *Small Business Economics,* 44(3), pp. 639–669.

— (2015b). Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics,* 40, pp. 49-74.

Gulen, H. y Ion, M. (2016). Policy uncertainty and corporate investment. *Review of Financial Studies,* 29(3), pp. 523-564.

Hardman A. M. y Ioannides, Y. M. (1999). Residential mobility and the housing market in a two-sector neoclassical growth model. *The Scandinavian Journal of Economics,* 101, pp. 315-335.

Jimeno, J. F., Martínez-Matute, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2015). *Employment Protection Legislation and Labor Courts' Activity in Spain*. *Working Paper*, n.º 1507. Banco de España.

Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1991). *Unemployment. Macroeconomic performance and the labor market*. Oxford: Oxford University Press.

López-García, P. y Puente, S. (2007). A comparison of the determinants of survival of Spanish firms across economic sectors. En J. M. Arauzo-Carod y M. C. Manjón-Antolín (eds.), *Entrepreneurship, industrial location and economic growth,* pp. 161-183. Cheltenham: Edwar Elgar.

Maclennan, D., Muellbauer, J. y Stephens, M. (1998). Asymmetries in housing and financial market institutions and EMU. *Oxford Review of Economic Policy,* 14(3), pp. 54-80.

Mora-Sanguinetti, J. S. (2010). The effect of institutions on the European housing markets: an economic analysis. *Estudios Económicos,* n.º 77. Madrid: Banco de España.

— (2012). Is judicial inefficacy increasing the weight of the house property market in Spain? Evidence at the local level. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association,* 3(3), pp. 339-365.

— (2020). Los impactos económicos de la justicia en España. *Informe del Observatorio de la Actividad de la Justicia*. Fundación Wolters Kluwer. https://tienda.wolterskluwer.es/p/observatorio-de-la-actividad-de-la-justicia-informe-2020

Mora-Sanguinetti, J. S. y Fuentes, A. (2012). An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions. *OECD Economics Department, Working Paper*, n.º 973.

Mora-Sanguinetti, J. S. y Garoupa, N. (2015). Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010. *International Review of Law & Economics*, 44, pp. 29-41.

Mora-Sanguinetti, J. S. y Martínez-Matute, M. (2020). *Los impactos económicos del funcionamiento de la justicia en la Región de Murcia*. Murcia: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Mora-Sanguinetti, J., Martínez-Matute, M. y García-Posada, M. (2017). Credit, crisis and contract enforcement: evidence from the Spanish loan market. *European Journal of Law & Economics,* 44(2), pp. 361-383.

Mora-Sanguinetti, J. S. y Pérez-Valls, R. (2020). How does regulatory complexity affect business demography? Evidence from Spain. *European Journal of Law & Economics*. DOI: https://doi.org/10.1007/s10657-020-09650-w

North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.

— (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (1994). Performance through time. *The American Economic Review*, 84, pp. 359-368.

Padilla, J., Llorens, V., Pereiras, S. y Watson, N. (2007). Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español. En *La Administración Pública que España necesita*. Libro Marrón. Madrid: Círculo de Empresarios.

Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2013). The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics. *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 1060.

Scarpetta, S., Hemmings, P., Tressel, T. y Woo, J. (2002). The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data. OECD *Economic Department Working Papers*, n.º 329.

LA CARA AMABLE Y EL LADO OSCURO DE LAS REFORMAS DE LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA (*)

Joan Ramon BORRELL

Universitat de Barcelona e Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública (IREA)

Carmen GARCÍA

Juan Luis JIMÉNEZ

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Resumen

La defensa de la competencia es un proceso dinámico donde, de una parte, la propia configuración del marco institucional es relevante y, de otra, las reformas son procesos complejos que pueden tener influencias regresivas. A partir de encuestas a empresarios (International Institute for Management Development, IMD), el presente trabajo evalúa la evolución de la efectividad de la política de la competencia a nivel internacional y los cambios en dicha efectividad percibida para el caso de cinco reformas en la política y autoridades de defensa de la competencia: Reino Unido, Francia, Holanda, Finlandia y España. Los resultados para España señalan efectos no positivos en la última reforma (creación de la CNMC), aunque con mejoras en los últimos años.

Palabras clave: competencia, reformas, España.

Abstract

Competition policy is a dynamic process in which two questions arise: the configuration of the institutional framework and, on the other hand, the potential negative effects of the reforms processes. Based on surveys to employers (International Institute for Management Development, IMD), this paper evaluates the evolution of the effectiveness of competition policy at international level and how some countries' competition policy (or authority) reforms change this perceived effectiveness: United Kingdom, France, Netherlands, Finland and Spain. Results show that the last Spanish competition policy reform (creation of the CNMC), was non-positive, despite some improvements in recent years.

Keywords: competition, reforms, Spain.

JEL classification: D70, K20, L40, O40.

I. INTRODUCCIÓN

La efectividad de la política de competencia depende, en buena medida, de la estructura institucional de los organismos que aplican las leyes de defensa de la competencia. Esta política ofrece un interesante caso de estudio del dilema del reformista: cómo se pueden impulsar cambios en el diseño y organización de las instituciones para conseguir mejoras efectivas en la aplicación de las leyes de defensa de la competencia, sin que la reforma acabe perjudicando la institución que se pretendía precisamente mejorar y reforzar.

Las reformas son procesos complejos que tienen elementos de modernización y creación disruptiva, pero también tienen un «lado oscuro»: abren la ventana a influencias regresivas. Cuando las reformas son sesgadas con éxito por intereses de parte, devienen contrarreformas con efectos indeseados persistentes en el tiempo.

En los últimos años, varios son los países que han reformado de forma significativa la arquitectura de las instituciones encargadas de la política de competencia. En el caso de España, la política de competencia ha vivido dos grandes reformas institucionales en los tres últimos lustros, de las que se pueden extraer algunas lecciones. En primer lugar, la creación de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en 2007; y posteriormente, la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en 2013.

La reforma de 2007 fue amplia en contenido sustantivo de la Ley de defensa de la competencia, de los procedimientos y de las instituciones. Una nueva ley de defensa de la competencia (Ley 15/2007) sustituyó a la de 1989 y creó la CNC como autoridad independiente de los órganos políticos del Gobierno, únicamente encargada de la política de competencia (promoción y defensa). La ley de 2007 rompe así con la arquitectura institucional afrancesada adoptada en España en la primera ley de defensa de la competencia de 1963, y que la Ley de 1989 mantuvo sin cambios (1).

La arquitectura institucional de las leyes de 1963 y de 1989 se asentó en el principio organizativo

de separar la aplicación de la política de competencia en dos organismos: uno de instrucción de los expedientes sancionadores dependiente del Ministerio de Economía (el Servicio de Defensa de la Competencia), y otro de resolución independiente de los órganos políticos del Gobierno (el Tribunal de Defensa de la Competencia).

La segunda reforma institucional fue la fusión de la CNC con un conjunto de organismos reguladores previamente existentes en España, en la actual CNMC, que pasa a ser encargada no solo de la política de competencia, sino también de la regulación de los mercados de la energía, las telecomunicaciones y el sector audiovisual, los transportes y el sector postal.

Entre ambos procesos hay diferencias sustanciales (2). Evaluar los cambios en la efectividad de estos permite discernir qué procesos han sido beneficiosos para el conjunto de la sociedad. Por este motivo, el presente trabajo persigue mostrar cómo han afectado estos cambios a la efectividad percibida de la política de competencia en España, tanto de forma absoluta (análisis tendencial) como relativa (respecto a otros países y otras reformas).

A partir de esta introducción, la sección segunda revisa la literatura principal centrada en el papel de las instituciones en la competencia, la literatura sobre la relación entre la aplicación de la política de competencia y la mejora de los resultados económicos de los países, y los estudios sobre cómo medir la efectividad de la competencia. La tercera sección muestra la evolución del principal indicador de efectividad de la política de competencia en España en relación con diferentes *comparadores.* La cuarta sección muestra el resultado de algunas estimaciones, que permiten comparar las reformas institucionales de la política de competencia en Reino Unido, Francia, Finlandia, Holanda y España respecto a países que no realizaron tales reformas.

En la quinta y última sección, se concluye el trabajo, mostrando que la última reforma institucional de la política de competencia en España de 2013 supuso un golpe para su efectividad que solo se ha logrado encajar tras un lento y proceloso proceso de recuperación de la institución que ha durado años tras la contrarreforma.

II. COMPETENCIA, CRECIMIENTO, INSTITUCIONES Y MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD

¿Cuál es el propósito de las instituciones (leyes y organismos) que defienden la competencia en un país? Como señala Petersen (2013), existe un debate dual: de una parte, se sostiene que la política de defensa de la competencia sustenta el crecimiento económico; de otra, también podría promover la estabilidad democrática a través de la prevención de la concentración económica. En cualquier caso, ambas líneas convergen: la política de defensa de la competencia mejora la sociedad de un país.

Este autor utilizó un panel de datos de 154 países entre 1960 y 2017 para estimar si las leyes de competencia han tenido un impacto positivo sobre el crecimiento económico y también sobre la democracia. Sus estimaciones efectivamente sustentan el primero, al confirmar estadísticamente mejoras en el PIB per cápita, por ejemplo; pero no encuentra un efecto significativo en indicadores de mejora democrática.

En esta misma línea, Buccirossi *et al.* (2013) estiman un impacto positivo de la política de competencia en la productividad total de los factores de 22 industrias en doce países de la OCDE. De hecho, los autores argumentan que el efecto es particularmente fuerte para los aspectos institucionales de esta política, que mejoran la eficiencia en el *enforcement* de la legislación *antitrust* (véase Samà, 2013, para un análisis similar).

Besley, Fontana y Limodio (2020) muestran que –con datos de 10 millones de empresas de 90 países que cubren 20 sectores durante 10 años– los márgenes de beneficios de las empresas que operan en sectores no comercializables son significativamente menores en países con políticas de competencia potentes.

Otra línea de investigación en este tópico se encuentra en aquellos trabajos que relacionan las características institucionales de la política de competencia con la intensidad de la competencia efectiva en los mercados. En general, la relación es positiva, como muestran Dutz y Vagliasindi (2000), Krakowski (2005), Kee y Hoekman (2007), Borrell y Jiménez (2008) o Voigt (2009), entre otros.

Por otra parte, Hylton y Deng (2007) encuentran una relación positiva entre la edad y el alcance de

la legislación de competencia y la efectividad de la misma. No obstante, el efecto no se sostiene cuando se considera los orígenes legales del país y el entorno económico del mismo, lo que podría venir a sustentar que los países con buenos indicadores generales son igualmente buenos en materia de competencia.

Weymouth (2016) estudió los orígenes políticos del *antitrust enforcement* en países en desarrollo. Sus estimaciones muestran cómo los *lobbies* anticompetitivos tratan de retrasar los procesos de reforma de las políticas para debilitar el régimen de competencia en el país.

Gutiérrez y Philippon (2018) muestran que el mercado único de 1993 supuso un punto de inflexión global para una política de defensa de la competencia con mejores resultados globales en la Unión Europea que en Estados Unidos. Los autores, interesados en aquellas reformas que reducen las barreras a la entrada, señalan que las negociaciones entre naciones soberanas en un área de libre comercio conducen a mejores resultados que los que hubiera establecido el político medio en su propio país. Por ello, los países de la Unión Europea que partían de instituciones débiles han experimentado una mayor mejora en la política de competencia y la regulación de los mercados.

Ante todo lo anterior, una pregunta relevante que subyace es: ¿cómo medir la efectividad de la política de competencia en un país?

Existe una literatura empírica que evalúa, a través de indicadores basados en encuestas, la percepción de la efectividad de la política de competencia en un país. Las principales referencias son las de Nicholson (2008), Borrell y Jiménez (2008), Voigt (2009), Ma (2010, 2012 y 2013) o Gutman y Voigt (2014) y todos ellos utilizan dos fuentes principales: los elaborados por el World Economic Forum (3) y los que recopila anualmente el International Institute for Management Development (IMD) (4). Ambos índices se encuentran altamente correlacionados (superan el 80 por 100), y ligados igualmente a los niveles de renta de cada país, tal como señala Voigt (2009).

III. ¿CÓMO HA EVOLUCIONADO LA EFECTIVIDAD DE LA COMPETENCIA EN EUROPA Y EN ESPAÑA?

Dada la alta correlación antes mencionada entre ambos indicadores, en el presente trabajo utilizaremos el índice elaborado por el IMD. En concreto, la variable de efectividad del IMD pide a ejecutivos de diferentes países una valoración del 1 al 6 sobre si la legislación de la competencia en el país en el que han trabajado y vivido durante el último año es efectiva a la hora de prevenir comportamientos anticompetitivos (5). El resultado promedio a nivel de país se traduce posteriormente a una escala del 0 al 10, para un panel no balanceado de 46 países en 1995, ampliado hasta 63 en 2020.

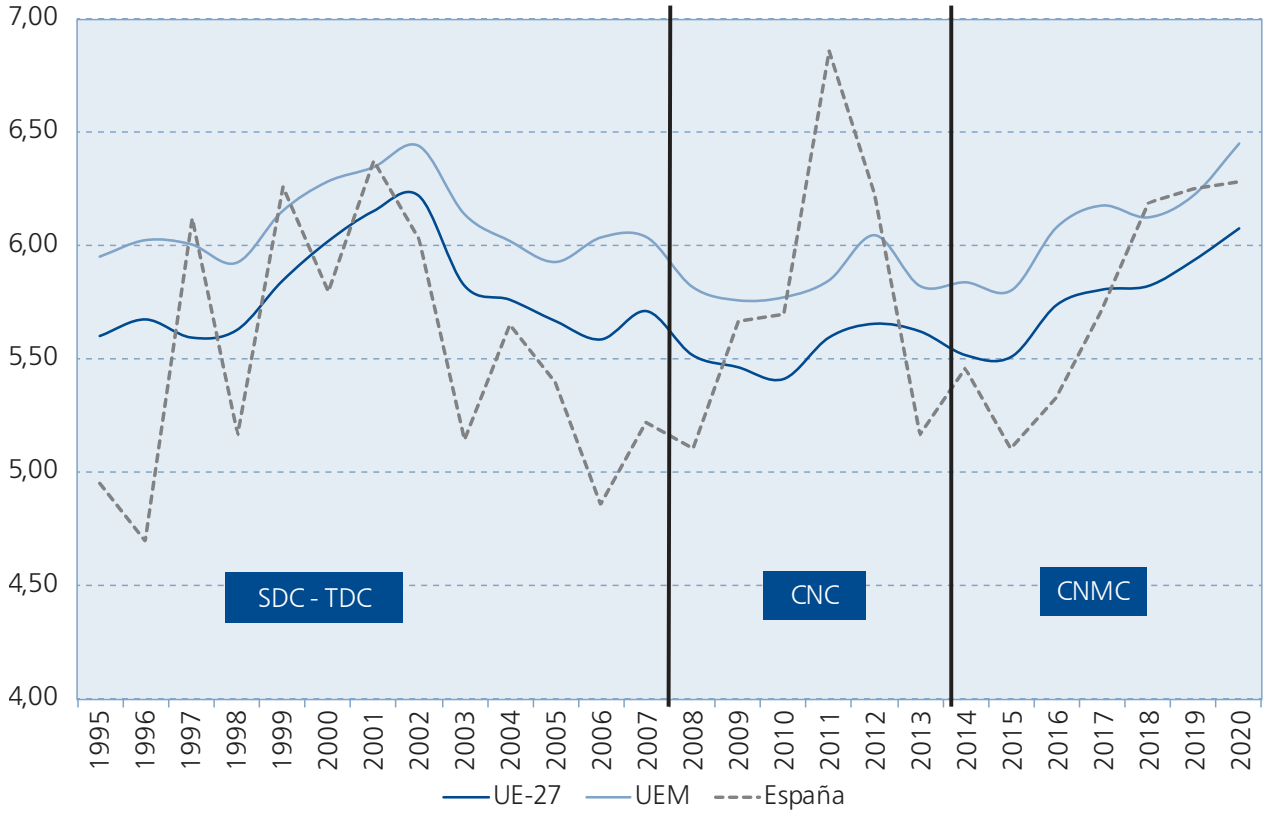
El gráfico 1 muestra la evolución de este índice para España, considerando las tres autoridades de la competencia que ha habido en el país (Tribunal de Defensa de la Competencia –TDC–/Servicio de Defensa de la Competencia –SDC–, CNC y CNMC) y comparándolo con la evolución promedio en la Unión Europea de 27 países (los 28 países de la UE en 2020 incluido todavía el Reino Unido, pero con la excepción de Malta, para la que no se disponen de datos) y la Unión Económica y Monetaria (6).

De este primer gráfico se pueden extraer varias ideas. La primera es el comportamiento menos suavizado de España respecto a las dos series promedio (aunque esto puede deberse, precisamente, a la configuración media de ambas series). La segunda cuestión es que el índice de efectividad de la competencia solo es superior a los valores promedio en los años de la Comisión Nacional de la Competencia, cuestión en la que ahondaremos más adelante. Y, por último, la continua mejora en el indicador para la etapa actual (CNMC), tras la destacable caída que sufrió la serie debido a su aparición como organismo de la competencia y regulación en España.

En Borrell, Jiménez y García (2014b) mostramos que la efectividad percibida de la política de competencia en España ha tenido desde 1995 una fluctuación superior a países con una mejora de la efectividad similar, y que está alejada de la puntuación máxima anual del panel de datos disponible por el IMD.

Esta variable en España alcanzó la media de la OCDE en el período 1997-2001 (véase la evolución en niveles del gráfico 2), alejándose de dicha media a partir de 2002. La tendencia de la serie tiene un pronunciado auge en el período 2006-2011, que coincide con la discusión y aprobación de la nueva Ley de Competencia de 2007 y la vida de la Comisión Nacional de Competencia.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA EFECTIVIDAD PERCIBIDA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA (IMD). ESPAÑA, UE-27 Y UEM, 1995-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del IMD.

En el gráfico 3 se incluye el índice para España como porcentaje del índice para el primer cuartil del grupo estable de comparación (incluyendo solo los países que eran miembros de la OCDE antes de 1995) y para el valor máximo de dicho grupo.

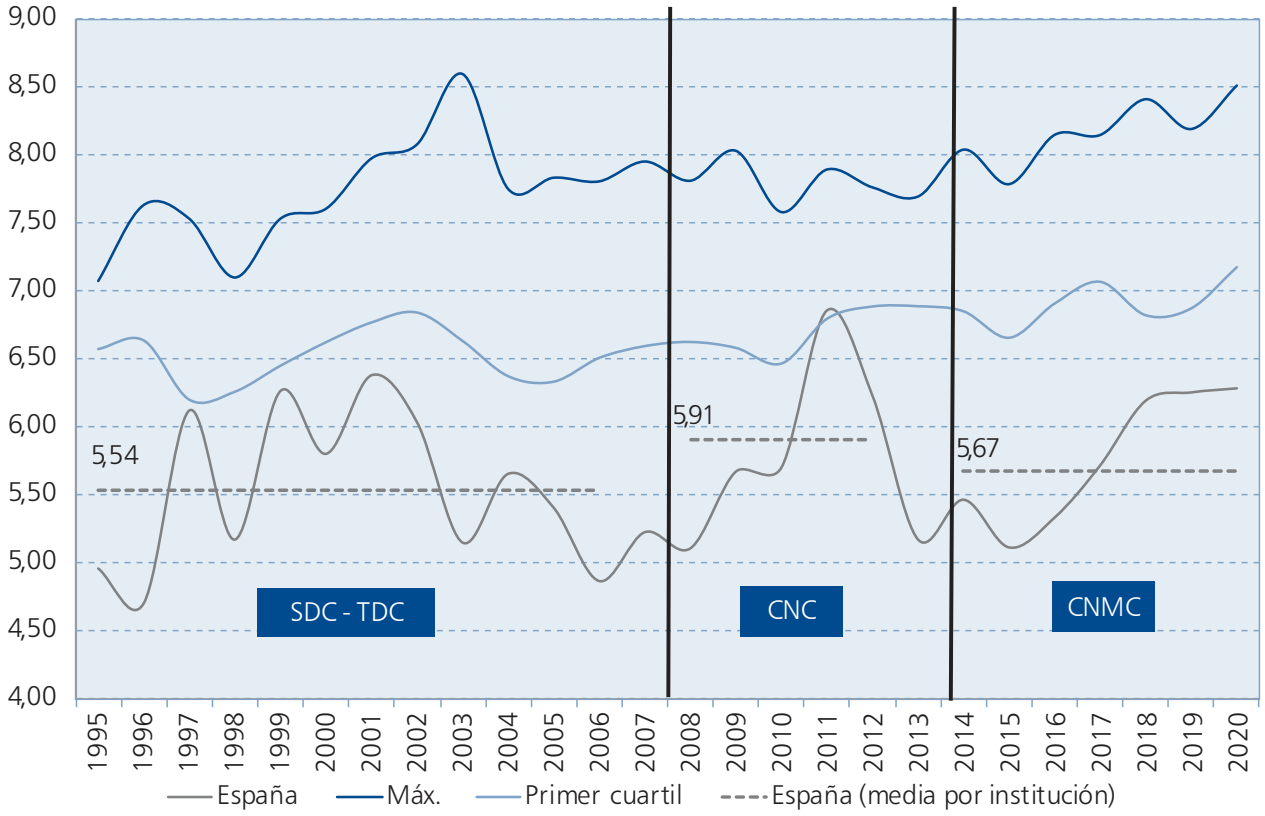
Ambas series son muy similares en cuanto a tendencia, apuntando la idea que el análisis del gráfico 1 nos señaló: solo en el período de la CNC estuvo España lo más cerca de valores máximos (algo superior al 80 por 100) y del primer cuartil de la OCDE (incluso ligeramente por encima del 100 por 100).

En todos los gráficos, por tanto, se observa que sufre una abrupta caída en 2012 y 2013, que parece recoger la discusión pública y posterior aprobación de la reforma de 2013 (7). Aunque la percepción de la efectividad tiene una elevada variación de un año a otro, es capaz de mostrar tendencias a largo plazo, y recoge los impactos de las reformas, como el impacto del programa de clemencia (2008), para el que Borrell, Jiménez y García (2014a) estiman una mejora media de la efectividad de entre un 10 y un 21 por 100.

IV. COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS EN REINO UNIDO, FINLANDIA, HOLANDA, FRANCIA Y ESPAÑA

Pero los datos individuales para España de los gráficos anteriores pueden estar mostrando una imagen sesgada de la realidad, por cuanto no se están considerando otras variables que podrían afectar a este índice y su evolución. Es por ello que en la presente sección comparamos el impacto del conjunto de reformas institucionales en países de-

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA EFECTIVIDAD PERCIBIDA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA. ESPAÑA VERSUS PRIMER CUARTIL Y MÁXIMO OCDE, 1995-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del IMD.

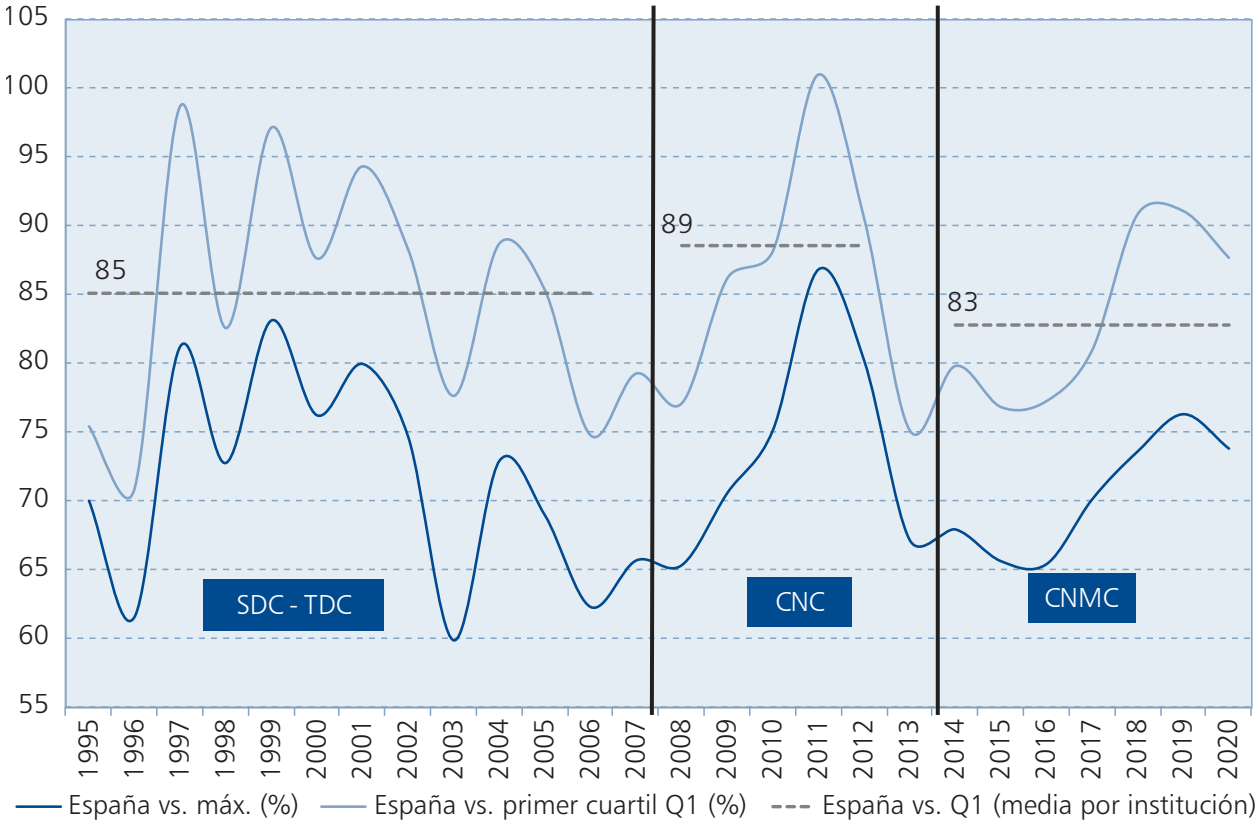
sarrollados sobre la percepción de efectividad de la política de competencia, a través de un estimador en diferencias, utilizando como control aquellos países que no han aplicado reformas.

Contamos con un panel de datos de la efectividad de la política de competencia (IMD) para un total de 63 países en el cuarto de siglo que discurre entre 1995 y 2020. Se trata de un panel no balanceado en el que se han ido incorporando gradualmente países, y que contaba al inicio, en 1995, con 45 países.

Durante el período analizado, además de la CNC y la CNMC, otros países realizaron modificaciones de calado en sus respectivas autoridades de competencia. Reino Unido ha sido el más prolífico en esta materia, dado que las realizó en dos ocasiones. La primera fue la creación de la Competition Comission (CC) en 1998 por transformación de la antigua Monopolies and Merger Commission (MMC); y la segunda, la Competition and Markets Authority (CMA) en 2013, por fusión entre la Competition Commission y la Office of Fair Trading.

En Francia, la Autorité de la Concurrence (AC) en 2008, que sigue el camino iniciado por España un año antes de abandonar el tradicional modelo francés de instrucción ministerial y resolución en organismo independiente. En Holanda, la Authority for Consumers and Markets en 2013, por fusión de las antiguas autoridades de competencia, de regulación postal y de las telecomunicaciones, y de protección de los consumidores. Y finalmente en Finlandia, la Competition and Consumers Authority en 2012, también por fusión de la autoridad de competencia y la agencia de protección de los consumidores.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA EFECTIVIDAD PERCIBIDA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA. ESPAÑA VERSUS OCDE, PORCENTUALMENTE. MÁXIMO Y PRIMER CUARTIL, 1995-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del IMD.

Así, para todo el período podemos identificar y cuantificar el impacto que han tenido siete reformas institucionales en cinco países del panel sobre el indicador de efectividad. Para todas estas reformas estimamos, mediante una regresión con efectos fijos de país y de año, y otras especificaciones no paramétricas de la tendencia común temporal en los datos, el impacto que cada reforma tuvo sobre el promedio del indicador de efectividad de cada país, en el plazo de los primeros cinco años de vida de cada nueva autoridad de competencia.

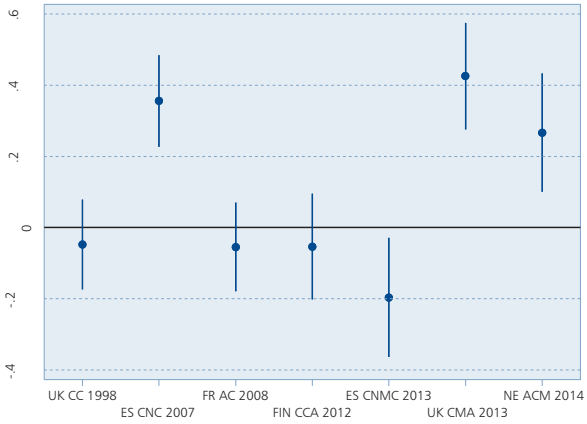
En concreto, la estimación que planteamos es la siguiente:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot UK_CC_i + \beta_2 \cdot ES_CNC_i + \beta_3 \cdot FR_AC_i + \beta_4 \cdot FIN_CCA_i + \beta_5 \cdot ES_CNMC_i + \beta_6 \cdot UK_CMA_i + \beta_7 \cdot NE_ACM_i + \mu_t + \eta_{país} + \varepsilon_i \quad [1]$$

donde, y_i es el indicador de efectividad de la política de competencia (IMD), μ_t son efectos fijos de año que recogen los cambios en el indicador promedio de efectividad que son comunes a todos los países (respecto al año base 1995); $\eta_{país}$ son efectos fijos de país que recogen el diferencial permanente de efectividad de cada país respecto a todo el período de tiempo estudiado (respecto al país de comparación que es Argentina), y finalmente, cada una de las variables binarias en las que aparece el nombre de un país y de una autoridad de competencia (por ejemplo, ES_CNC_i) toma el valor 1 solamente para cada país que ha reformado su autoridad de competencia durante los cinco años posteriores a cada reforma.

Así, los coeficientes que van de β_1 hasta β_7 recogen el impacto promedio que cada una de las reformas ha tenido en el indicador de efectividad

GRÁFICO 4
COEFICIENTES DE LA ESTIMACIÓN EN EL CAMBIO EN LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA DURANTE EL QUINQUENIO (5 AÑOS) POSTERIOR A LAS REFORMAS DE SUS RESPECTIVAS AUTORIDADES



Fuente: Elaboración propia a partir de Borrell, Jiménez y García (2020).

de la política de competencia en cada país tras cada reforma en ese primer lustro.

Los resultados, resumidos en el gráfico 4, son elocuentes: las reformas no siempre consiguen el objetivo de mejorar la efectividad de la política de competencia. Así, los coeficientes estimados recogen el impacto promedio de cada reforma sobre el indicador del IMD: destacan impactos positivos y significativos de la creación de la CNC en España en 2007, de la CMA en el Reino Unido y de la ACM en Holanda. Pero al mismo tiempo señalan que la única reforma que ha tenido un impacto negativo estadísticamente significativo sobre la efectividad de la política de competencia fue la creación de la CNMC en España en 2013.

Las estimaciones indican que las reformas del Reino Unido en 1998 (creación de la CC), en Francia en 2008 (creación de la AC) y en Finlandia en 2012 (creación de la CCA) no tuvieron impacto significativo identificable sobre la efectividad de la política de competencia.

En concreto, la reforma española de 2007 partió de un punto muy bajo en la efectividad (véase gráficos 1 a 3), inferior al promedio de la etapa precedente 1995-2005. A partir de ahí se ofrece un perfil de mejora significativa y sostenida en el tiempo, pero que no consigue situar la efectividad percibida por encima de la media de la etapa precedente hasta el cuarto y quinto año (2011 y 2012), cuando la CNC ya está desplegando todas sus nuevas capacidades de descubrimiento de cárteles gracias al programa de clemencia, de inspecciones domiciliarias, y de informes de promoción de la competencia, como el de los carburantes de 2011 que la compañía petrolífera Repsol llevó infructuosamente a los tribunales (8).

Tras la reforma de 2013 y la creación de la CNMC, la efectividad percibida alcanza un mínimo en 2015, coincidiendo con la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (9), que declaró contrario a derecho el método de cálculo adoptado por la CNC en su Comunicación de Multas de 2009 (10), y empleado hasta entonces también por la CNMC.

Después de la abrupta caída de 2013 (véase el gráfico 5, que resume variaciones anuales de la efectividad tras cada reforma mediante la estimación de efectos anuales durante el quinquenio posterior a la reforma), el indicador ha comenzado a remontar de nuevo a partir de 2016. Esta recuperación pone en valor la capacidad regenerativa de las instituciones, incluso en tiempos convulsos; su personal técnico y directivo, y finalmente los órganos de instrucción y resolución, han sido capaces de recuperar una parte, aunque no todo, del terreno perdido.

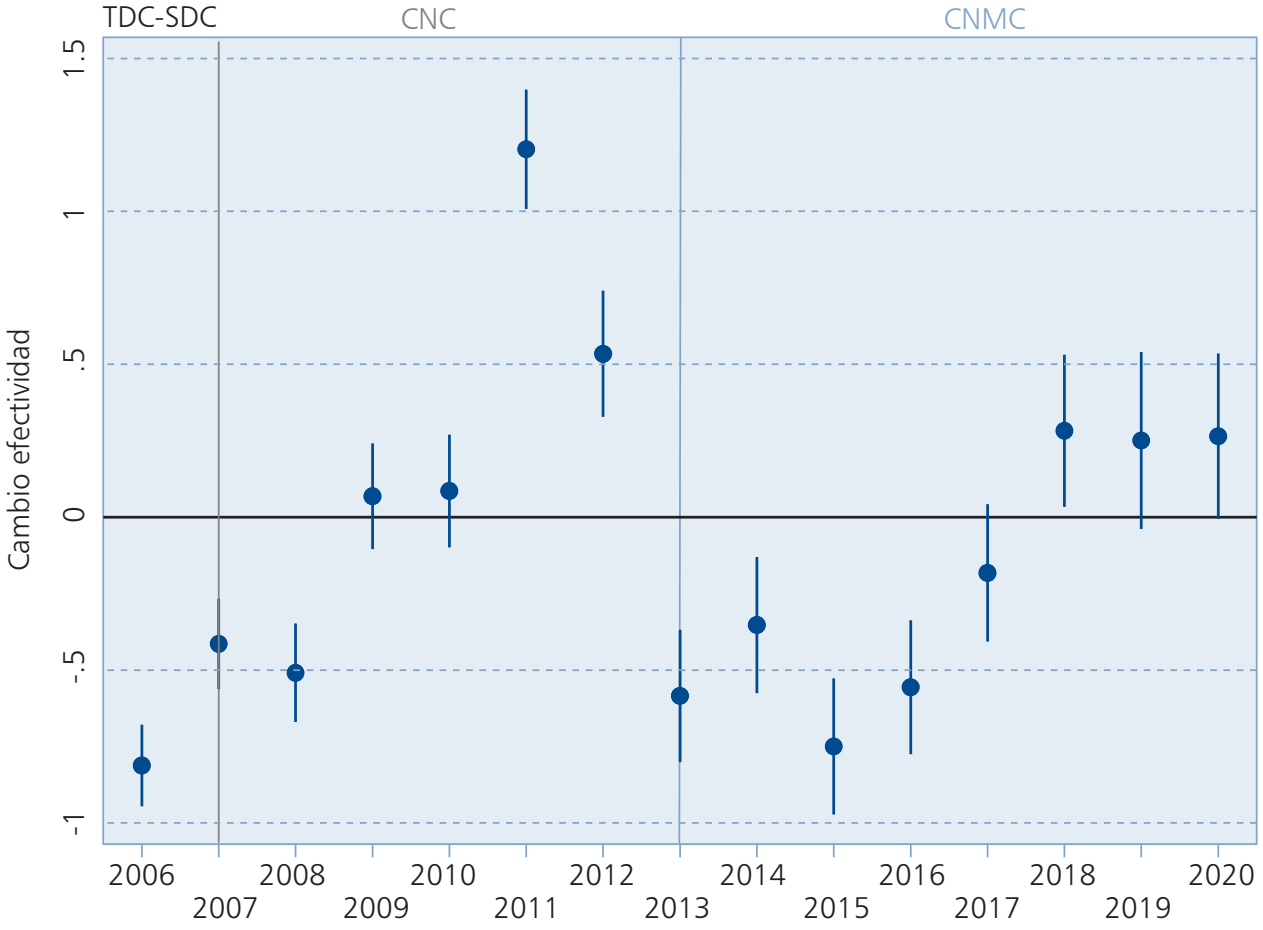
De este análisis de los datos podemos extraer algunas conclusiones sobre cómo conseguir que las reformas mejoren de forma efectiva las políticas, y no se abran ventanas al oportunismo de los contrarreformistas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

El caso de las reformas en las instituciones que tienen encomendada la tarea de aplicar la política de competencia muestra que no siempre las reformas consiguen el resultado esperable: la mejora efectiva en la aplicación de la política de competencia.

En la experiencia comparada de las últimas reformas de la política de competencia en Europa, solamente se han conseguido mejoras significativas en la efectividad en dos de los siete procesos de reforma. En cuatro de estos siete procesos, no hemos

GRÁFICO 5
CAMBIO EN LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA. ESPAÑA. PERÍODO DE REFORMAS (CNC, 2007 Y CNMC, 2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de Borrell, Jiménez y García (2020).

conseguido identificar ninguna mejora significativa. Y lo que es peor, en el caso concreto de la creación de la CNMC en España en 2013, fue una verdadera contrarreforma: consiguió reducir la efectividad de la política de competencia de la anterior institución de defensa de la competencia (CNC).

He ahí el lado oscuro de las reformas: pueden abrir una ventana al oportunismo de los que desean una reforma laminadora de la efectividad y de la fortaleza institucional conseguida hasta ese momento, un verdadero caballo de Troya contrareformista.

¿Cómo se puede evitar este lado oscuro de las reformas?

La reforma de 2007 que llevó a la creación de la CNC fue debatida con los profesionales de la competencia, juristas y economistas, a través de un libro blanco impulsado desde la Dirección General de Competencia, liderada en ese momento por la actual ministra de Economía, Nadia Calviño. La reforma dio mayores capacidades e independencia a la nueva institución, y creó el terreno propicio para la innovación en la aplicación de la ley, especialmente con armas disuasivas de los ilícitos de competencia, como fueron las inspecciones domiciliarias y el programa de clemencia.

Por contra, la reforma de 2013 no fue el resultado de un debate de un libro blanco, sino que la impulsó el Gobierno y la mayoría parlamentaria

en la línea de lo recomendado por un informe de PwC encargado por Telefónica (11), y a pesar de las advertencias de la Comisión Europea, acabó infringiendo la normativa europea al provocar el cese anticipado e injustificado de consejeros de algunos de los reguladores fusionados (Sentencia 63/2017 del Tribunal Supremo) (12).

La lección para el análisis de los procesos de reforma institucional es que solamente algunos caminos de reforma son realmente modernizadores. Se trata de los procesos que combinan los siguientes elementos:

1) la prudencia, para que no se abran ventanas al oportunismo contrarreformista;

2) la fortaleza, para que la reforma incluya cambios significativos en aspectos sustantivos y de procedimiento;

3) y finalmente, la valentía para innovar en las capacidades técnicas en la institución que se está reformando.

En el caso de la política de competencia, el libro de Robles *et al*. (2017) ha vuelto a poner sobre la mesa algunos puntos importantes para la discusión de los cambios que se pueden acometer aprovechando la transposición de la nueva Directiva (UE) 2019/1 (13) de refuerzo de los medios y las facultades de las autoridades de competencia.

En este libro, Julio Costas, a partir del propio diagnóstico técnico de la CNMC, concluye que en la actualidad las multas por infracciones de la competencia se podrían considerar contrarias a derecho por infraproporcionales respecto del beneficio ilícito y del daño social generado, además de poco o nada disuasorias (14).

Se discute también la posibilidad de introducir nuevos remedios privados, públicos, e incluso represión penal para disuadir las conductas más dañinas, tal como Borrell, Jiménez y Luna (2016) exponen.

A partir de estos resultados se podría inferir la necesidad de discutir sobre cómo mejorar la calidad y la fortaleza técnica-económica de los expedientes y las resoluciones. Quizá sería hora de incorporar en la autoridad de competencia una verdadera dirección de asesoría económica, tal como tienen las autoridades de competencia más efectivas y prestigiosas, y un panel de expertos externos que guíen la instrucción desde el punto de vista técnico-económico y que den fortaleza a las propuestas de resolución, como el panel con el que cuenta la CMA británica (15).

Tal como Robles (2017) expresa, la magnitud de la tarea aconseja la publicación de un libro blanco, que podría encauzar un verdadero proceso deliberativo sobre las reformas a emprender y, sobre todo, que cierre espacios al oportunismo contrarreformista y conduzca las reformas lejos de su lado oscuro.

NOTAS

(*) Los autores agradecen a Madeleine Hediger (IMD) por facilitarnos los datos para este trabajo, así como al blog *Nada es Gratis* (http://www.nadaesgratis.es), por publicar una versión previa del mismo.

(1) Borrell (1998) discute qué motivos impulsó esa primera ley de competencia, una ley adoptada cuando el régimen político franquista se vio obligado a aceptar las reformas de los tecnócratas del desarrollismo ante la grave crisis externa de balanza de pagos y la devaluación de 1959. Paradójicamente, el régimen vio en la ley de competencia de 1963 un renovado instrumento de intervencionismo en los mercados una vez perdió parte de los mecanismos de control de las divisas tras la devaluación y la liberalización de los cobros y pagos con el exterior. La posibilidad de sancionar a empresas que gracias a la liberalización pudieran acabar detentando posiciones de dominio en los mercados recién liberalizados facilitó las reformas, y dio una falsa sensación de control a las autoridades que se resistían a aceptarlas. La ley de 1963 no fue finalmente casi aplicada, y casi no hubo inscripciones en el registro de prácticas restrictivas de la competencia creado a imitación del registro de cárteles del Reino Unido (ley de 1956), que sí fue un instrumento exitoso en la eliminación de los cárteles creados al albur de la Segunda Guerra Mundial (ver Symenonidis, 2002).

(2) Véase Trillas y Xifré (2013) para una explicación detallada de la reforma de 2013 de la autoridad de competencia española.

(3) Véase http://www.weforum.org/

(4) https://www.imd.org/

(5) El criterio «Competition legislation» se encuentra dentro del apartado 2.4.10 denominado «Business legislation. Competition and Regulations» y la pregunta se concreta en «Competition legislation is (or not) efficient in preventing unfair competition».

(6) El agregado UE-27 que se utiliza en la comparativa no consideran a Malta, por no estar disponible en los datos del IMD. Recordemos que esta agrupación incluye a los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, República Checa, Rumanía, Suecia, Países Bajos, Polonia y Portugal. La UEM excluye del listado anterior a Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumanía y Suecia.

(7) Véase, al respecto, las entradas en el blog *Nada es Gratis* de Gerard Llobet (CEMFI) sobre este cambio en 2012, en los siguientes enlaces: https://nadaesgratis.es/gerard-llobet/la-comision-nacional-de-mercados-y-competencia-mejores-mercados-y-mas-competencia; o aquí: https://nadaesgratis.es/gerard-llobet/organismos-reguladores-y-autoridades-de-competencia-mezclar-o-agitar

(8) Véase aquí la noticia: https://elpais.com/economia/2015/10/30/actualidad/1446209142_572253.html

(9) http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7274949&links=derecho%20de%20la%20competencia&optimize=20150204&publicinterface=true

(10) Publicada en el *BOE:* https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/11/pdfs/BOE-A-2009-2356.pdf

(11) El informe está disponible aquí: https://hayderecho.com/2013/09/13/regulacion-y-competencia-en-la-nueva-cnmc/

(12) http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/1e37efb010bef489/20170126

(13) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0001

(14) Un ejemplo reciente puede ser la segunda sanción a Repsol por incumplimiento de resolución de la CNC respecto a la necesidad de modificar la relación vertical con las estaciones de servicio abanderadas por la antigua petrolera estatal española. Véase la noticia aquí: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/12/18/companias/1608280226_529733.html

(15) Véase aquí: https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/appointment/cma-panel-members-2017/

BIBLIOGRAFÍA

Besley, T., Fontana, N. y Limodio, N. (2020). Antitrust policy and profitability in non-tradable sectors. August 2020. *American Economic Review: Insights*. Forthcoming.

Borrell, J. R. (1998). Spanish Competition Policy: A Case of Government's Response to Domestically Perceived Problems. *Antitrust Bulletin*, 43(2), pp. 445-465.

Borrell, J. R. y Jiménez, J. L. (2008). The drivers of antitrust effectiveness. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública,* 185, pp. 69-88.

Borrell, J. R., Jiménez, J. L. y García, C. (2014a). Evaluating antitrust leniency programmes. *Journal of Competition Law & Economics*, 10(1), pp. 107-136.

— (2014b). Ciclos de reforma y contrarreforma en la política de competencia en España. *Cuadernos Económicos del ICE,* 88, pp. 11-26.

— (2020). Evaluating institutional competition policy reforms. *Mimeo*.

Borrell, J. R., Jiménez, J. L. y Luna, Y. (2016). Crímenes y castigos en la lucha contra los cárteles. *Revista de Economía Industrial,* 398(1), pp. 129-144.

Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G. y Vitale, C. (2013). Competition policy and productivity growth: An empirical assessment. *The Review of Economics and Statistics*, 95(4), pp. 1324-1336.

Dutz, M. A. y Vagliasindi, M. (2000). Competition policy implementation in transition economies: An empirical assessment. *European Economic Review*, 44, pp. 762-772.

Gutiérrez, G. y Philippon, Th. (2018). How EU markets became more competitive than US markets: A study of institutional drift. *NBER Working Paper Series*, n.º 24700, June 2018.

Gutmann, J. y Voigt, S. (2014). Lending a hand to the invisible hand? Assessing the effects of newly enacted competition laws. Disponible en SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2392780

Hylton, K. N. y Deng, F. (2007). Antitrust around the world: An empirical analysis of the scope of competition laws and their effects. *Antitrust Law Journal*, 74(2), pp. 271-341.

Kee, H. L. y Hoekman, B. (2007). Imports, Entry and Competition Law as Market Disciplines. *European Economic Review*, 51(4), pp. 831-858.

Krakowski, M. (2005). Competition policy works: The effect of competition policy on the intensity of competition. An international cross-country comparison. Hamburg Institute of International Economics, *Discussion Paper,* n.º 332, pp. 1-18.

Ma, T.-C. (2010). Competition authority independence, antitrust effectiveness, and institutions. *International Review of Law Economics*, 30, pp. 226-235.

— (2011). The effect of Competition Law enforcement on economic growth. Journal of *Competition Law & Economics*, 7, pp. 301-334.

— (2012). Legal tradition and antitrust effectiveness. *Empirical Economics*, 43, pp. 1263-1297.

— (2013). Legal transplant, legal origin, and antitrust effectiveness. *Journal of Competition Law & Economics*, 9(1), pp. 65-88.

Nicholson, M. W. (2008). An antitrust index for empirical analysis of international competition policy. *Journal of Competition Law & Economics*, 4(4), pp. 1009-1029.

Petersen, N. (2013). Antitrust Law and the Promotion of Democracy and Economic Growth. *Journal of Competition Law & Economics*, 9(3), pp. 593-636.

Robles, A. (coord.) (2017). *La lucha contra las restricciones de la competencia. Remedios y sanciones en el ordenamiento español.* Granada*:* Comares.

Samà, D. (2013). The Effectiveness of Competition Policy: An Econometric Assessment in Developed and Developing Countries. *MPRA Paper*, n.º 55360.

Symeonidis, G. (2002). *The Effects of Competition: Cartel Policy and the Evolution of Strategy and Structure in British Industry*. London: MIT Press.

Trillas, F. y Xifré, R. (2016). Institutional reforms to integrate regulation and competition policy: Economic analysis, international perspectives, and the case of the CNMC in Spain. *Utilities Policy*, 40, pp. 75-87.

Voigt, S. (2009). The effects of competition policy on development. Cross-country evidence using four new indicators. *The Journal of Development Studies*, 45(8), pp. 1225-1248.

Weymouth, S. (2016). Competition politics: interest groups, democracy, and antitrust reform in developing countries. *Antitrust Bulletin*, 61(2), pp. 296-316.

ESTRUCTURA TERRITORIAL Y REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University

José Manuel TRÁNCHEZ-MARTÍN

Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED

Eduardo SANZ-ARCEGA (*)

Universidad de Zaragoza

Resumen

Dos son los objetivos principales de este trabajo. En primer lugar, con base en la Teoría del Federalismo Fiscal, se identifica las principales debilidades institucionales en el diseño del Estado autonómico (que irremediablemente se trasladan al funcionamiento). En un segundo estadio, a partir de las mejores prácticas identificadas por la evidencia empírica nacional e internacional, se propone un conjunto de reformas cuyo acometimiento (en bloque) redundaría en claras ganancias de eficiencia para el sector público en España. La amplitud del objeto de estudio motiva una selección subjetiva de los temas abordados en la discusión que, en todo caso, se despliegan sobre las cinco áreas fundamentales que describen cualquier realidad descentralizada: competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual y sistema de partidos (del que, en última instancia, depende el funcionamiento del Estado autonómico).

Palabras clave: Estado autonómico, federalismo fiscal, debilidades institucionales, eficiencia, reformas institucionales.

Abstract

Two are the main objectives of this work. First, based on the Theory of Fiscal Federalism, we identify the main institutional weaknesses in the design of the decentralized state (which irretrievably translate into its operability). In a second stage, based on the best practices, as identified by the available national and international empirical evidence, we propose a set of reforms which if accepted (in bulk) would result in clear efficiency gains for the Public Sector in Spain. The breadth of the subject matter of study motivates a subjective selection of the topics addressed in the discussion which, in any case, are deployed on the five fundamental areas that describe any decentralized reality: division of responsibilities, financing, intergovernmental relations, conflict, and party system (on which, ultimately, the functioning of the regional State depends).

Keywords: decentralized governance, fiscal federalism, institutional weaknesses, efficiency, institutional reforms.

JEL classification: H70.

I. INTRODUCCIÓN

LOS dos objetivos principales de este trabajo son identificar las principales debilidades institucionales en el diseño (y, por ende, en el funcionamiento) del Estado autonómico y proponer un número de reformas de esas instituciones desde la perspectiva de la eficiencia del sector público.

La crisis económica precipitada por la emergencia sanitaria acentúa aún más la capital importancia que el diseño institucional atesora para la mejora en el bienestar de los ciudadanos. En el caso de España, el embate de la crisis se erige en una nueva oportunidad para superar las deficiencias de calidad institucional que la literatura económica y la doctrina jurídica han identificado en el diseño del Estado autonómico, por cuanto aquellas, irremediablemente, se trasladan a su funcionamiento.

Desde un punto de vista normativo, específicamente en relación con arquitecturas institucionales descentralizadas, como la española, la Teoría del Federalismo Fiscal ha acumulado evidencia acerca de las condiciones que estimulan una estructura territorial más eficiente (Ter-Minassian, 1997; Bahl, 1999; Boadway y Shah, 2009; Hankla, Martínez-Vázquez y Ponce-Rodríguez, 2019). A tenor de los desarrollos de la literatura, un óptimo diseño institucional en un Estado descentralizado debería atender una serie de dimensiones imprescindibles: 1) debe promover la máxima claridad posible en la distribución competencial entre niveles de gobierno; 2) debe adoptar reglas de financiación que incentiven la suficiencia, la corresponsabilidad fiscal, la solidaridad entre territorios y un funcionamiento estable de la gestión macroeconómica con especial atención en el logro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de todos los niveles de gobierno; 3) debe contemplar la participación de los niveles subcentrales (en ámbitos de su competencia) en las decisiones de los órganos centrales del Estado, así como establecer mecanismos adecuados para la coordinación y cooperación entre todos ellos; 4) debe contar con sistemas de solución de conflictos ágiles, incentivando la cooperación sobre la confrontación; y 5) debe tomar en consideración la interacción entre las instituciones políticas y los resultados de la acción pública, singularmente por lo que hace a los incentivos

que moldean la estructura de (y la interacción entre) los partidos políticos (Ponce-Rodríguez *et al.*, 2020; Weaver, 2020). No en vano, una exitosa provisión de bienes y servicios públicos en los Estados ampliamente descentralizados depende, en última instancia, de la coordinación y cooperación entre los diferentes poderes del Estado, lo cual es como afirmar que depende de la naturaleza –cooperativa versus conflictiva o hasta desleal…– de las relaciones que median entre los distintos niveles territoriales de la Administración (Muñoz Machado, 2006; Ponce-Rodríguez *et al.*, 2020; Goelzhauser y Konisky, 2020).

Justamente con la motivación de contribuir a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento del Estado autonómico, y, a la luz del diseño óptimo que propone la Teoría del Federalismo Fiscal, este trabajo tiene como objeto el análisis de las instituciones fundamentales del Estado autonómico que disciplinan en buena medida el comportamiento de sus principales actores. Como tales descuellan, no por casualidad, los órganos constitucionales, por cuanto –aunque en menor medida, junto con las entidades locales– ejercen la dirección política del Estado, a saber: las Cortes Generales –Congreso y Senado–, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno, y también las asambleas y ejecutivos autonómicos (1).

A tal fin, y, para poder ser capaces de mantener la discusión dentro de unos límites manejables, necesariamente existirá una elección subjetiva de las cuestiones que se abordan. En nuestro caso, lo hacemos a partir de las cinco dimensiones que revelan las áreas preferentes de un diseño institucional descentralizado –competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual, y, planeando sobre todas ellas, el sistema de partidos–.

Acto seguido, con base en las mejores prácticas identificadas por la evidencia empírica nacional e internacional, este trabajo incluye una relación de propuestas de reforma, en cuya adopción conjunta residiría su eficacia. Si bien es sabido que los resultados que cosechan los trasplantes institucionales pueden ser ambiguos, pues cada experiencia federal posee singularidades que traen causa de condicionantes particulares (2), la argumentación basada en experiencias exitosas no parece tampoco un mal punto de partida para un discurso reformista.

El trabajo se estructura como sigue. Tras esta introducción, la siguiente sección identifica, en primer lugar, las principales carencias, debilidades e incentivos perversos de diseño institucional que perjudican el desempeño eficiente del Estado autonómico. Acto seguido, la tercera sección se orienta a discutir diversas propuestas de reforma. La cuarta sección ofrece las consideraciones finales.

II. LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO AUTONÓMICO A LA LUZ DEL FEDERALISMO FISCAL: DIAGNÓSTICO DESDE LA EFICIENCIA

Esta sección enjuicia a la luz de la Teoría del Federalismo Fiscal y, para el caso español, las eventuales debilidades que presenta el diseño institucional en cada una de las cinco dimensiones fundamentales que permiten evaluar cualquier realidad descentralizada. Para poder mantener la discusión en unos términos aprehensibles, tal como se ha puesto de manifiesto en la introducción, debe explicitarse la necesaria selección subjetiva de las cuestiones que se abordan.

1. Debilidades institucionales en la distribución competencial entre niveles de gobierno

Una de las condiciones que la teoría normativa del federalismo fiscal señala como necesarias para un eficiente funcionamiento de los Estados descentralizados es dar una solución correcta al denominado *assignment problem*, es decir, establecer una serie de normas y reglas para responder a la pregunta de *quién hace qué*, o, dicho de otra forma, qué nivel del gobierno es el encargado de realizar cada una de las funciones asignadas al sector público. A tal fin, todos los Estados descentralizados cuentan con normas –generalmente– constitucionales que delimitan la distribución de poder entre niveles de gobierno y asignan ese poder de forma originaria (constitucional) no únicamente al nivel central o federación, sino también a los niveles de gobierno subcentrales.

La Teoría del Federalismo Fiscal señala como requisitos óptimos para una correcta asignación competencial los siguientes:

1) *Claridad*: para evitar problemas de confusión y de duplicidades y para asegurar la responsabilidad y rendición de cuentas ante el electorado resulta crucial que estén correctamente precisados los roles de cada nivel de gobierno respecto de cada competencia. Ello demanda que

haya una asignación de competencias exclusiva a cada nivel de gobierno o que cuando la concurrencia de competencias sea inevitable o deseable, que exista transparencia en la asignación de los tres planos fundamentales que definen el diseño de cualquier competencia: regulación, financiación y gestión. Solo así se potencia eficientemente la visibilidad de la ciudadanía acerca de qué funciones ejerce cada nivel de gobierno, incrementando la rendición de cuentas. *A contrario*, la literatura ha subrayado la conexión que media entre mayor desinformación (invisibilidad) ciudadana y mejor capacidad de movilización de corrientes políticas populistas (3) (Hameleers, Bos y de Vreese, 2017).

2) *Eficiencia*: la asignación competencial entre niveles de gobierno debe incentivar una provisión de servicios públicos que maximice el bienestar de la ciudadanía y, por tanto, que no genere problemas de equidad interpersonal. Con base en la Teoría, mientras las funciones de estabilización y redistribución deben concentrarse en el nivel central, la asignativa, por su parte, generará ganancias de eficiencia en la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos respecto de las competencias en las que las preferencias de la ciudadanía resulten heterogéneas (Musgrave, 1959; Casahuga, 1982).

3) *Minoración de externalidades y aprovechamiento de economías de escala*: la asignación competencial debe ser capaz de minorar las eventuales externalidades negativas que pudieren surgir al calor de su ejercicio, así como reconocer la dimensión óptima para minimizar los costes de producción.

4) *Corresponsabilidad fiscal*: la asignación competencial debe contar con una correspondencia entre territorios beneficiarios de los servicios públicos y territorios que los financian, evitando en la medida de lo posible problemas de «ilusión fiscal» y «tragedia de los comunes» (4).

5) *Autonomía completa y real*: la asignación competencial deber otorgar una verdadera autonomía de gasto y de ingreso al nivel de gobierno responsable, evitando en la medida de lo posible la existencia de instrumentos que puedan cercenar *de facto* dicha autonomía y responsabilidad.

A continuación, se expone las principales causas que motivan las debilidades en el diseño competencial del Estado autonómico más allá de la realidad dinámica que personifica cualquier Estado federal. A nuestro juicio, son cuatro.

En primer lugar, el sistema de asignación competencial español presenta un problema de claridad, con grandes dificultades de seguimiento del espacio de poder asignado a cada nivel de gobierno. Dos razones fundamentales explican dicho problema.

De un lado, dentro de los posibles modelos de caracterización de Estados descentralizados que ofrece la experiencia comparada resulta fácil identificar a nuestro Estado autonómico como un Estado de naturaleza cooperativa en el que, aunque existen algunas *competencias exclusivas*, predomina un amplio número de *competencias concurrentes* y *compartidas* (5), entre las que destacan algunas importantes para el bienestar de los ciudadanos como Sanidad, Educación, Protección Social o Justicia. La concurrencia competencial en sí misma no debería ser un problema si estuviera correctamente delimitada, pero ni siquiera existe un patrón común para identificar qué ámbito de actuación en el ejercicio de competencias compartidas/concurrentes corresponde a cada nivel de gobierno (valga como ejemplo Protección Social).

De otro lado, las fórmulas elegidas para asignar las competencias a los distintos niveles de gobierno son complejas y no basta con un simple seguimiento de la Constitución y los estatutos de autonomía para conocer el reparto competencial entre el Estado central y las comunidades autónomas. La abundante utilización de leyes marco (art.150.1 Constitución española, en adelante CE) y de leyes orgánicas de delegación (art.150.2 CE) implica dificultades añadidas para conocer la verdadera descentralización de competencias realizada a las comunidades autónomas. Esta falta de claridad se ve especialmente ampliada si tenemos en cuenta la asignación de competencias al ámbito local, especialmente por lo que se refiere a la amplia heterogeneidad de asignación competencial según el tamaño de los municipios y al hacer depender la asignación competencial del contenido de la legislación sectorial autonómica en cada materia (art. 25.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRBRL) o al existir cláusulas indeterminadas de atribución competencial (art 25.1 LRBRL) (Tránchez *et al*., 2011).

En segundo término, el reparto competencial del Estado autonómico, en puridad, es abierto y dinámico, de acuerdo con la

propia Constitución, cuya consecuencia es una cierta inestabilidad. Así, respecto a la asignación de competencias autonómicas, la atención de la doctrina acerca de la eventualidad del sistema competencial concentra su atención en el artículo 150.2 CE, a tenor del cual se acepta (casi) ilimitadamente la transferencia o delegación de competencias centrales a las regiones, y en el art. 150.1 CE que permite la ampliación de competencias concurrentes. No obstante, la posibilidad de armonización de la legislación autonómica que auspicia el artículo 150.3, que, quizá por su desuso, ha pasado desapercibida a aquella, permitiría una invasión competencial en sentido contrario y sin contornos definidos.

También se observa este carácter abierto y permeable en lo que respecta a la asignación competencial al nivel de gobierno local. Por un lado, al estar referenciado en buena medida a la legislación sectorial autonómica, esta puede cambiar con facilidad introduciendo reasignaciones competenciales (art. 25.2 LRBRL). Por otro lado, el uso abundante de fórmulas de delegación por las comunidades autónomas hacia las entidades locales también introduce una amplia posibilidad de cambios, pues estas delegaciones también pueden modificarse con facilidad.

Este carácter abierto y dinámico del marco competencial presenta ventajas como su flexibilidad y capacidad de adaptación ante cambios en la evolución de las necesidades de las políticas, de las preferencias de los ciudadanos o de innovaciones tecnológicas que hagan posibles cambios en la producción optima de servicios públicos. Sin embargo, presenta inconvenientes de inseguridad jurídica tanto en los Gobiernos que deben desarrollar las políticas como en los ciudadanos que deben evaluarlas en el funcionamiento democrático con rendición de cuentas.

En tercer lugar, la asimetría competencial, más allá de los hechos diferenciales (6), y, ya desde los inicios del proceso descentralizador, generó incentivos a la emulación por parte de las regiones que *ab initio* contaron con menores competencias. A su vez, estimuló la demanda de nuevas competencias por aquellas comunidades que, también *ab initio*, contaron con un techo competencial superior (7). Con otras palabras, la asimetría se ha erigido en motor del proceso de descentralización generando incentivos a continuas renegociaciones para aumentar el nivel de autogobierno (Tudela, 2018).

En cuarto lugar, de la apertura del sistema destaca como resultado la coexistencia de entidades supramunicipales con competencias yuxtapuestas a las de las comunidades autónomas. Y ello, no solo por lo que hace a las diputaciones provinciales (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018), sino también por lo que se refiere a las entidades locales supramunicipales creadas por las propias regiones –comarcas, veguerías…– que no quedaron afectadas por la Ley de 27/2013, de 27 de diciembre, que perseguía una clarificación competencial del nivel local de gobierno.

Llegados a este punto, de las debilidades en el diseño de la distribución competencial identificadas se deduce tanto la asimetría como la inestabilidad permanente del modelo. Todo lo cual, en última instancia, precipita las siguientes consecuencias que lastran un funcionamiento eficiente del Estado autonómico.

De un lado, el modelo competencial resultante es confuso (García Roca, 2014), lo que genera problemas en dos direcciones. Por un lado, precipita dificultades para que los propios gobernantes sepan hasta dónde llegan sus competencias y, en consecuencia, propicia un aumento desmesurado de la conflictividad competencial ante la jurisdicción constitucional (Aragón, 1986). Por otro lado, la ciudadanía observa grandes dificultades para identificar el nivel de gobierno responsable de cada competencia, oscureciendo la rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos (López Laborda y Rodrigo, 2015; Herrero, Goenaga y Tránchez, 2018) (8).

En consecuencia, la falta de claridad en competencias capitales para el bienestar de los ciudadanos redunda en que su ejercicio sea ininteligible, verbigracia en Justicia o Protección Social, además de que impide el aprovechamiento de las economías de escala latentes a una gestión coordinada (respectivamente, Gutiérrez López, 2016; AIReF, 2019). Todo lo cual, a su vez, se traslada indefectiblemente a la eficiencia general de la economía, especialmente en el caso de la Justicia (Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2019, en uno de los trabajos más recientes).

De otro lado, la inestabilidad del sistema competencial y la dinámica permanente de mayores asunciones competenciales ha generado algunas distorsiones importantes. Destaca un problema de eficiencia en la medida

en que no se hayan valorado realmente las economías de escala que tiene la provisión centralizada de algunos servicios; pero también debe enfatizarse una mayor complejidad en la asignación competencial consecuencia de una permanente reasignación de competencias. Además, han aflorado problemas de equivalencia fiscal cuando se ha producido una mayor descentralización de competencias de gasto sin una clara asignación de poder fiscal equivalente o sin mayores asunciones de corresponsabilidad.

A resultas de lo anterior puede afirmarse que la inestabilidad competencial precipita la homónima de los sistemas de financiación, dada la imbricación entre ambos (Salvador Crespo y Sanz-Arcega, 2014). Con otras palabras, toda enmienda del orden competencial, como ocurrió con la ley de 2013 que modificó las atribuciones de las entidades locales, impone de facto una reforma de la financiación.

2. Debilidades institucionales en la distribución del poder fiscal

En un Estado multinivel la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno prevista constitucionalmente debe llevar aparejada una correlativa distribución del poder fiscal facilitando los recursos financieros que permitan el cumplimiento de las funciones encomendadas. Con otras palabras, no hay autonomía real sin autonomía financiera. Por ello, resulta clave establecer principios generales, normas claras e instituciones que permitan organizar adecuadamente esa distribución de poder fiscal.

Dicho lo cual, y, de acuerdo con la Teoría del Federalismo Fiscal, un diseño óptimo del reparto del poder fiscal en Estados multinivel debería tender a la satisfacción de varias condiciones fundamentales:

1) *El principio de equivalencia fiscal* (Olson, 1969), según el cual cada Administración debe contar con suficiencia financiera y tener autonomía financiera. Es decir, cada nivel de gobierno debe tener recursos suficientes para financiar las competencias asignadas y, a su vez, debe ser capaz de cubrir sus gastos con ingresos extraídos exclusivamente de entre sus propios contribuyentes.

En la práctica existe gran dificultad para conseguir estos objetivos con plenitud, debido a la desigual distribución territorial de las bases imponibles. Ello requiere restringir la aplicación del principio de suficiencia financiera a las entidades más pudientes e irremediablemente recurrir a la utilización de transferencias intergubernamentales verticales y horizontales para lograr la suficiencia, pero que crean dependencia y minoran la autonomía.

2) *El principio de responsabilidad*, relacionado estrechamente con el anterior, y que lleva a que los Gobiernos con un determinado poder fiscal asignado deban ejercerlo efectivamente para cumplir sus competencias y poder rendir cuentas antes sus ciudadanos. Esta idea de la responsabilidad, uno de los argumentos más potentes en favor de la descentralización, conlleva, a su vez, una serie de condiciones para su cumplimiento:

a) la autonomía tributaria asignada debe ser amplia (o, al menos, suficiente) para que su ejercicio sea factible;

b) no deben existir problemas de «restricción presupuestaria blanda» (9);

c) debe darse suficiente visibilidad o capacidad para que la ciudadanía pueda identificar con nitidez de qué competencias (y recursos) dispone cada nivel de gobierno para hacer efectiva su responsabilidad (Oates, 1972).

3) *El principio de equidad territorial o solidaridad*. En numerosas ocasiones el reparto territorial del poder fiscal genera diferencias de recaudación debido a la diversa distribución de la capacidad fiscal entre territorios. Estos problemas de equidad fiscal territorial obligan a incorporar transferencias intergubernamentales tanto de nivelación como de desarrollo. Respecto de la nivelación, las recomendaciones teóricas apuntan a que el número de fondos tiene que ser el menor posible, y, en su caso, cada uno de los que eventualmente se constituyan debe atender a un único objetivo. Idealmente, debería establecer un único fondo de nivelación con una sola fórmula de reparto y que refleje las disparidades interterritoriales en necesidades de gasto y capacidad fiscal (Martínez Vázquez y Searle, 2007; Boadway y Shah, 2007).

4) *El principio de coordinación*. A fin de evitar que el comportamiento autónomo de los Gobiernos subcentrales pueda derivar en problemas del funcionamiento del mercado único o en problemas de excesiva competencia fiscal a la baja (*race to the bottom*).

Llegados a este punto, en el caso español la literatura señala un amplio número de debilidades de diseño en los sistemas de financiación de los niveles de gobierno subcentrales, entre las que destacan las siguientes:

– La mayor disrupción (sin parangón en la experiencia comparada) que existe en el diseño de la financiación subcentral es la existencia de una fuerte asimetría en los regímenes de financiación. La convivencia de dos regímenes financieros distintos (el común y el foral), con marcadas diferencias (y, por ende, beneficios) para los sistemas forales –fundamentalmente, su no participación en los fondos de solidaridad– motiva que tanto Navarra como el País Vasco cuenten con una financiación relativa muy superior al resto de las comunidades autónomas.

– El diseño del sistema de financiación regional muestra importantes desequilibrios verticales (10) que obliga a una amplia utilización de transferencias verticales y genera una elevada dependencia de los Gobiernos regionales, desincentivando su responsabilidad (Comisión de Expertos, 2017). Idéntico problema presentan las entidades locales.

– El nivel de autonomía tributaria (poder tributario) asignado tanto al nivel de gobierno regional como a las entidades locales se considera escaso e ineficientemente diseñado, lo cual genera comportamientos fiscales poco responsables (Comisión de Expertos, 2017; Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018; Martínez-Vázquez, Tránchez-Martín y Sanz-Arcega, 2019). El sistema de impuestos cedidos en el ámbito regional y el sistema de participaciones impositivas de las entidades locales, amén de la capacidad regulatoria de las regiones, resulta opuesto a la teoría de la asignación de tributos y la mejor práctica internacional. De acuerdo con las recomendaciones de la teoría el reparto de poder fiscal a los niveles de gobierno subcentrales debería diseñarse de la siguiente forma; a saber: lista cerrada de tributos y ejercicio de la autonomía tributaria restringido tan solo a tipos impositivos, fijando en una ley estatal los tipos mínimos y máximos para cada impuesto, de modo que la existencia de un mínimo umbral de tributación no afecte a la eficiencia en la localización de los recursos, que, a contrario, quedaría muy influenciada simplemente por razones de carga tributaria y de recaudación de impuestos por la Administración tributaria que tenga la mayor ventaja comparativa en cada caso (Martínez Vázquez, 2015).

A mayor abundamiento, la figura de impuestos cedidos (también sin parangón en la experiencia comparada), aunque ofrece la ventaja de asegurar la coordinación interterritorial de bases tributarias, se aleja de la mejor práctica internacional de impuesto y tributos propios y crea la percepción entre los ciudadanos de que se trata de impuestos compartidos con el Gobierno central (cuando no de tributos exclusivos de este; Área de Sociología Tributaria, 2016).

– Por otra parte, los mecanismos institucionales de articulación de las reglas fiscales y de distribución de los límites de déficit y deuda presentan debilidades evidentes. En primer lugar, los mecanismos de toma de decisiones respecto a la fijación de estos límites están fuertemente sesgados en favor del Gobierno central con escasa capacidad real de decisión por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales, debilitando su autonomía financiera. En segundo lugar, las decisiones concretas tomadas sobre estos límites han desembocado en criterios inconsistentes y problemáticos que han generado inestabilidad e incentivos a la no responsabilidad. Así, en el nivel regional, frecuentemente se han tomado criterios no técnicos que relajan el cumplimiento de los requisitos de déficit y deuda a las comunidades que más se habían alejado de estos, lo que ha generado precedentes y señales claras sobre la ausencia de consecuencias al incumplimiento de las reglas en el futuro. En el mismo sentido, por lo que hace a las entidades locales, la obligación de presentar equilibrio presupuestario y endeudamiento bajo tutela del Gobierno central suponían restricciones claras y reguladas al más alto nivel normativo, pero han generado problemas de aplicación técnica y de validez operacional. Valgan como ejemplos, de un lado, la inseguridad jurídica sobre la autonomía local en relación con el destino de superávits presupuestarios y, de otro, el incentivo perverso que supone el hecho de que los municipios con mayor nivel de endeudamiento tengan más posibilidades de seguir recurriendo a este instrumento de financiación (Hevia García, 2020). En tercer lugar, el marco de medidas preventivas, correctivas y coercitivas establecido en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria (11) son de amplia exigencia formal, pero de poca aplicación efectiva, lo que ha podido aumentar la sensación de laxitud, generando incentivos a una mayor irresponsabilidad presupuestaria.

– Las sucesivas reformas de los sistemas de financiación no han extirpado la persistencia de una relevante «restricción presupuestaria blanda», que favorece un comportamiento menos responsable de los Gobiernos subcentrales tanto en términos de un control sostenible del gasto como en lo referente a la realización de mayores esfuerzos tributarios utilizando su propia autonomía tributaria. Muchos son los argumentos que abonan este problema, como, por ejemplo, la expectativa de rescate explícito o solapado en las renegociaciones de futuros sistemas de financiación, en las renegociaciones de los límites de déficit o de deuda, o en el cuentagotas de incrementos continuos en el tiempo en los márgenes de participación en los ingresos del Gobierno central cuando había evidencia de la falta de esfuerzo recaudatorio con los tributos propios, etcétera.

– Respecto de la nivelación regional, es un lugar común la evidencia acerca de los problemas de complejidad y falta de transparencia del sistema de nivelación (tanto vertical como horizontal) derivado de un criterio de equidad incompletamente definido, que complica el diagnóstico sobre la verdadera nivelación efectuada con una excesiva multiplicación de fondos; cuya definición (y, por tanto, cuyos resultados), además, trae causa del juego de mayorías parlamentarias entre las Cortes y las distintas Asambleas autonómicas. La consecuencia parece un cierto desincentivo a un mayor esfuerzo fiscal regional (Comité de Expertos, 2017) (12).

Así las cosas, de las consideraciones anteriores sobre los sistemas de financiación en España emergen claras debilidades en el diseño institucional que lastran un funcionamiento eficiente del Estado autonómico. De las cuales, a su vez, se derivan varias consecuencias fundamentales.

En primer lugar, como consecuencia de la asimetría en los sistemas de financiación, se observan amplias disparidades entre la financiación total por habitante ajustado recibida finalmente por los territorios comunes respecto de los forales, lo que genera problemas de desigualdad territorial en la provisión de servicios públicos. Adicionalmente, la nula contribución de los territorios forales a la solidaridad interterritorial, al quedar fuera de los mecanismos de nivelación, acrecienta los problemas de equidad interterritorial. Esta asimetría en resultados de financiación y en contribución a la solidaridad ha alimentado la sensación de «agravio comparativo» y la búsqueda de la generalización del sistema de concierto por otros territorios lo que, a su vez, ha generado importantes problemas de tensión política.

En segundo lugar, se producen importantes consecuencias derivadas del diseño de la autonomía tributaria y su consiguiente responsabilidad, entre las que destacan tres:

– La cesión de autonomía tributaria se considera escasa, lo que lleva a las comunidades autónomas a la necesidad de depender ampliamente del sistema de transferencias y una menor corresponsabilidad. Como se ha señalado (Comité de Expertos, 2017), los fondos de nivelación horizontales y verticales del sistema de financiación regional, al pender del juego coyuntural de mayorías políticas, además de generar inestabilidad, desincentivan un mayor esfuerzo fiscal regional, generando problemas de responsabilidad fiscal (13).

– Los Gobiernos subcentrales ejercen escasamente el poder tributario que tienen asignado, lo que puede estar contribuyendo a la insuficiencia financiera y la falta de responsabilidad y rendición de cuentas (Comisión de Expertos, 2017; Martínez-Vázquez, Tránchez Martín y Sanz-Arcega, 2019; Zabalza, 2020).

– El actual arreglo institucional de tributos cedidos resulta ineficiente, por cuanto genera una localización de las bases imponibles con mayor capacidad económica exclusivamente por razones fiscales (López Laborda y Rodrigo, 2019). No en vano, el sistema de tributos cedidos genera problemas de competencia fiscal a la baja, sobre todo en aquellos tributos con mayor capacidad recaudatoria o redistributiva (IVIELab, 2020).

En tercer lugar, la persistencia de los elementos señalados con anterioridad que alimentan una «restricción presupuestaria blanda» que constituye un problema de riesgo moral y que, al tiempo, acentúa el crónico desfase entre gastos e ingresos públicos y un incremento de la falta de responsabilidad fiscal.

En cuarto lugar, se producen determinados problemas derivados del diseño de los mecanismos institucionales de articulación de las reglas fiscales. Por un lado, las debilidades señaladas respecto a la toma

de decisiones en el diseño de las reglas fiscales (límites de déficit, deuda y gasto) ocasionan un importante problema de sensación de falta de cogobernanza real por parte de los Gobiernos subcentrales, que se encuentran fuera de la toma de decisiones en aspectos cruciales para su financiación. Por otro lado, la amplia laxitud mostrada por la aplicación de las medidas relacionadas con el cumplimiento de las reglas fiscales o la alternancia de criterios inconsistentes o poco claros generan importantes incentivos al ya señalado problema de falta de responsabilidad fiscal.

En quinto lugar, la importancia de partidos nacionalistas/regionalistas bisagra en el Congreso de los Diputados (respecto de contextos con preeminencia de partidos políticos de ámbito nacional) incentiva y redunda en un peor desempeño fiscal de los Gobiernos, por cuanto la fragmentación política hace primar consideraciones regionales sobre las generales (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2009; Simón, Sacchi y Lago-Peñas, 2018; Ponce-Rodríguez *et al*., 2020) (14).

Finalmente, el corolario de todo lo expuesto resulta una escasa transparencia o visibilidad fiscal para la ciudadanía. O, dicho de otro modo, los ciudadanos, muy mayoritariamente, desconocen qué impuestos financian la acción de cada uno de los niveles territoriales de la Administración, por lo que la rendición de cuentas de los decisores públicos es menor de la deseable (Herrero, Goneaga y Tránchez, 2018; López-Laborda, Rodrigo y Sanz-Arcega, 2020).

3. Debilidades institucionales en el ámbito de las relaciones de cooperación entre niveles y órganos de gobierno

La articulación de mecanismos que favorezcan la coordinación y cooperación entre la acción de los distintos niveles territoriales de gobierno es una condición necesaria para que, incluso a través de una minoración de la conflictividad, la descentralización produzca ganancias de eficiencia. Ello es así, especialmente, en arquitecturas de naturaleza cooperativa, como la española, en la que el ejercicio de competencias sustantivas para el bienestar de los ciudadanos está simultáneamente asignado a diferentes niveles de gobierno. A tal fin, la literatura ha identificado la bondad que supone la existencia de arreglos institucionales que permitan la participación de los Gobiernos subcentrales en la gobernanza de las decisiones del nivel central del Estado en las materias pertinentes, así como el establecimiento de una interlocución fluida entre todos los niveles de gobierno, singularmente en materias que generen externalidades y/o en aquellas cuya gestión corresponda a más de un nivel territorial de la Administración (Tajadura, 2002). En este punto, como posibilidades exitosas que muestra la evidencia comparada descuellan los foros intergubernamentales (15) y los órganos colegiados de gobernanza.

En el caso de España, y, respecto de los primeros, la búsqueda de la bilateralidad por parte de los Gobiernos regionales en sus relaciones con el Estado central se aparta de las mejores prácticas señaladas, a la par que, incluso descontando el creciente número de convenios interregionales (Matia Portilla, 2011), la situación de la cooperación horizontal entre comunidades autónomas no ofrece hasta la fecha resultados muy positivos (Tajadura, 2018). Todo lo cual es más el resultado del juego en la dirección política que de la ausencia de un marco normativo (16). Valga como ilustración que el foro intergubernamental al más alto nivel, la Conferencia de Presidentes, ha sido escasamente convocado a pesar de que su reglamento interno prescribe que, al menos, debería celebrarse con periodicidad anual (17). Por otra parte, su diseño inicial ya anticipaba su posible inefectividad ya que los presidentes autonómicos no tienen obligación legal de asistir.

La dificultad para la evaluación objetiva de los resultados de la cooperación a través de foros intergubernamentales se torna mucho más nítida si se coloca el foco del análisis sobre los órganos colegiados de gobernanza. Así, tanto la doctrina jurídica como la literatura económica han atendido a dos categorías de debilidades institucionales que presentaría el Estado autonómico. De un lado, la propia capacidad de los Gobiernos subcentrales para hacer valer sus intereses en los órganos colegiados de gobernanza. Y, de otro lado, la representatividad de los Gobiernos subcentrales en relación con su capacidad para nombrar los miembros de aquellos. Al respecto, a nuestro juicio, dos cuestiones merecen especial consideración.

De un lado, por lo que se refiere exclusivamente a la primera de las debilidades expuestas, la capacidad real de los Gobiernos subcentrales para hacer valer

sus intereses en instituciones capitales para la gobernanza del Estado autonómico, destacan negativamente las Cortes Generales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local. Con base en la configuración legal de los dos últimos, la primacía del Gobierno central le permite prescindir de los intereses que, aun en bloque, pudieran presentar los Gobiernos subcentrales, tanto regionales como locales, en aspectos tan claves como los sistemas de financiación o la determinación y reparto de los límites de déficit y deuda regionales y/o el empleo de los superávits de los entidades locales.

De otro lado, aunando ambas categorías de debilidades, atención especial merece el sistema de elección de los miembros de las Cortes Generales –diputados y senadores–. La paradoja estriba en que el sistema electoral de base provincial previsto en la Constitución (arts. 68 y 69) propicia que el Congreso esté en mejor posición para atender los intereses regionales, pero solo de aquellas Comunidades que cuentan con partidos nacionalistas/regionalistas bisagra, al tiempo que, en el Senado, «la Cámara de representación territorial» (art. 69.1), la representatividad de las comunidades autónomas se fundamenta en el número de provincias en las que cada una de ellas está dividida.

A mayor abundamiento sobre la capacidad de las Segundas Cámaras de los Estados descentralizados para hacer valer los intereses regionales, la doctrina parece apuntar a que es el sistema de partidos el que define la mayor o menor toma en consideración de algunos intereses regionales, en mayor medida cuando en aquel participan partidos regionalistas/nacionalistas, que obviamente focalizan sus demandas en beneficios para sus territorios (Garrido López y Sáenz Royo, 2014). Quizá por ello, en lo que se conoce, únicamente parece haberse encontrado evidencia empírica acerca de la capacidad del *Bundesrat* alemán, donde son los Gobiernos regionales los participantes en la Cámara Alta, para representar los intereses regionales (Finke *et al.*, 2020).

De lo expuesto en este epígrafe se derivan las siguientes consecuencias que, a nuestro juicio, lastran un funcionamiento eficiente del Estado autonómico. Son cuatro.

En primer lugar, la ausencia de obligación de asistir a los foros intergubernamentales instituidos desnaturaliza la capacidad de estos para erigirse legítimamente en un mecanismo cooperativo eficaz. No por casualidad son representantes de comunidades autónomas con peso político específico los que, eventualmente, declinan participar.

En segundo término, los Gobiernos regionales se encuentran marginal e indirectamente representados en el Senado (art. 69.5 CE), al tiempo que únicamente a través de los partidos políticos regionalistas/nacionalistas que tengan representación en el Congreso pueden quedar atendidos preferentemente los intereses de algunas regiones. Con otras palabras, el sistema electoral de base provincial precipita que, en la práctica, el Congreso se encuentre parcialmente regionalizado y que el Senado, supuestamente la Cámara de representación territorial, paradójicamente tenga una mayor capacidad justamente para representar los intereses generales.

En tercer lugar, y, a consecuencia de lo anterior, de acuerdo con su configuración actual, pues, además, su única competencia legislativa sustantiva es su papel para la aplicación del artículo 155 de la Constitución, el Senado es, desde un punto de vista práctico, perfectamente prescindible.

En cuarto y último término, la capacidad del Gobierno central para soslayar los intereses subcentrales tanto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera como en la Comisión Nacional de Administración Local devienen claros desincentivos a la cooperación, en mayor medida en un entorno político polarizado y fragmentado.

Adenda sobre la anticooperación: el sistema de partidos y el bloqueo institucional

La democracia representativa (la única viable, de acuerdo con la experiencia histórica) se fundamenta en la articulación de las preferencias ciudadanas a través de partidos políticos. A nuestro juicio, conscientes de que la discusión en torno al sistema de partidos desborda, con mucho, la ambición (y el espacio) de estas páginas, no por ello queremos soslayar la importancia que el bloqueo institucional tiene para el correcto funcionamiento de cualquier Estado, sea este una realidad unitaria o descentralizada.

En el caso español, descuellan dos realidades de bloqueo institucional achacables a las Cortes Generales: el incumplimiento de los plazos de renovación de miembros de órganos constitucionales, singularmente el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional; y la

investidura fallida del presidente del Gobierno. Esta última circunstancia puede ocurrir, bien cuando ningún candidato se presenta (y que teóricamente pudiere alargarse en el tiempo hasta agotar la legislatura); o bien cuando el candidato no obtiene, al menos, la mayoría simple de votos favorables (art. 99 CE).

Siendo pacíficamente aceptada la importancia capital que ambos tipos de bloqueos suponen para el correcto funcionamiento de órganos constitucionales del Estado, las debilidades que motivan su ocurrencia son asimismo dos. Por lo que hace al bloqueo en la renovación de los miembros del Tribunal y del Consejo, no se ha diseñado un procedimiento automático para la presentación de candidaturas que obligue a cubrir (de entre ellas) las vacantes en tiempo y forma (18). De otro lado, respecto del procedimiento para la investidura del presidente del Gobierno, el arreglo institucional contenido en el artículo 99.5 de la Constitución, a tenor del cual «si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso», ha propiciado que la atomización parlamentaria haya encontrado en la repetición electoral un mecanismo torticero para tratar de mejorar la representación parlamentaria recién obtenida.

4. Debilidades institucionales en los mecanismos de resolución de conflictos

La descentralización motiva intrínsecamente la eventual aparición de conflictos para dirimir el alcance de los espacios regulatorios y financieros entre niveles de gobierno (Sala, 2010). Fundamentalmente, las discusiones se ventilan a través de la negociación política en el marco de las relaciones intergubernamentales a las que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior y, cuando ello no resulta posible, la solución queda arbitrada por un órgano jurisdiccional especialmente investido al efecto, en el caso de España, el Tribunal Constitucional.

Desde el punto de vista del diseño institucional óptimo de este tipo de órganos, de los desarrollos en la literatura es un lugar común inferir tres características (ilustrativamente, García Pelayo, 1981). De un lado, el marco legal debe proveer de recursos procesales ante el órgano encargado de dirimir los conflictos a los diferentes niveles de gobierno para la defensa de su autonomía, al tiempo que no se generen incentivos al menoscabo del propio funcionamiento de la acción de gobierno merced a una sobreinterposición de recursos. De otro lado, debe existir la percepción de que el «árbitro» emite sus decisiones de manera imparcial. Finalmente, el proceso de toma de decisiones y la publicación del fallo sobre las controversias debe producirse en unos plazos razonables que eviten la cronificación de los conflictos. A continuación, se contrasta las condiciones expuestas con los arreglos institucionales del caso español.

Por lo que hace al primero de los requisitos, de un lado, todos los niveles de gobierno y órganos constitucionales cuentan con mecanismos procesales para interponer conflictos ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía. De otro lado, el recurso previo de inconstitucionalidad –derogado entre 1985 y 2015– solo se mantiene en relación con la aprobación de proyectos de estatutos de autonomía y propuestas de reforma de estatutos de autonomía. Dada la doble voluntad precisa para la aprobación de ambos –Cortes Generales y Asamblea Legislativa regional– (19), la interposición de controversias ante el Tribunal con el objetivo de obstaculizar la acción de gobierno no parece plausible por esta vía; ni tampoco, en términos generales, por un plazo mayor de cinco meses respecto de la acción de los órganos de las comunidades autónomas (art. 161.2 de la Constitución) (20). Si bien, *a contrario*, la judicialización de la política, incluso interponiendo recursos y conflictos basados en peregrinos argumentos de fondo, pero que cumplen con todos los requisitos formales y que obligan al Tribunal a pronunciarse, es una constante desde los albores del Estado autonómico (Aragón, 1986).

En relación con el segundo de los dos extremos mencionados, la imparcialidad del órgano encargado de dirimir los conflictos, se ha encontrado evidencia a tenor de la cual no puede descartarse la imparcialidad del Tribunal Constitucional en la resolución de controversias entre las comunidades autónomas y el Estado central (López Laborda, Rodrigo y Sanz-Arcega, 2018) (21) –los conflictos que se plantean en defensa de la autonomía local son escasísimos– (22). Sin embargo, tal como acontece en cualquier realidad descentralizada, en términos políticos la aceptación de la imparcialidad (y aun de la legitimidad) tanto

de los fallos como de la propia existencia del Tribunal solo es consustancial a las formaciones políticas constitucionalistas.

Por lo que hace a la última de las condiciones expuestas, la duración de los procesos, la sobrecarga del trabajo del Tribunal, acentuada por la ingente cantidad de demandas de amparo que se interponen, precipita que la resolución de las controversias no sea en absoluto ágil. En una de sus primeras sentencias, empero, el Constitucional ya reconocía que «una justicia tardíamente concedida equivale a una falta de tutela judicial efectiva» (STC 26/1983, de 13 de abril, FJ 2). No por casualidad, las dilaciones indebidas devienen uno de los principales motivos que sustentan las condenas a España por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Matia Portilla, 2018). Valga como ilustración adicional los cuatro años que llevó al Tribunal resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006 (Sentencia 31/2010, de 28 de junio).

A tenor de lo antedicho, desde un punto de vista normativo la consecución de un mayor grado de eficiencia en la resolución de las controversias pasaría por el logro de mejores grados de cooperación y coordinación en la negociación política entre los diferentes órganos y niveles de gobierno. Sin embargo, la apuesta de los principales actores del Estado autonómico por la judicialización de la conflictividad precipita una dilación importante en la resolución de las controversias que debe ventilar el Tribunal Constitucional, lastrando un funcionamiento eficiente de las instituciones. O, dicho con otras palabras, de la realidad se desprende una insuficiencia de recursos del Tribunal para atender todos sus cometidos, cuestión, por otra parte, también extrapolable a la Administración de Justicia en su conjunto (Vázquez Cueto y Gutiérrez López, 2017).

III. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO DESDE LA EFICIENCIA

Esta sección detalla algunas propuestas de reforma del Estado autonómico con el objetivo de conseguir un funcionamiento más eficiente del mismo, cuya mayor efectividad, en todo caso, reside en gran medida en su acometimiento conjunto. A tal fin, con base en la evidencia empírica que se conoce, a continuación, se formulan una serie de recomendaciones *de lege ferenda* respecto de las cinco áreas preferentes que define la Teoría del Federalismo Fiscal para el diseño óptimo de Estados descentralizados: competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual y sistema de partidos. En este punto, debe ponerse de relieve la naturaleza subjetiva de las propuestas de reforma que se acogen, cualidad inherente al contenido de esta sección, así como, de nuevo, el pleno sentido que cobrarían aquellas de aprobarse en bloque.

Sentado lo anterior, a nuestro juicio, el funcionamiento del Estado autonómico obtendría claras ganancias de eficiencia de aprobarse las siguientes reformas, que desglosamos para cada una de las cinco dimensiones antedichas:

1.º) En el plano competencial, aun asumiendo la naturaleza cooperativa del Estado autonómico, así como el dinamismo ínsito a cualquier realidad descentralizada, abogamos por la clarificación del diseño competencial. Esta necesidad de clarificación resulta perentoria respecto de tres fenómenos asociados principalmente a la arquitectura competencial actual: la concurrencia, la delegación y transferencia y, por último, la asimetría.

Por lo que hace a las competencias concurrentes entre el Estado central y las comunidades autónomas, resulta necesaria una mayor y mejor explicitación del alcance competencial que tiene cada nivel de gobierno desde el punto de vista funcional y establecer para cada competencia (ámbito material), un criterio claro de identificación del reparto de poder para cada nivel de gobierno entre los atributos de cada función, distinguiendo quién tiene el poder regulatorio tanto en su vertiente legislativa como reglamentaria, la obligación de financiación y la obligación del desempeño o provisión de los servicios. La utilización consensuada del instrumento que constituyen las leyes de armonización (art. 150.3 CE) podría facilitar la clarificación de las competencias, incorporando toda la jurisprudencia constitucional. Esta norma, que podría ser utilizada como referencia tanto para los gobernantes como para los ciudadanos, debería ir acompañada de los suficientes anexos explicativos donde respecto de cada competencia concurrente (Educación, Sanidad, etc.) se recogiera con claridad el reparto del poder –regulatorio, de financiación y de ejecución…– entre niveles de gobierno. Desde un punto de vista práctico y dentro de la mejor practica internacional, la clarificación de las responsabi-

lidades para cada atributo puede requerir el desdoblamiento de funciones en subfunciones y en tantas etapas como sea necesario hasta llegar a una asignación de responsabilidades donde no haya solapamiento entre distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, y respecto del nivel local de gobierno, se defiende la supresión de las entidades locales supramunicipales, a salvo de mancomunidades y provincias, entendidas estas últimas como municipios de municipios; en concreto, exclusivamente respecto de aquellos con una población inferior a 20.000 habitantes y en donde debe ser posible la delegación de responsabilidades hacia arriba por falta de capacidad administrativa o escala inadecuada de los Gobiernos locales de menor tamaño. En paralelo, se comparte la necesidad de ampliar «las competencias de las entidades locales en servicios de proximidad al ciudadano» (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018: 35) invocando el «principio de subsidiariedad», tal como ha sido desarrollado por el Consejo de Europa y la Carta Europea de la Autonomía Local. Además, debe eliminarse cualquier cláusula indeterminada de atribución competencial, como la contenida en el artículo 25.1 LRBRL y debe realizarse un mayor esfuerzo para armonizar la legislación a nivel nacional regional en políticas sectoriales y la normativa en materias competenciales.

En segundo lugar, el abuso de la delegación y de la transferencia de competencias entre niveles de gobierno no deviene sino una perversión del diseño competencial, contribuyendo a la asimetría y a la ininteligibilidad en la práctica y cara a la rendición de cuentas a los ciudadanos de las responsabilidades que asume cada nivel de gobierno. Por ello, y, en relación con la delegación, si este instrumento se ha probado exitoso respecto de algunas materias, estas deberían adscribirse definitivamente al nivel –regional o local– que las esté desempeñando, bien a través de la modificación del artículo 148 de la Constitución, bien mediante una reforma de la Ley de Bases del Régimen Local. En todo caso, las pérdidas de eficiencia y la asimetría injustificada que genera una delegación heterogénea entre comunidades autónomas deben corregirse. Con otras palabras, el instrumento de la delegación puede, y debe, emplearse para conocer si la gestión autonómica de una materia genera ganancias de eficiencia, delegando su ejercicio –a modo de experiencia piloto– en una Comunidad, para, sobre la base de ello, delegar (o no) dicha materia al conjunto de ellas.

Por su parte, la transferencia de la titularidad de competencias que posibilita el artículo 150.2 debería suprimirse, derogando este inciso. Toda ampliación del marco competencial autonómico, de producirse, debe encauzarse a través de una reforma estatutaria.

En tercer y último término, la asimetría competencial horizontal como motor de una continuada descentralización resulta un elemento difícil de reconducir, debido a la facilidad de uso del argumento del «agravio comparativo entre territorios» y, especialmente, debido al mayor protagonismo político parlamentario de partidos que defienden intereses territoriales (nacionalistas y regionalistas). Sin embargo, la descentralización no debe fundamentarse en el mero agravio comparativo y debe potenciarse cuando existen claros argumentos de eficiencia en la provisión de servicios y cuando la misma permite mantener las mínimas garantías de equidad territorial, de solidaridad interterritorial y de unidad de mercado.

En consecuencia, creemos que la única asimetría admisible desde el punto de vista de la eficiencia con el marco constitucional actual son los hechos diferenciales. Respecto del resto de materias, todas las comunidades autónomas deben avanzar en paralelo.

2.º) Por lo que hace a los sistemas de financiación, debe partirse de su reforma conjunta y tras haber mejorado la claridad en la distribución competencial. El reparto de las competencias de gasto y de ingreso debe comprometer simultáneamente a los distintos niveles de gobierno para evitar problemas relevantes de desequilibrio vertical y para introducir mejoras de cogobernanza. Esta negociación multinivel de la financiación y el abordaje conjunto de los sistemas de financiación regional y local han sido carencias clásicas del contexto español.

Con base en lo anterior, se realizan las siguientes propuestas:

– Respecto a los problemas generados por la asimetría en los sistemas de financiación se propone modificar la metodología de cálculo del cupo y la aportación, de forma que los territorios forales contribuyan a la nivelación y a la solidaridad interregional. Al efecto también coadyuvaría la inclusión de cambios en la metodología de ajuste

utilizada para liquidar la recaudación definitiva del IVA y otros impuestos indirectos. Resulta probable que incorporando este tipo de cambios de aplicación efectiva se pudieran corregir, al menos parcialmente, las desigualdades territoriales de financiación observada, las carencias de contribución a la solidaridad total y los incentivos de otros territorios a lograr regímenes similares. Todas ellas son medidas necesarias que ayudarían a disminuir el impacto del grave problema de base que supone la asimetría en la asignación de ingresos. A más largo plazo, sería muy deseable explorar posibles avenidas para la eliminación de esa asimetría fundamental.

– Por lo que hace a la aprobación de mejoras en la autonomía tributaria, se recomienda la delimitación del poder fiscal de los Gobiernos subcentrales –regionales y locales– a una lista cerrada de tributos, que podría ser revisada y ampliada para obtener ganancias de autonomía y responsabilidad, como, por ejemplo, a través de la incorporación de tramos autonómicos colegiados en IVA e impuestos especiales (Martínez Vázquez, Tránchez Martín y Sanz-Arcega, 2019). En todo caso, es necesaria una reforma del diseño de esta cesión de impuesto restringiendo el ejercicio de la autonomía tributaria a tipos impositivos, y fijando en una ley estatal los tipos mínimos y máximos para cada impuesto para evitar la deslocalización de recursos y el fenómeno de *race to the bottom*.

– Respecto de la nivelación, se aboga por la entronización de un único fondo de nivelación con una sola fórmula de reparto (que refleje las disparidades interterritoriales en necesidades de gasto y capacidad fiscal), de la que pueda deducirse de forma transparente el tipo de nivelación acordada y la forma de lograrla y sin llegar al reordenamiento de las comunidades. En todo caso, las comunidades forales deberán contribuir a este fondo en las mismas condiciones que el resto de Comunidades.

– En lo atinente al marco institucional de diseño e implementación de las reglas fiscales, resulta necesario introducir modificaciones en el marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas establecido en la LOEPSF (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). El establecimiento de mecanismos de monitorización de las reglas y sistemas de alerta temprana pueden mejorar enormemente la eficacia de las medidas preventivas. Por otro lado, las medidas correctivas, verbigracia los Planes de Saneamiento Económico Financiero y los Planes de Reequilibrio, deben contar con mayor seguimiento y un cierto elemento punitivo, que evite que devengan una mera aprobación inercial formal.

– Respecto de los órganos de cooperación financiera –Consejo de Política Fiscal y Financiera y Comisión Nacional de Administración Local– el Estado central debería observar una disminución de su influencia que elimine su capacidad de veto y, por ende, la sensación de que opera con criterios arbitrarios, por ejemplo, aceptando que los acuerdos, especialmente los relativos a la fijación de límites de déficit y deuda, deban aprobarse por una mayoría cualificada de votos, por ejemplo, con un doble umbral de miembros y población representada, a semejanza del sistema imperante en el Consejo Europeo.

3.º) Específicamente respecto de las relaciones intergubernamentales y la cooperación, se comparte, en primer lugar, que debe establecerse la obligatoriedad de asistencia a los foros intergubernamentales reglados, especialmente por lo que se refiere a la participación de todos los presidentes autonómicos en la Conferencia de Presidentes (Tajadura, 2018).

En segundo lugar, de acometerse la reforma electoral que se prescribe *infra*, podría constituirse un Senado *à la Bundesrat*, en el que fuesen los Gobiernos regionales los representados en aquel, delimitando sus competencias legislativas a aquellas materias que no fueren exclusivas del Estado central (cuya aprobación residiría exclusivamente en el Congreso de los Diputados).

En tercer lugar, para evitar el bloqueo en la renovación de órganos constitucionales respecto de aquellos cargos del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que deban ser nombrados a propuesta de las Cortes Generales, se aboga por la regulación de un procedimiento de renovación automática, con plazos para la presentación de candidatos con suficiente antelación respecto de la expiración del mandato de los miembros salientes y de entre los que necesariamente deberán ser escogidos los nuevos magistrados y vocales.

Por último, en relación con la eventualidad de una investidura fallida, se defiende la reforma del artículo 99 de la Constitución que evite la tentación de utilizar torticeramente la posibilidad de una repetición electoral. Al efecto, a semejanza de lo que prescribe el artículo 165 del Reglamento del Parlamento

Vasco, en última instancia sería investido presidente el candidato que concite más síes de entre los diputados electos del Congreso.

4.º) En lo atinente al plano conflictual, la carga de trabajo del Tribunal Constitucional recomienda que se acometa una ampliación de la plantilla de sus letrados, dotando más plazas permanentes. La opción de incrementar el número de magistrados parece menos eficiente, por cuanto comprometería la unicidad de la jurisprudencia constitucional.

5.º) Finalmente, por lo que se refiere a la acción de los partidos políticos, la evidencia empírica es contundente en relación con las bondades que, para un eficiente funcionamiento de realidades descentralizadas, presente la existencia de un sistema de partidos de ámbito nacional respecto de otro en el que corrientes políticas nacionalistas/regionalistas se erijan en bisagras parlamentarias de los órganos legislativos centrales. Al efecto, partiendo de la regulación plural del instituto jurídico de la barrera electoral en las leyes autonómicas (Gálvez, 2020), así como, específicamente, de la constitucionalidad de la legislación electoral canaria (Cuesta López, 2020), proponemos la fijación de un umbral de votos a nivel nacional en las elecciones generales, de entre el 3 y el 5 por 100. Lejos de interdecir la participación política de opciones políticas de ámbito regional, esta medida incentivaría que aquellas se presentasen agrupadas, motivando una mayor consideración de los intereses generales (23).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

A partir del marco conceptual que proporciona la Teoría del Federalismo Fiscal, a tenor de la cual son cinco dimensiones principales las que perfilan cualquier realidad descentralizada –competencial, financiera, relaciones intergubernamentales, conflictual y sistema de partidos–, el primer objetivo de este trabajo dirige su atención al diagnóstico de las debilidades institucionales del Estado autonómico. Acto seguido, con base en el análisis anterior, se ha procedido a relatar un conjunto de propuestas de reforma que, tomadas conjuntamente en consideración, incrementarían la eficiencia del Estado autonómico. En consecuencia, la amplitud del objeto de estudio y la naturaleza subjetiva de las recomendaciones que se formulan obligan a poner de relieve la selección personal de los temas abordados en este trabajo.

Llegados a este punto, la literatura señala pacíficamente la capitalidad del diseño institucional para el crecimiento económico y, por ende, para el bienestar de las sociedades (ilustrativamente, North, 1991 y 1994). Con todo, el funcionamiento exitoso de cualquier Estado descentralizado reside no solo en el mero diseño de instituciones que favorezcan la eficiencia y la eficacia del sector público, sino en que los actores principales que ostentan la dirección política del Estado, con especial mención por lo que hace a los partidos políticos, muestren un comportamiento presidido por la buena gestión y la lealtad mutua (sirvan como ejemplos respectivos, Álvarez Álvarez, 2002; y García-Gómez, Onrubia y Sánchez-Fuentes, 2019). Pero esa es una historia para otra ocasión.

NOTAS

(*) Eduardo Sanz-Arcega agradece la financiación del Gobierno de Aragón –Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública)–.

(1) *Stricto sensu*, por órganos constitucionales del Estado la doctrina jurídica acepta como tales «aquellos que reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución» (García Pelayo, 1981, p. 13). Es decir, son los órganos que directamente participan en la «dirección política del Estado» (*ibid.*, 22). Dada la fecha en la que se publicó el trabajo, García Pelayo no tomaba en consideración las instituciones políticas de las comunidades autónomas, en un tiempo en el que incluso llegó a afirmarse la presunta «desconstitucionalización» de la forma de Estado (Cruz Villalón, 1981). Sin embargo, y tomando como punto de partida la propia definición de órganos constitucionales, tanto el *status* como las competencias esenciales de las CC. AA. se encuentran delimitadas fundamentalmente en el Título VIII de la Constitución, eso sí, quedando su materialización al albur del ejercicio del principio dispositivo. En segundo lugar, la capacidad política que ostentan las asambleas y ejecutivos autonómicos parece escasamente discutible. Y, en adición a lo expuesto, resulta pacífica en la doctrina la inclusión de los estatutos de autonomía dentro del Bloque de constitucionalidad (ilustrativamente, Rubio Llorente, 1989). Por todo ello, hemos optado por acoger en nuestro análisis las instituciones políticas regionales, aupándolas a la categoría de órganos constitucionales. Dicho lo cual, *a contrario*, la naturaleza legal de la autonomía local, dada la indeterminación jurídica del concepto de garantía institucional/constitucional consagrado, respectivamente, en la Constitución (art. 140) y por la jurisprudencia constitucional, no avala su entronización como órgano constitucional, si bien, por su importancia para un funcionamiento eficiente del Estado autonómico, sí atenderemos también las debilidades institucionales más predicadas de las entidades locales.

(2) Para una extensión acerca de la realidad única que constituye cada experiencia federal, véase Blanco Valdés (2012). Específicamente sobre el caso español puede verse el reciente trabajo de Sala (2013).

(3) Entendiendo por populismo un pseudodiscurso que combina argumentos *anti-establishment*, la arrogación de erigirse en portavoz del pueblo frente a las élites, la oposición a la globalización y, en su caso, también con una derivada argumental que manifiesta una inclinación en contra de las bases de la democracia liberal (Rodrik, 2018: 12) –en ocasiones, en franco cuestionamiento tanto de la separación de poderes como de la economía de mercado–.

(4) La problemática de la financiación se aborda de forma específica en el siguiente epígrafe.

(5) Tornos Mas (1995), siguiendo la estela de la Sentencia del TC 132/1989, señala los elementos configuradores de una competencia: se compone de: a) ámbito material –actividad o ámbito de la vida social a la que afecta, por ejemplo, educación, salud, etc.–; b) ámbito funcional, grado de ejercicio realizado sobre dicha competencia, por ejemplo, función legislativa, reglamentaria o ejecutiva; y c) ámbito territorial –ámbito de aplicación espacial sobre el que se ejerce–. En el caso español, siguiendo un criterio basado en el reparto del ámbito funcional se pueden distinguir las siguientes categorías: 1) *Competencias exclusivas:* aquellas reservada a un único nivel de gobierno poseyendo este la totalidad del ámbito material, funcional y territorial; 2) *Competencias concurrentes*: aquellas en la que el Gobierno central tiene la potestad sobre la legislación básica de esa materia y los Gobiernos subcentrales elaboran la legislación de desarrollo, la reglamentación y ejecución de la misma; 3) *Competencias compartidas*; aquellas en la que el Gobierno central tiene la potestad de legislación básica y de desarrollo sobre una materia y los Gobiernos subcentrales las funciones de reglamentación y ejecución; 4) *Competencias indistintas*: aquellas en las que tanto el Gobierno central como los subcentrales pueden ejercer las mismas funciones sobre una materia (por ejemplo, Cultura).

(6) «Circunstancia o un conjunto de rasgos diferenciadores de una comunidad autónoma respecto a otra u otras, constante en su historia, aglutinador y referente simbólico de la voluntad de sus ciudadanos y que ha sido reconocido constitucionalmente, constituyendo un límite a la uniformidad» (Seijas, 1999).

(7) Curiosamente, el diseño inicial de dos niveles de autogobierno (arts. 143 y 151 de la Constitución) –que, según se había previsto tácitamente por la Constituyente, solo resultaría cualificado para Cataluña, Galicia y País Vasco– se basaba en una fecha, más que en la estricta demanda de autogobierno durante la Segunda República o en los albores de la Transición. Con otras palabras, la calidad del autogobierno inicial vino determinada por la fecha del golpe de Estado del 17 y 18 de julio de 1936. La implosión de este diseño fue inmediata. Como es sabido, Andalucía accedió a la autonomía por la vía reforzada del 151, al tiempo que Canarias, Valencia y Navarra lograron casi *ab initio* un techo competencial equiparable al nivel cualificado de autonomía.

(8) Es la consabida práctica de «echarse la culpa» entre niveles de gobierno, común a cualquier realidad descentralizada (Maestas *et al.*, 2008; Tilley y Hobolt, 2011).

(9) El concepto clásico de «Restricción presupuestaria blanda» (Kornai, 1986) se aplica a la situación en la que un agente económico incrementa su gasto y lo financia con acumulación de deuda, con la esperanza de que será rescatado por otro agente en el futuro. En el contexto de Estados multinivel, esta situación ocurre cuando los Gobiernos subcentrales aumentan el gasto financiándolo con deuda, porque mantienen una expectativa razonable de que ante eventuales dificultades financieras futuras, el Gobierno central acudirá a su rescate.

(10) Entendido en el sentido de *Vertical Fiscal Gap* (Boadway y Shah, 2009) como aquella situación en la que existe desequilibrio entre distintos niveles de gobierno en cuanto a la relación que presentan entre los recursos asignados y las necesidades de gasto que deben cubrir. De este modo algunos Gobiernos (normalmente subcentrales) tienen carencias de recursos para cubrir sus necesidades de gasto mientras que otros (normalmente el Gobierno central) presenta un exceso de recursos para cubrir sus necesidades de gasto. Normalmente la forma de corregir estos desequilibrios verticales es mediante la reasignación de competencias y recursos o a través de transferencias verticales.

(11) Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, LOEPSF en adelante.

(12) De hecho, no termina de estar claro si en el proceso de negociación de un sistema de financiación priman las consideraciones multilaterales o los elementos de negociación bilateral.

(13) Los criterios de reparto del nuevo Fondo COVID-19, creado por el Real Decreto Ley 22/2020, de 16 de julio, constituyen un ejemplo más de esta praxis.

(14) En un reciente trabajo, incluso se ha observado evidencia acerca de una relación entre corrupción y fragmentación política en un contexto globalizado de creciente protagonismo de los Ejecutivos en detrimento de los Legislativos (Sáenz de Viteri y Bjørnskov, 2020).

(15) Para una comparativa entre los mecanismos de cooperación intergubernamentales regulados en España y en Derecho comparado, véase Ruiz González (2012).

(16) El Título III (arts. 140 a 158) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula con profusión todo un conjunto de acciones concretas en las que plasmar la cooperación, tanto horizontal como vertical, entre Administraciones, dedicándole especial atención a los dos foros intergubernamentales principales: la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales. Respecto de estas últimas, destaca la heterogeneidad de cada uno de los reglamentos internos que regula su respectivo funcionamiento (sobre esta cuestión, véase Duque Villanueva, 2007).

(17) Si entre 2004, cuando se instituyó, y 2019 solo se celebraron seis encuentros, únicamente entre marzo y octubre de 2020, al calor de la pandemia COVID-19, han tenido lugar diecisiete.

(18) Y ello, con independencia de la incapacidad de poder regular un mecanismo de selección de candidatos impermeable a su perversión, que en la práctica ha propiciado que las renovaciones en la selección de miembros de instituciones centrales del Estado sigan una lógica más parecida al reparto de cromos que a la búsqueda de perfiles que conciten el mayor número de apoyos. Respecto del Tribunal Constitucional, a modo de ejemplo, en un trabajo reciente Fernández Farreres (2015) expone diversos procedimientos de elección, todos, en mayor o menor medida, susceptibles de lotización.

(19) Y aun triple, en aquellos casos en los que la promulgación depende de un referéndum.

(20) De acuerdo con el precepto citado, «el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

(21) Hecho al que, sin duda ninguna, ayuda el arreglo institucional interno del Tribunal, a tenor del cual la designación del magistrado ponente en cada proceso sigue «un turno establecido sobre la base de criterios objetivos» (Ahumada, 2000, p. 171).

(22) De acuerdo con los datos que proporciona la base del Tribunal Constitucional, desde la introducción de este instrumento procesal en 2000 (Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero) no se ha dictado ni una sentencia al año.

(23) *A contrario*, la toma en consideración de intereses nacionales en las elecciones regionales parece que ya acaece con respecto a los partidos de ámbito nacional (Cabeza, Gómez y Alonso, 2016).

BIBLIOGRAFÍA

Ahumada Ruiz, M. A. (2000). La regla de la mayoría y la formulación de doctrina constitucional. Rationes decidendi en la STC 136/1999. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58, pp. 155-188.

Álvarez Álvarez, L. (2002). Lealtad constitucional y partidos políticos. *Teoría y Realidad Constitucional* (10-11), 2002-2003, pp. 445-468.

Aragón, M. (1987). ¿Estado jurisdiccional autonómico? *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, pp. 7-12.

Área de Sociología Tributaria (2016). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2015. *Documentos de Trabajo*, 25/2016. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. Madrid: AIReF.

Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. *Working Paper,* 99-1 AYSPS. Georgia State University.

Blanco Valdés, R. L. (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Boadway, R. y Shah, A., eds. (2007). *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*. Washington D.C.: World Bank.

— (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Cabeza Pérez, L., Gómez Fortes, B. y Alonso Sáenz de Oger, S. (2016). How National Parties Nationalize Regional Elections: The Case of Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(1), pp. 1-22.

Casahuga Vinarell, A. (1982). La invalidez general del teorema de la descentralización. *Cuadernos Económicos de ICE*, 20, pp. 37-52.

Comisión de Expertos (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

Cruz Villalón, P. (1981). La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, pp. 53-63.

Cuesta López, V. (2020). Reforma electoral en Canarias: Génesis, alcance, implementación e incidencia práctica. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, pp. 429-449.

Dejuán, D. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2019). Quality of Enforcement and investment decisions, firm-level evidence from Spain. *Working Papers,* n.º 1927, Banco de España.

Duque Villanueva, J. C. (2007). Las conferencias sectoriales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, pp. 113-153.

Fernández Farreres, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, pp. 13-49.

Finke, P., Müller, M. M., Souris, A. y Sturm, R. (2020). Representation of Partisan, Territorial, and Institutional Interests in Second Chambers: Evidence from the German Bundesrat and its Committees. *Publius: The Journal of Federalism*, 50(2), pp. 213-236.

Gálvez Muñoz, L. A. (2020). Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, pp. 325-349.

García Pelayo, M. (1981). El *status* del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1(1), pp. 11-34.

García Roca, J., ed. (2014). *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

García-Gómez, R., Onrubia, J. y Sánchez-Fuentes, A. J. (2019). Is Public Sector Performance just a matter of money? The case of the Spanish regional governments. *Economics and Business Letters*, 8(2), pp. 74-84.

Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (2014). Razones para plantear la supresión del Senado. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, pp. 57-69.

Goelzhauser, G. y Konisky, D. M. (2020). The State of American Federalism 2019-2020: Polarized and Punitive Intergovernmental Relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 50(3), pp. 311-343.

Gutiérrez López, F. (2016). *Gasto público y funcionamiento de la justicia en España entre 2004 y 2013. Especial referencia a la comunidad autónoma de Andalucía. Comparativa con otros países europeos*. Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla.

Hameleers, M., Bos, L. y De Vreese C. H. (2017). «They did it»: The Effects of Emotionalized Blame Attribution in Populist Communication. *Communication Research*, 44(6), pp. 870-900.

Hankla, C. R., Martínez-Vázquez, J. y Ponce-Rodríguez, R. A. (2019). *Local Accountability and National Coordination in Fiscal Federalism*. Cheltenham (Reino Unido) y Northampton, MA (EE. UU.): Edward Elgar.

Herrero Alcalde, A., Goenaga Ruiz De Zuazu, M. y Tránchez Martín, J. M. (2018). Revisiting responsibility attribution within multilevel governments: the role of information. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 226, pp. 37-58.

Hevia García, C .E. (2020). *La regla de gasto en la Administración Local. El caso del Ayuntamiento de Zamora*. Trabajo Fin de Máster en Dirección Pública, Políticas Públicas y Tributación, UNED.

IVIELab (2020). *Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal*. Valencia: IVIE.

Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39(1), pp. 3-30.

Lago-Peñas, I. y Lago-Peñas, S. (2009). Does the nationalization of party systems affect the composition of public spending? *Economics of Governance*, 10, pp. 85-98.

López Laborda, J. y Rodrigo, F. (2019). Mobility of top income taxpayers in response to regional differences in personal taxes: Evidence from Spain. Mimeo.

— (2015). Attribution of regional responsibilities for public services and citizens' support for decentralisation: Evidence for Spain. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 152, pp. 65-86.

López-Laborda, J., Rodrigo, F. y Sanz-Arcega, E. (2020). Who knows whom we pay taxes to? Tax visibility in a decentralized country: The case of Spain. *Estudios sobre la Economía Española*, 2020/15. Fedea.

— (2018). Is the Spanish Constitutional Court an instrument of the central government against the Autonomous Communities? *Constitutional Political Economy*, 29(3), pp. 317-337.

Maestas, C. D., Atkenson, L. R., Croom, T. y Bryant, L. A. (2008). Shifting the Blame: Federalism, Media, and Public Assignment of Blame Following Hurricane Katrina. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4), pp. 609-632.

Martínez Vázquez, J. (2015). Tax Assignments at the Regional and Local Levels. En A. Enthisham y G. Brosio (eds.), *Handbook of Multilevel Finance.* Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Martínez Vázquez, J. y Searle, B., eds. (2007). *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer.

Martínez-Vázquez, J., Tránchez Martín, J. M. y Sanz-Arcega, E. (2019). A propósito del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica: oportunidades para un sistema más eficiente. *Presupuesto y Gasto Público*, 96, pp. 89-106.

Matia Portilla, F. J. (2018). Examen de las Sentencias del Tribunal de Estrasburgo que afectan al Reino de España. *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, pp. 273-310.

— (2011). La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 23, pp. 105-144.

Muñoz Machado, S. (2006). *El problema de la vertebración del estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid: Iustel.

Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? *Presupuesto y Gasto Público*, 92, pp. 19-37.

Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw Hill.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), pp. 97-112.

— (1994). Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, 84(3), pp. 359-368.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 49, pp. 479-487.

Ponce-Rodríguez, R. A., Hankla, C. R., Martínez-Vázquez, J. y Heredia-Ortiz, E. (2020). The Politics of Fiscal Federalism: Building a Stronger Decentralization Theorem. *Journal of Theoretical Politics*, 32(4), pp. 605-639.

— (2018). Rethinking the Political Economy of Decentralization: How Elections and Parties Shape the Provision of Local Public Goods. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(4), pp. 523-558.

Rodrik, D. (2018). Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1(1-2), pp. 12-33.

Rubio Llorente, F. (1989). El bloque de constitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 27, pp. 9-37.

Ruiz González, J. G. (2012). La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas. *REAF, Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15, pp. 287-328.

Sáenz de Viteri Vázquez, A. y Bjørnskov, C. (2020). Constitutional power concentration and corruption: evidence from Latin America and the Caribbean. *Constitutional Political Economy*, 31, pp. 509-536.

Sala, G. (2013). Federalism without adjectives in Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1), pp. 10-.134.

— (2010). *Can Courts Make Federalism Work? The Impact of the Constitutional Court on Federal Conflict in Spain*. Tesis doctoral, Yale University.

Salvador Crespo, M. y Sanz-Arcega, E. (2016). Las reformas competenciales como reformas de la financiación: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como caso de estudio. *Tributos Locales*, 126, pp. 33-39.

Seijas Villadangos, E. (1999). «Hecho diferencial» asimetrías y disimetrías. *Debates Constitucionales*, 2.

Simón, P., Sacchi, A. y Lago-Peñas, S. (2018). Who Honours the Rules of Federalism? Party System Nationalisation and Fiscal Performance. *Political Studies*, 66(2), pp. 265-286.

Tajadura Tejada, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, 101, pp. 549-572.

— (2002). El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 8, pp. 73-104.

Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC.: Fondo Monetario Internacional.

Tilley, J. y Hobolt, S. (2011). Is the Government to Blame? An Experimental Test of How Partisanship Shapes Perceptions of Performance and Responsibility. *The Journal of Politics*, 73(2), pp. 1-15.

Tornos Mas, J. (1995). Administración estatal y autonómica. *Revista catalana de Dret Públic*, 20, pp. 133-140.

Tránchez, J. M., Martín, J., Fernández de Beaumont, I., Alonso, D., y Rodríguez, A. (2011). Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía. *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 25/2011.

Tudela Aranda, J. (2018). La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico. *Revista de Derecho Político*, 101, pp. 431-460.

Vázquez Cueto, M. J., y Gutiérrez Rodríguez, F. (2017). ¿Está justificada la mala imagen de la Administración de Justicia española? ¿Es un problema de inversión?: Una comparativa europea mediante el análisis DEA. *Revista de Estudios Empresariales*, 2, pp. 28-47.

Weaver, R. K. (2020). Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 50(2), pp. 157-187.

Zabalza, A. y López Laborda, J. (2017). The Uneasy Coexistence of the Spanish Foral and Common Regional Finance System. *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, 37, pp. 119-152.

Zabalza, A. (2020). The Provision of Public Services under Conditions of Financial Stress: Evidence from Spanish Autonomous Communities. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 236(1), pp. 65-104.

BUEN GOBIERNO E INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO

Rosa NONELL (*)
Universidad de Barcelona
Iván MEDINA
Universidad de Valencia

Resumen

Este trabajo examina la evolución de las instituciones que conforman el mercado de trabajo en España para señalar que las políticas laborales están condicionadas, en gran medida, por las estructuras de negociación y los incentivos de los agentes sociales. Para ello se hace una radiografía histórica de la CEOE, la UGT y CC. OO., así como de los acuerdos y pactos sociales firmados hasta la fecha. Este enfoque neoinstitucional quiere aportar nuevas ideas al debate sobre las reformas necesarias en el ámbito de la negociación colectiva. Un debate dominado hasta la fecha por posturas irreconciliables que van desde la máxima flexibilidad y descentralización (enfoque económico) hasta la recuperación de la centralidad negociadora y la reforma de la empresa española (enfoque sociológico y politólogo). Nuestra propuesta anima a pensar en incentivos institucionales que ayuden a las partes negociadoras a ser más responsables ante sus miembros y la sociedad, lo cual pasa por una reforma de sus organizaciones y sus lógicas de acción colectiva.

Palabras clave: agentes sociales, instituciones, pactos sociales, reformas.

Abstract

This paper examines the evolution of labor market institutions in Spain to point out that labor policies are conditioned, to a great extent, by the (formal and informal) rules that guide the negociations among social agents. For this, we focus on the historical evolution of the main employers' associations and trade unions (the CEOE, the UGT and CC. OO.), as well as on the tripartite and bipartite pacts they have been involved so far. This neo-institutional approach contributes new ideas to the debate on the necessary reforms in the field of collective bargaining. A debate dominated to date by irreconcilable positions ranging from maximum flexibility and decentralization (economic approach) to the recovery of negotiating centrality and the reform of the Spanish company (sociological approach). Our proposal encourages thinking about institutional incentives that help the negotiating parties to be more responsible to their members and society, which involves a reform of their organizations and their collective action logic.

Keywords: social agents, institutions, social pacts, reforms.

JEL classification: J50, J51, J53, M50.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se va a revisar el diseño y gobierno de las instituciones del mercado de trabajo en España desde la perspectiva de los agentes sociales. Prestaremos atención a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y a los dos sindicatos mayoritarios: la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.). La hipótesis de trabajo que se plantea está fundamentada en que las instituciones están diseñadas, en muchos casos, por los actores (Gobierno y agentes sociales) del mercado de trabajo y, por tanto, su «gobierno» es resultado del juego de intereses e ideas y las relaciones mutuas que se establecen.

Estos actores han planteado razonamientos de acuerdo con sus propios intereses, pero también condicionados por el diseño organizativo y gobernabilidad de las organizaciones a las que pertenecen, configurando las elecciones institucionales llevadas a cabo. El éxito a medio plazo de una agenda de reforma institucional solo puede garantizarse si hay mecanismos claros de compensación que incentiven modificaciones sustanciales en sus estructuras. Esto reforzaría su gobernabilidad organizativa desde la dinámica interna (lógica de afiliación).

Por último, se trata de analizar las distintas propuestas de cambio (reformas) planteadas por los expertos (ideas) siempre desde un enfoque multidisciplinar, con el propósito de ver el grado de confluencia entre intereses e ideas. El marco temporal de este trabajo abarca desde el establecimiento de las primeras instituciones democráticas que han regulado el mercado de trabajo en España hasta la actualidad. En la primera sección se analiza sintéticamente la literatura relevante, que ha ido desarrollándose entre la búsqueda de la eficiencia y la equidad de un mercado con fuertes connotaciones sociales. En la segunda sección, se describen los rasgos institucionales de las organizaciones sindicales y empresariales, principalmente, las confederaciones. En la sección tercera, se analizan las sucesivas reformas del mercado de trabajo y las principales aportaciones de los expertos con respecto al ámbito de las negociaciones. Por último, se plantean una serie de consideraciones finales.

II. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y BUEN GOBIERNO DEL MERCADO DE TRABAJO

Muchas áreas del conocimiento científico se han aproximado al estudio de las instituciones. Recientemente, desde el neoinstitucionalismo económico,

Acemoglou y Robinson (2012) aseguraban que un buen diseño institucional favorece el buen gobierno de las sociedades e incide en el crecimiento económico. Desde esta perspectiva, se analizan los valores, actitudes, conductas y actuaciones que acaban configurando un entramado institucional que impacta sobre los resultados económicos y el bienestar social. Esta sección sintetiza las principales aportaciones en el mercado de trabajo centradas en el estudio de los agentes sociales y el impacto que producen en el diseño institucional.

1. Instituciones y mercado de trabajo

Las instituciones del mercado de trabajo son el resultado de combinar una arquitectura organizativa específica de los actores y los sistemas de interacción, con el juego de ideas e intereses que confluyen a la hora de diseñarlas y gobernarlas. Con ellas se pretende establecer, en primer lugar, restricciones en el uso del factor trabajo, por ejemplo, regulando el despido y las condiciones de trabajo y, en segundo lugar, estableciendo incentivos a la contratación y a la negociación colectiva. Si bien las instituciones surgidas de esta elección colectiva presentan un patrón de estabilidad en el tiempo (Visser, 2013), los acuerdos son diferentes según el entorno social y político. El diseño institucional elegido produce diferentes efectos sobre la actividad económica y, asimismo, estas diferencias son explicadas por el sistema legal existente (Botero *et al*., 2004). Las instituciones del mercado de trabajo han sido consideradas bien como el resultado del poder del Estado –o del poder político ejercido por determinados grupos de presión (Becker, 1983)–, bien como el resultado del juego de intereses de los propios agentes sociales (Olson, 1993).

Las instituciones importan porque favorecen o dificultan el crecimiento económico (Acemoglou y Robinson, 2012). En el caso específico de las instituciones del mercado de trabajo, cuando están bien gobernadas por un contrato social implícito o explícito, estas garantizan el equilibrio de poderes y llegan a producir sociedades más inclusivas. Un diseño institucional paradigmático se adoptó en Suecia para afrontar la Gran Depresión del 1929 cuando se apostó por unas instituciones del mercado de trabajo cooperativas (Acemoglou y Robinson, 2019, p. 584). Este diseño institucional en defensa de un Estado del bienestar sólido, sueldos elevados y negociaciones centralizadas también fue aplicado en Dinamarca y Noruega, con variaciones concretas, dando lugar al llamado modelo nórdico de relaciones laborales. Con ello se constituyó una verdadera innovación institucional al propiciar una coalición de intereses entre un Estado que velaba por una distribución de la riqueza más igualitaria –dotando generosamente al Estado de bienestar– y la sociedad, que pactaba por medio de organizaciones empresariales y sindicales altamente organizadas y políticamente activas.

En este sentido, se considera que el mercado de trabajo es más que un conjunto de normas, reglas y conductas; se trata de una institución social con un concepto de equilibrio propio. Hay una serie de reglas sociales de cooperación que guían el comportamiento de quienes operan en él y que permite obtener diferentes niveles de salario eficiente (Solow, 1992). Estas instituciones están condicionadas en su diseño tanto por las normas escritas como por las informales, a saber, la existencia de patrones de conducta y formas de hacer y resolver situaciones comúnmente aceptadas que determinan la conducta de los actores sociales y que el devenir histórico del país ha ido configurando (Acemoglou y Robinson, 2012). La búsqueda de las instituciones ideales y el equilibrio entre mercados laborales eficientes y mercados laborales justos e inclusivos ha permitido el desarrollo de diferentes enfoques sobre el papel de las instituciones laborales en el mercado de trabajo.

La escuela neocorporativista centra el estudio en las variables determinantes para diseñar un entramado institucional exitoso con el que repartir el crecimiento económico de manera equitativa. Su preocupación se dirige a la regulación del conflicto social para lo que propone la externalización de los costes de la negociación (Traxler, 1995; Visser, 2013). Analíticamente se han centrado en: a) la existencia de negociaciones colectivas centralizadas; b) la existencia de sindicatos fuertes (representado por un alto grado de sindicalización); c) la coordinación de las actuaciones y decisiones adoptadas; y d) un alto grado de cobertura (por 100 de la población asalariada cubierta por la negociación). La estabilidad macroeconómica y el empleo están fortalecidos por la existencia de estos rasgos institucionales o condiciones previas estructurales.

Desde la óptica de los economistas, sobre todo neoclásicos,

el planteamiento de maximización individual (beneficios para las empresas y utilidad para el trabajador) ha de prevalecer siempre. No hay otra forma, dicen, de lograr eficiencia económica. El mercado laboral necesita de reglas altamente flexibles para que sea competitivo y se ajuste a las condiciones cambiantes. Las propuestas alrededor de estos fundamentos se han traducido en el desarrollo de las teorías sobre el salario de eficiencia y la tasa de desempleo no aceleradora de inflación para avalar la desregulación laboral y, por ende, favorecer la convergencia macroeconómica (Layard y Nickell, 1999). Se acepta también la existencia de asimetrías en los mercados de trabajo a través de diferentes grados de centralización de la negociación colectiva y de la flexibilidad laboral introducida por los distintos rasgos institucionales (Calmfors y Drifill, 1988).

Nuevas aportaciones respecto el peso de las instituciones se han centrado en la interacción entre sistemas políticos y economía. Hay economías altamente coordinadas que se caracterizan por su compromiso y coordinación entre el Gobierno, sindicatos y empresarios, y cuya aplicación en el mercado de trabajo se observa en la formación y determinación de los salarios en negociaciones centralizadas (Hall y Soskice, 2001). Las regulaciones del trabajo y los sistemas (más o menos) generosos de protección social son determinantes para producir un resultado adecuado y alcanzar estándares concretos de bienestar (Botero *et al*., 2004).

Tras la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) una corriente de literatura en el área de ciencia política y de la sociología se centró en analizar el retorno de los pactos sociales para establecer las condiciones de ajuste necesarias para la introducción de la moneda única y sus derivados. Se discutió acerca de la introducción de negociaciones más descentralizadas que permitieran tener en cuenta temas de adaptabilidad, competitividad y empleo (Hassel, 2003). Y se planteó que la institucionalización de los pactos sociales es un mecanismo para afrontar las reformas necesarias (Avdagic, Rhodes y Visser, 2011).

Recientemente, la investigación se está centrando en la relación entre instituciones y desigualdad. Las negociaciones colectivas centralizadas, si disponen de una coordinación eficiente, producen resultados favorables a la equidad salarial, siempre que los niveles de productividad sean bajos en dispersión entre sectores, empresas y empleos. En cambio, la descentralización de la negociación colectiva rompe el poder de negociación de los sindicatos y disminuye la cobertura, lo que deteriora salarios y estándares laborales (Stiglitz, 2019, p. 131). Nos encontramos en este segundo escenario: el poder sindical ha disminuido significativamente y la cobertura es menor por el aumento del desempleo en muchos países. Ante esta realidad, Jaumot y Buitman (2015) afirman que, si las negociaciones son centralizadas, o los sindicatos tienen regulado la gestión de los fondos para el desempleo (sistema Gantt), la desigualdad salarial es menor.

En la misma línea, las instituciones de negociación salarial tienen un claro efecto en la mejora del nivel de desigualdad y, combinadas con otras instituciones del Estado de bienestar, garantizan una sociedad más igualitaria (Nolan, 2018). No obstante, si las diferencias de productividad son pronunciadas entre sectores y empresas, hay que introducir mecanismos correctivos como negociaciones regionales y/o locales que permitan ajustar los salarios a estas diferencias de productividad (Boeni, Ichuro y Monetti, 2019). El desarrollo de políticas activas de trabajo, la protección del salario mínimo y de la regulación del tiempo de trabajo, así como los servicios de protección social son demandas de los sindicatos en la lucha contra la desigualdad y son regulaciones institucionales que van a proteger tanto a los trabajadores sindicados como al resto de trabajadores.

2. Agentes sociales: capacidad de gobierno en las instituciones laborales

Traxler (1995) señaló la correlación entre la arquitectura organizativa de los agentes sociales con su papel en el diseño institucional del mercado de trabajo y su participación en la negociación colectiva y en las instituciones del dialogo social. Según el autor, se trata de una clara elección institucional. Para valorar la eficiencia de las acciones que realizan los agentes sociales hay que atender a una serie de atributos y características que configuran el balance entre el diseño organizativo y la representatividad de dichas organizaciones. Se pueden distinguir una serie de indicadores e incentivos que permiten configurar las funciones de representación (especialización de la representación y dinámica asociativa) y el diseño organizativo de los actores sociales atendiendo a la capacidad para orientar a la organización a los intereses de los afiliados. Dichos criterios se exponen en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1

INDICADORES FUNCIONALES Y ORGANIZATIVOS DE UNA ORGANIZACIÓN DE DEFENSA DE LOS INTERESES SINDICALES Y EMPRESARIALES

	DETERMINANTES			
	FUNCIONALES		*ORGANIZATIVOS*	
	ESPECIALIZACIÓN DE REPRESENTACIÓN	*DINÁMICA ASOCIATIVA*	*CRITERIOS DE AFILIACIÓN*	*CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y DE GOBIERNO*
DEFINICIÓN	*FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES*	*COMPETENCIA POR LA REPRESENTACIÓN*	*ATRACCIÓN DE AFILIADOS*	*AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA Y PODER DE DECISIÓN SOBRE LOS DIFERENTES INTERESES DE LOS ASOCIADOS*
Indicadores	*Indicador 1:* Grado de especialización en las funciones de representación: a) Asociaciones de empleadores. b) Asociaciones comerciales. c) Asociaciones empresariales mixtas. d) Sindicados generalistas. e) Sindicatos en función de orientación ideológica o política. f) Sindicatos especializados por nichos de actividad. *Indicador 2:* Ámbito de representación de las organizaciones sindicales y empresariales que puede establecerse en: a) El mercado de trabajo b) El mercado de bienes y servicios (OE) c) La política macroeconómica d) Las políticas sociales y redistributivas	*Indicador 3:* Dinámica asociativa y estatus público de las organizaciones sindicales y empresariales.	*Indicador 4:* Criterios de admisión o reclutamiento. a) Admisión voluntaria u obligatoria. b) Admisión individual o colectiva. c) Heterogeneidad de los socios o especialización de la afiliación.	*Indicador 5:* Diseño organizativo y normas del gobierno de la organización: a) Órganos de gobierno y competencias asignadas. b) Estatutos y códigos éticos. c) Transparencia y rendición de cuentas. *Indicador 6:* Estructura presupuestaria de la organización sindical y empresarial, que debe tener en cuenta: a) El porcentaje que suponen las cuotas de los miembros en los ingresos de la organización. b) El porcentaje de ingresos que se obtiene de los servicios de oferta. c) El porcentaje de ingresos que llegan vía subvenciones públicas.
Incentivos	– Prácticas e instituciones de concertación social. – Prácticas e instituciones de negociación colectiva.	– Protección legal de la representatividad (consideración de actor social) y de reconocimiento como parte negociadora en sectores o territorios. – Cláusulas de extensión de convenios colectivos (*erga omnes*) versus clausulas de exclusividad. – Normas que afectan al contenido y proceso de la negociación. – Grado de desviación de los estándares negociados. – Clausulas de prevalencia para articular los niveles de negociación. – Existencia de elecciones sindicales (S) (principio de audiencia) versus principio de presencia (legitimización ligada a la presencia de representantes sindicales elegidos).	– Cláusulas de exclusión en ámbitos de negociación. – Cláusulas abiertas o de salida ante el contenido de una negociación (OE). – Restricciones a la afiliación. – Oferta de servicios a los afiliados. – Esquemas especiales de protección (fondos para gestionar los conflictos y fondos para proteger a los trabajadores sindicados [S]) y fondos o seguros de protección ante el cierre patronal (OE).	– Regulaciones sobre captación de cuotas. – Criterios de votación en las decisiones colectivas. – Administración de fondos públicos y/o de gravámenes obligatorios.

Nota: Identificación de indicadores e incentivos solo para una de las organizaciones (OE), organizaciones empresariales y (S), sindicatos.

Fuente: Elaboración propia y realizado para las organizaciones empresariales en Reis 2015, pp. 101-122.

En primer lugar, cabe destacar los determinantes organizativos relativos a la densidad asociativa y a la capacidad de gobierno. Es decir, la dinámica interna que permite reclutar a los miembros de la organización y, a la vez, unificar intereses. Se trata de la manera más efectiva de disponer de los recursos económicos necesarios para financiar la actividad de la organización. La lógica de la afiliación identifica a la organización y determina el rol que puede ocupar en el diseño institucional de las relaciones laborales y de la negociación colectiva. La literatura que estudia la negociación colectiva y los efectos que produce sobre el empleo y la estabilidad macroeconómica siempre se ha basado en analizar, entre otros indicadores, el grado de centralización de las negociaciones, el nivel de coordinación y el grado de cobertura, el grado de afiliación (o tasa de sindicalización) de los sindicatos como variables críticas a la hora de cuantificar y evaluar el resultado de las negociaciones (1).

A menor densidad asociativa sindical, menor es la tasa de cobertura de las negociaciones colectivas, especialmente en los países donde no existen extensiones automáticas de los acuerdos negociados. En cambio, si hay extensión automática de los convenios negociados, es decir, capacidad automática para extender el resultado de la negociación, se puede asimilar al indicador de grado de cobertura (Visser, 2013).

En cambio, por el lado empresarial, la tasa de afiliación no ha sido un indicador robusto en los modelos económicos para evaluar los convenios colectivos o los pactos sociales. La densidad asociativa en las organizaciones empresariales es compleja de analizar ya que una empresa puede asociarse a múltiples organizaciones sectoriales y territoriales intermedias (e incluso confederales) atendiendo a sus características corporativas (producto, territorio, tamaño, etc.). Entre los países existen diferencias significativas respecto a la obligatoriedad o no de afiliación de las empresas y respecto a la cuantía de las cuotas en cada uno de los niveles de representatividad. En Austria sigue siendo obligatorio asociarse a la Cámara de Comercio, por ejemplo. Estas características tan diferenciadas acaban configurando la capacidad interna de las organizaciones empresariales y el incentivo para ser actores en los diferentes niveles de negociación colectiva (Nonell y Medina, 2016).

A la vez, los agentes sociales se orientan a la llamada lógica de la representación (determinantes) que define las estrategias negociadoras de los agentes en el mercado de trabajo en sus distintos niveles: territorial (ámbito local, provincial, o nacional) o funcional (pactos sectoriales o pactos nacionales, convenios colectivos de empresa o convenios nacionales). Los entornos institucionales de negociación están claramente fundamentados por la existencia de regulaciones específicas que afectan a la capacidad de negociación de las partes:

a) Las cláusulas de extensión automática dictaminan que todo lo negociado se aplica al conjunto de los trabajadores. Este incentivo refuerza acuerdos amplios, pero son poco flexibles a las necesidades específicas de las empresas. Por el contrario, refuerzan el principio de representatividad institucional y desincentivan la afiliación por motivos de defensa de la representatividad.

b) Las cláusulas de exclusividad cuyo contenido solo se aplica a los trabajadores afiliados a los sindicatos que han cerrado el acuerdo.

c) Las cláusulas de descuelgue diseñadas para que las empresas, en condiciones específicas, puedan no acogerse temporalmente a los convenios colectivos.

Concluyendo, las instituciones importan en el mercado de trabajo porque tienen un alto componente de regulación social; no solo favorecen la estabilidad y el crecimiento económico, sino que consiguen que el mercado sea más inclusivo, si están bien gobernadas. Su buen gobierno es el resultado del juego de intereses entre Gobiernos y agentes sociales. Dicho juego está condicionado, obviamente, por el contexto. La globalización económica (ahora también la desglobalización) y la digitalización de la economía están impactando seriamente en los mercados de trabajo de las economías desarrolladas, debilitando las instituciones existentes y, sobre todo, resituando el poder político de los sindicatos y las reacciones de las organizaciones empresariales, introduciendo un nuevo escenario para replantear el entorno institucional.

III. ACTORES SOCIALES E IMPULSO REFORMISTA EN ESPAÑA

Bajo la hipótesis de que el diseño institucional del mercado de trabajo es el resultado en parte de las estrategias reformistas de

los Gobiernos, y de los intereses de los agentes sociales y las respectivas organizaciones, se ha de plantear la coherencia de las estrategias que han seguido, a la luz de los escasos resultados en términos de empleo obtenidos. Los resultados endémicos del mercado de trabajo en España pueden resumirse, a grandes rasgos, por una tasa de desempleo de las más altas de la Unión Europea, la persistencia del desempleo de larga duración, altas tasas de paro juvenil, la baja calidad de muchos puestos de trabajo por la alta temporalidad de muchos contratos (25,2 por 100 en los diez últimos años frente al 13,9 por 100 de la UEM) y la existencia de una alta diferenciación salarial que impulsa una mayor desigualdad.

No se puede, no obstante, afirmar que los agentes sociales, especialmente los sindicatos, no actúan aunando intereses para evitar estos malos resultados económicos. La lógica de la representatividad y la debilidad organizativa de los agentes sociales están en el origen de esta actitud y conviene establecer estrategias de transición y compensación para cambiar esta dinámica interna. Es importante también examinar la configuración de las sucesivas reformas laborales desde el Estatuto de los Trabajadores (ET) en 1980, poniendo énfasis en la imposibilidad de desprenderse del legado histórico del franquismo (Costas y Serrano, 1993) (2). Esta dependencia legal e histórica es determinante para entender qué opciones y prioridades se han ido adoptando por parte de los sucesivos Gobiernos, el ritmo impuesto y el peso de los agentes sociales en el proceso de formación de las propuestas implementadas.

La Constitución de 1978 contiene los primeros pasos del diseño institucional del mercado de trabajo español al definir:

– En primer lugar, el derecho al trabajo reconocido en el título primero sobre derechos y deberes fundamentales para, acto seguido, establecer que para desarrollarlo se elaborará un Estatuto de los Trabajadores.

– En segundo lugar, el reconocimiento de los agentes sociales y las relaciones laborales a través de la negociación colectiva. Estos principios conforman la estructura de las relaciones laborales desde el punto de vista constitucional y son el primer eslabón de la cadena legal e institucional que se ha ido construyendo.

En el Estatuto de los Trabajadores de 1980 se establecen las bases institucionales que regulan las relaciones laborales. En él se regulan los diferentes tipos de contratos, las condiciones que han de regir la vida laboral y las condiciones de despido que afectan tanto al individuo como a un colectivo. En segundo lugar, se regula el marco de las negociaciones colectivas, el papel de los sindicatos, el fortalecimiento de la representatividad sindical y la regulación del conflicto y arbitraje entre los agentes sociales (o entre el empresario y los trabajadores). A su vez, el Gobierno se comprometió a desarrollar un Estado de bienestar que garantizara la protección de los trabajadores y la igualdad de oportunidades.

Pronto llegarían las contradicciones. El contexto de persistente crisis económica que se venía gestando desde 1973 exigía un ajuste mucho más rápido e intenso. Los cambios institucionales no fueron los adecuados para afrontar la complejidad que requería la transformación de un modelo económico obsoleto y agónico en un nuevo modelo de economía de mercado abierto y competitivo.

En las primeras etapas de la reforma institucional y tras la aprobación del ET, el objetivo fue fortalecer a los agentes sociales como representantes de los intereses de los trabajadores y de las empresas, y facilitar la gobernabilidad de las negociaciones colectivas para contribuir a reducir las elevadas tensiones inflacionistas a través de la moderación salarial. La CEOE no aceptaba un papel marginal en la política española como tampoco ser excluida de acuerdos similares a los Pactos de la Moncloa; los empresarios reclamaban una presencia institucional fuerte al mismo nivel que los sindicatos.

A medida que la cultura de la estabilidad macroeconómica se integró en la cultura de negociación atendiendo a la contención de salarios nominales, en las últimas décadas se ha impuesto gradualmente la búsqueda de mayor eficiencia introduciendo dosis significativas de flexibilidad en los sistemas de contratación y trasladando la negociación colectiva a la empresa. El cambio institucional sistémico fue difícil de imponer con el ritmo e intensidad apropiados, y la estrategia de reforma seguida no fue la adecuada (3). El escenario de nueva reforma que se abre en el 2021 afronta las debilidades estructurales de los agentes sociales sin cambios significativos y dificultará nuevamente un marco institucional eficiente y justo.

1. Las confederaciones nacionales: una pieza básica del diseño institucional

De nuevo, la Constitución Española de 1978 sienta las bases del entramado institucional que sustenta a los agentes sociales: a) en el ámbito interno se reconocen las asociaciones de representación de intereses estableciendo que su estructura y funcionamiento interno ha de ser democrático; y b) en el ámbito externo, se eleva a rango de interés público su actividad institucional (representatividad pública), por lo que se legitima su capacidad de negociación política (capacidad de negociación colectiva), otorgando a los convenios colectivos una fuerza vinculante, y se les atribuye la capacidad para colaborar y asesorar en la política económica y social abriendo el camino hacia la participación institucional. La idea es establecer una gobernanza colectiva y sindical que ha de ser garantizada (Casas, 2018). En el caso de las confederaciones sindicales se afianza la función de protección de los trabajadores y la acción colectiva que permite internalizar las externalidades negativas sobre el empleo y la distribución salarial. Para las confederaciones empresariales se establece la capacidad de negociar y de disponer de incentivos para conseguir la paz social.

La regulación contenida en el Estatuto no partió de una situación *ex novo*. Se aplicó un realismo que partía de un mercado laboral altamente intervenido en todos sus aspectos (4), que consistía en asegurar el empleo fijo ante la carencia e incapacidad de la economía para crear empleos de acuerdo con el ritmo de crecimiento de la población y a las necesidades que emergían. Asimismo, se protegieron los intereses de los incipientes y reconocidos agentes sociales, que estaban construyendo las necesarias estructuras organizativas.

En esta dirección, la CEOE y la UGT negociaron previamente el Título III del ET, relativo a la negociación colectiva, en el Acuerdo Básico Interconfederal de 1979 (ABI). El objetivo era establecer un diagnóstico compartido acerca de la adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de la empresa. De ello resultó un fundamento básico de todo el entramado institucional del mercado de trabajo: la negociación colectiva confederal como estrategia de cambio gradual. Estos acuerdos han ido creando las pautas del ritmo de la reforma hasta la ruptura del consenso en 2012, con una fuerte resistencia de los sindicatos a aceptarla, en los aspectos relativos a los cambios regulatorios que afectan a la negociación colectiva. La contrarreforma que se plantea en 2021 trata de reconducir algunos de los cambios introducidos que han debilitado el poder de negociación de los sindicatos, y que, en cualquier caso, no han sido aprovechados por las empresas de pequeño tamaño para implantar convenios de empresa, y salirse del marco regulatorio de los convenios provinciales sectoriales.

Los intereses sindicales han partido inicialmente de la defensa de un sistema protegido y que mantuviera los puestos de trabajo. Los objetivos principales eran la prevalencia de los contratos fijos y la existencia de restricciones al despido (costes elevados y proceso administrativo complejo). A cambio, los sindicatos aceptaban la contención en los salarios nominales, que comparativamente eran más bajos que el resto de las economías competidoras. Las estructuras de negociación colectiva pasaron a ser el principal recurso de gobernabilidad de la acción sindical; se adoptaron muchas fórmulas de negociación con el objetivo de contribuir a la estabilización macroeconómica y con la promesa de crear empleo.

En cambio, los intereses de las empresas y de las organizaciones que las defendían se centraron en la necesidad de introducir flexibilidad salarial y flexibilidad en el despido para ajustar los costes de producción. El duro ajuste de precios que alteraba significativamente la eficiencia asignativa de los factores de producción en la empresa y los elevados costes del dinero comprometían el excedente bruto de explotación y dificultaban el mantenimiento del empleo.

A partir de estas condiciones iniciales el debate sobre la idoneidad de las instituciones del mercado de trabajo se ha centrado hasta la fecha en dos posiciones opuestas. Para la parte sindical el problema radica en la empresa española que, aseguran, no es eficiente en el uso de los factores productivos, no tiene el tamaño adecuado y se encuentra protegida por la regulación (Sordo, 2019). En este sentido, los sindicatos vienen denunciando que el debate se ha centrado excesivamente en la regulación y no en las empresas y su estructura (Pérez, Ruesga y Valdés, 2011). La posición de las organizaciones empresariales se ha centrado en reducir los costes de producción y flexibilizar el uso del factor trabajo (primero por el diseño de los contratos, luego por la salida a través de

reducción de costes y desregulación administrativa del despido), y siempre se ha insistido en la reducción de las cotizaciones sociales.

Sorprende, no obstante, el silencio en torno a la idoneidad de los niveles de negociación de los convenios colectivos. Los dos sindicatos mayoritarios, después de abandonar la rivalidad inicial de los primeros años tras su legalización, han venido fortaleciendo tanto la estructura confederal como la articulación (o coordinación) jerárquica con los niveles inferiores. Se ha reforzado notablemente la representación provincial en tanto que es el ámbito que legitima la capacidad para negociar, que vendrá después reforzada por las elecciones sindicales de manera periódica. Las federaciones de rama (o sectoriales) han seguido teniendo protagonismo en los convenios sectoriales verticales y, en paralelo, se han constituido federaciones en los sectores emergentes.

En cambio, la CEOE ha centrado sus esfuerzos en potenciar el nivel confederal sellando acuerdos confederales bipartitos y pactos sociales. La articulación jerárquica se ha establecido con las organizaciones territoriales y las federaciones sectoriales nacionales, a través de las directrices que ha formulado sucesivamente sobre la negociación colectiva y que se convierten en pauta de negociación en los niveles inferiores. Las organizaciones territoriales se vertebran, a su vez, con las organizaciones provinciales o de rama de actividad. En los inicios, la debilidad territorial de las organizaciones provinciales y de base impulsó actuaciones desde la cúpula casi de forma artificial, en lugar de ser movimientos organizativos de base (Rijnen, 1982). Los acuerdos marco autonómicos de negociación colectiva han tenido escaso éxito, dejando que el verdadero espacio de negociación hayan sido los convenios provinciales sectoriales para evitar entrar en un conflicto interno de intereses innecesario para la dinámica de las propias organizaciones (5). Las organizaciones sectoriales provinciales han sido los interlocutores principales, aunque en ocasiones delegando la representación en el convenio a despachos de abogados de manera inercial. Se han dejado pequeños espacios de representación a las organizaciones territoriales de ámbito superior en aquellos sectores –en muchas ocasiones emergentes– donde no existían mecanismos institucionalizados de representación.

El peso de las organizaciones sindicales y empresariales provinciales es significativo y se ha convertido en un elemento de resistencia al cambio del diseño institucional de la negociación colectiva. En la reforma de 1994 se trasladó a los agentes sociales la responsabilidad de una parte de la regulación de la relación laboral que hasta la fecha estaba contenida en el propio estatuto, dejando que se desarrollara en el ámbito de los convenios colectivos. La innovación en el ámbito provincial fue escasa o casi nula. Solo con la firma del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva (AINC) de 1997 los agentes sociales recuperaron el poder de negociación sectorial nacional, dando claro protagonismo a las federaciones. Entonces se admitieron las innovaciones producidas en dichos niveles de negociación como, por ejemplo, convertir las categorías profesionales en grupos profesionales, aceptar el cómputo global de la jornada o admitir los contratos con indemnización pactada suscritos en convenios de empresas. A su vez, se plantearon marcos de coordinación a nivel intersectorial. Esta estrategia se ha ido desarrollando en sucesivos AINC desde 2001 a 2020 con la articulación gradual de los niveles de negociación (Molina, 2016). El ritmo sigue siendo lento y no se traduce en resultados favorables.

Hasta el Acuerdo Económico y Social (AES) de 2010 no se produjeron modificaciones de los cambios institucionales introducidos por los acuerdos de 1997. El AES de 2010 incluye una serie de propuestas de reforma de la negociación colectiva imponiendo que el convenio de empresa prevalezca en determinadas materias, con el compromiso de materializarlos en el marco legal/institucional. Así, en el preámbulo del Real Decreto Ley 7/2011 se reflexiona sobre las disfunciones de la estructura de la negociación colectiva por la atomización, desvertebración y la falta de orden y reglas claras de concurrencia. El legislador reconoce que la negociación colectiva es rígida, poco ágil y carente de flexibilidad interna, haciendo especial mención a la dilatación de los tiempos para renovar los convenios. Por último, se reconocían los problemas de representatividad de los agentes sociales. Pocos cambios se desplegaban en este sentido.

En 2012, la gravedad de la crisis económica y el impacto sobre el nivel de desempleo provocó el giro unilateral del Gobierno. El principal cambio fue la reformulación de las regulaciones que protegían la negociación colectiva. Desde entonces, los sindicatos han mostrado una clara oposición a la reforma y han rei-

vindicado un cambio normativo que vuelva a centrarse en la articulación y no en la descentralización. A principios del 2021 nos encontramos ante un escenario complejo: si bien el PSOE y Unidas Podemos acordaron plantear una contrarreforma en el acuerdo de coalición, la Unión Europea exige avanzar en la reforma del 2012 para acceder a los fondos del *Next Generation UE*.

El acuerdo como estrategia de reforma se ha proyectado en el diseño institucional del mercado de trabajo, sobre todo en la regulación de la negociación colectiva. Se ha graduado la capacidad innovadora de los agentes a través de la acción colectiva de las confederaciones nacionales y las organizaciones territoriales nacionales, tanto de sindicatos como de organizaciones empresariales.

2. Las confederaciones sindicales: diseño organizativo y estrategias de actuación

Los sindicatos mayoritarios son las confederaciones nacionales de la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.). Inicialmente se reforzaron como agentes sociales e interlocutores en el mercado de trabajo y, a partir de 1985, se dio soporte legal a la actuación del resto de organizaciones de representación de intereses sindicales inferiores por ámbito de actuación territorial o por especialización (6). Las condiciones mínimas de representación para ser reconocidos como interlocutores sociales se establecen en el 10 por 100 de representación a nivel nacional en las elecciones sindicales y en el 15 por 100 en el ámbito autonómico. Superar ese umbral determina la capacidad para estar presente en los diferentes niveles de negociación colectiva, en la firma de pactos sociales y en la participación en órganos consultivos como, por ejemplo, los Consejos Económicos y Sociales, la Fundación Tripartita para la Formación, los órganos de gestión de recursos de la Seguridad Social, los foros de solución extrajudicial de conflictos y los comités de prevención de riesgos laborales.

En el ámbito micro (a nivel de empresa) se diseñó un mecanismo de fortalecimiento de dicha representatividad en un doble sentido: en primer lugar, las secciones sindicales entendidas como la presencia sindical en la empresa de los trabajadores afiliados, los delegados sindicales (7) y los comités de empresa (vía de actuación: presencia y aplicación de criterios de afiliación) y, en segundo lugar, los resultados electorales (vía de actuación: audiencia) con el establecimiento de elecciones sindicales en todas las empresas con más de 50 trabajadores. Este sistema se apoyó en tres regulaciones específicas que reforzaban la cobertura de las negociaciones y la acción de las dos grandes confederaciones: cláusulas *erga omnes* de extensión de los convenios, cláusulas de prevalencia del nivel superior de negociación y la ultraactividad de los acuerdos.

Esta configuración institucional no fue neutra a la realidad del movimiento sindical de finales de los setenta. La UGT contaba con una buena implantación de delegados sindicales a la vez que presentaba una estructura de gobierno bastante centralizada con la que dar soporte al delegado sindical. En cambio, CC. OO. era mucho más activa en comités de empresa y con una estructura de gobierno más descentralizada (Molina, 2016). En perspectiva, Lahera (2018) valora positivamente este diseño inicial puesto que se partía de una situación de debilidad institucional. No obstante, la carencia de mecanismos de corrección y medición de los resultados ha producido un modelo de representación sindical muy diferente a los existentes en muchos países europeos (Molina, 2016) en los que la debilidad de la sindicalización es sustituida por la protección constitucional de la representatividad y reforzada por las diferentes convocatorias de elecciones sindicales que dibujan constantemente el mapa de representación sindical (Nonell *et al.,* 2006).

Los resultados de las elecciones sindicales se muestran estables a lo largo de los años. Según datos de las elecciones de 2015 (8), CC. OO. logra un 36 por 100 de los delegados electos, UGT obtiene un 32 por 100 y el resto de las organizaciones sindicales ostentan el 31 por 100. En 2019 se produce alguna variación por la fuerza en ciertos territorios de sindicatos más especializados o con ciertos rasgos ideológicos que vertebran e impulsan la movilización de trabajadores.

En cuanto a la afiliación, CC. OO. declara contar con 909.052 afiliados, de los cuales 514.760 son trabajadores de 45-64 años (56 por 100 del total) y suponen una tasa de afiliación del 15 por 100 del total de los asalariados. Desde que CC. OO. hace públicas las cuentas agregadas, en un ejercicio de transparencia, las cuotas de afiliados suponen aproximadamente un 69 por

100 de los ingresos (11,7 millones de euros según datos de 2019). La segunda partida de ingresos por orden de importancia es de cuatro millones de euros y responde a actividades, sobre un total de ingresos de 16 millones de euros. La UGT asegura tener 931.558 afiliados, lo que supone igualmente una tasa del 15 por 100. Aunque sus presupuestos anuales son también públicos, el nivel de agregación de los datos dificulta determinar el porcentaje de ingresos. Resulta problemático, por consiguiente, conocer el grado de autonomía financiera de la organización. Para ambos casos, bajos ingresos por cuotas obligan a ser mucho más activos en la búsqueda de fondos públicos o en la administración de recursos públicos destinados a formación, por ejemplo (9).

Los datos de afiliación siguen una tendencia descendente como está ocurriendo en muchos países desarrollados, aunque con menor intensidad. Esto se relaciona con: a) los altos niveles de temporalidad en los contratos, ya que son los colectivos que menos afiliación presentan; y b) la debilidad organizativa que presentan los sindicatos en las pequeñas y medianas empresas. Esta debilidad es estructural y altamente correlacionada con la estructura del tejido empresarial basada en una alta tasa de pequeñas y microempresas (10).

A nuestro juicio, los sindicatos presentan una serie de puntos críticos para afrontar en el futuro: la falta de protagonismo directo en las empresas, el desincentivo a la afiliación, la falta de adaptación del modelo electoral basado en la unidad de centro de producción (y no de empresa), el desigual cómputo de la representatividad que acaba distorsionando la propia estrategia electoral, así como la excesiva institucionalización que está produciendo en los últimos años una gran distancia entre el actor sindical y los trabajadores, sobre todo aquellos que tienen contratos temporales o en colectivos que no están en la actualidad al amparo de la autonomía contractual. El combate contra la dualidad laboral no tiene precisamente un especial aliado en el mundo sindical, como se ha comprobado con la propuesta del contrato único y su rechazo visceral (Lahera, 2010, p. 35).

La representatividad otorgada desde arriba versus la afiliación sigue siendo ampliamente debatida por la literatura relevante por los efectos que produce en los salarios. En este sentido, el trabajo pionero de Bentolila y Jimeno de 2002 planteó, dentro de las propuestas de reforma de la negociación colectiva, reformar los incentivos que actuaban contra el estímulo a la afiliación sindical. Estos serían la extensión automática de las condiciones negociadas en los convenios (mayoritariamente en el ámbito sectorial provincial), la audiencia electoral reforzada en cada convocatoria de elecciones sindicales donde prima el resultado de las elecciones en el centro de trabajo en lugar de la afiliación de dichos trabajadores (el voto sindical de los *insiders* [11]) y el principio de ultraactividad de los convenios (Bentolila y Jimeno, 2002). El poder de resistencia de los *insiders* defendiendo el *status quo* ha sido contrastado empíricamente, por lo que es necesario alterar los incentivos a la representatividad sindical y el nivel predominante de negociación (Dolado, Felguero y Jansen, 2010).

En contra, desde el ámbito de la sociología y la ciencia política se defiende que el modelo de doble canal de representación es de incuestionable legitimidad democrática. Se sostiene que más del 70 por 100 de los delegados sindicales son afiliados a las dos centrales confederales mayoritarias y que los resultados presentan una consistencia temporal significativa. Se niega que la actitud de los sindicatos se dirija a bloquear los planteamientos de reforma laboral y se haya contribuido a la dualización del mercado de trabajo en las negociaciones colectivas (Beneyto *et al.,* 2012). Martín y Alós (2016) plantean que las presiones a favor de la descentralización y la eliminación de los incentivos que fortalecen el modelo de representatividad sindical solo logran aumentar los costes de transacción de los propios negociadores. La estrategia acertada, por tanto, debe plantear una mayor articulación institucional que permita eliminar las cláusulas de retroactividad en la negociación colectiva enfocadas a debilitar el poder de negociación de los sindicatos y del comité de empresa.

Desde este planteamiento, muy defendido por los propios sindicatos, la realidad de las instituciones del mercado de trabajo y, sobre todo, las relativas al fortalecimiento de los sindicatos en la negociación colectiva es mucho más compleja y se apoya en una serie de debilidades inherentes a la estructura empresarial y a las estrategias de gestión en las pequeñas empresas. Si esta realidad es la causante de la temporalidad, se hace necesario reenfocar el problema del mercado de trabajo en España y analizar por qué las empresas presentan un tamaño ineficiente que las debilita para gestionar

adecuadamente los recursos humanos. Por su pequeño tamaño no tienen representación sindical y presentan una clara incapacidad para impulsar y favorecer el crecimiento de la productividad, sobre todo la productividad de los factores. El tamaño de la empresa y la relación con la regulación y la baja productividad de los factores se está contrastando en varios trabajos de investigación, relacionados con la formación de salarios y nivel de negociación (Izquierdo, Moral y Urtasun, 2003) o bien como la regulación distorsiona la asignación eficiente de los recursos en función del tamaño empresarial (Mora y Fuertes, 2012).

Frente a estos dos planteamientos contrapuestos, desde la óptica de los juristas y expertos en derecho del trabajo se han ido proponiendo nuevos cambios institucionales respecto al poder de negociación de los sindicatos para favorecer la flexibilidad en las empresas desde los convenios colectivos (Goerlich, 2010). El punto de partida es que el modelo actual está alejado de las variables de productividad de la empresa (Lahera, 2010) y que la articulación entre los diferentes niveles de negociación es muy escasa. Se trata, por tanto, de sindicalizar la negociación colectiva a nivel de empresa ya que el modelo de representación de los trabajadores no está bien adaptado a la realidad social. Las propuestas van en la dirección de recuperar el carácter contractual del convenio, acentuando el protagonismo sindical frente al comité de empresa, estableciendo las elecciones sindicales a nivel de conglomerados empresariales (o del total de la empresa). Se busca que los empresarios de las pequeñas empresas se sienten en la mesa de negociación para pactar fórmulas de productividad y medidas de flexibilidad interna. En definitiva, habría que incentivar progresivamente el trasvase del nivel de negociación provincial al sectorial, donde la dinámica de las federaciones sindicales y de las patronales se encuentra mejor estructurada y articulada, estableciendo incentivos que permitan el desarrollo de procedimientos informales alternativos como con las fórmulas flexibles de descuelgue acordados y otras fórmulas que den más peso a la negociación nacional.

Estas tensiones entre planteamientos diferenciados, que en algunos casos son interpretados por los sindicatos como una contrarreforma que quiere romper el actual estatus institucional, han forzado una acción colectiva de las organizaciones sindicales para fortalecer su institucionalización a través de:

1) Acentuar el rol como actor social en todas las esferas de la política pública, potenciando el diálogo social para fortalecer el reconocimiento institucional de la propia función de los aparatos sindicales y la garantía del equilibrio de la capacidad contractual y del estatus adquirido,

2) Reclamar leyes de participación institucional en los diferentes niveles territoriales que garanticen recursos como resultado de las elecciones sindicales que compensen los costes de las negociaciones colectivas, así como la participación en todos los órganos tripartitos (Sordo, 2019, p. 63) y la participación en todas las dimensiones autonómicas de diálogo social.

3) Desarrollar estrategias internas que introduzcan cambios en la organización a través de fusiones de federaciones para reducir gastos de representación, el desarrollo de acciones concretas que atraigan nuevos colectivos y contrarrestar la debilidad financiera apostando por cambios internos en las dos organizaciones que potencien la lógica del afiliado y la rendición de cuentas. En esta dirección, CC. OO. viene desde 2015 reforzando las prácticas de buen gobierno y el control del código de buena conducta de los delegados. En 2012 la UGT aprueba su código ético.

El ritmo de implantación de nuevos incentivos está sujeto a debate. Se puede optar por un cambio radical de los determinantes organizativos, lo cual se antoja de difícil aplicación. También pueden ser analizados como un cambio gradual que permita a los sindicatos fortalecer la afiliación en el largo plazo para dotarles de más recursos para impulsar la articulación de la acción colectiva que realizan en los diferentes niveles de negociación y priorizar niveles superiores de negociación. Cualquier estrategia de reforma deberá estar basada en consensos amplios, para que pueda tener vocación de permanencia y resulte creíble (Cos, 2021).

3. Las confederaciones de los intereses empresariales: rasgos básicos e incentivos a la institucionalización

Respecto a la organización de los intereses empresariales, los primeros pasos para la creación de la CEOE como confede-

ración nacional e interlocutor ante los sindicatos se dieron a partir de 1977. La organización cúspide de los intereses empresariales se consolidó a través de un doble proceso de difusión sectorial (se integran asociaciones sectoriales ya existentes) y de penetración territorial por la cual, desde las oficinas centrales, se promovió la creación de numerosas asociaciones subestatales. Si bien en los últimos años de la Dictadura se fueron constituyendo consejos empresariales locales, las asociaciones de ámbito provincial fueron en su mayoría creaciones artificiosas impulsadas desde la cúpula (Rijnen, 1985, p. 106). Esta debilidad se ha venido reflejando en el marco de la negociación colectiva a nivel sectorial provincial al presentar una falta de innovación en el contenido de la negociación y especialmente en experiencias de delegación de los intereses empresariales en manos de bufetes especializados en relaciones laborales.

Las organizaciones empresariales en España son reconocidas constitucionalmente como asociaciones para la defensa de los intereses empresariales ante las autoridades y, a la vez, como interlocutores válidos en las relaciones laborales. Este doble reconocimiento les permite acomodar las lógicas del afiliado (capacidad para hacer frente a dinámicas internas) y de actor social (poder de negociación patronal) a los incentivos que derivan de su participación institucional. Si existe algún tipo de competición, o algún factor determinante que explique el desarrollo asociativo, debemos preguntarnos por los criterios para alcanzar la representatividad. Veremos a continuación que este hecho condiciona –y en gran manera acentúa– el comportamiento de la CEOE y sus organizaciones afines (Nonell y Medina, 2016). Quizá España es el ejemplo más claro de interdependencia entre el Estado y las organizaciones empresariales más representativas; se ha habilitado un gran arsenal de recursos públicos para el desarrollo asociativo de las organizaciones empresariales sin apenas exigir transparencia y rendición de cuentas.

Las organizaciones empresariales que quieran ser reconocidas a nivel nacional en el ámbito de las relaciones laborales tienen que demostrar una representación superior al 10 por 100 del total de miembros potenciales (criterio de representatividad) o el 15 por 100 de representación si el nivel de negociación es el autonómico. No obstante, la ausencia de elecciones empresariales ha hecho que, en la práctica, las asociaciones empresariales sean consideradas representativas «por otorgamiento», es decir, que, en el momento de las negociaciones, las otras partes implicadas le otorgan el estatus de interlocutor válido (12). Esto supone, obviamente, la dependencia de la CEOE a las instituciones colectivas a las que pertenece.

El proceso de creación de la CEOE como una organización *cúpula* resultó altamente complejo. La CEOE no era consecuencia de una cultura asociativa arraigada en el empresariado español, sino de una reacción ante el clima de incertidumbre y de presión (Cabrera, 2003, p. 55). La CEOE se constituyó primero como organización *cúpula* por la necesidad de dialogar políticamente, de forma unida y cohesionada, ante el Gobierno central, dejando para más adelante el despliegue organizativo; de ahí su caracterización como confederación de organizaciones preexistentes. La Confederación de Empresarios de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) es la segunda asociación empresarial en términos de representatividad y se especializa en la defensa de los intereses de las pequeñas y medianas empresas. La CEPYME está integrada dentro de la CEOE como organización miembro, donde se hace cargo de una vicepresidencia. En este sentido, se puede identificar como la segunda marca de dicha organización central y, por tanto, sin independencia efectiva.

El desequilibrio histórico que caracteriza a la CEOE en términos de lógicas asociativas se traduce en que su capacidad de gobierno no se refuerza con la introducción de indicadores internos (Traxler, 1995) tales como: a) una elevada densidad asociativa, ya que en el caso de la CEOE es indirecta y superpuesta; b) la existencia de beneficios selectivos que aportarían valor añadido a la afiliación; y c) el control interno reforzado por la delegación de intereses de los miembros a la organización central y una mediación interna efectiva para aunar intereses altamente heterogéneos. La CEOE solo negocia acuerdos donde se establecen las directrices de negociación que no son de obligado cumplimiento. Tampoco dispone de mecanismos de salida para empresas y organizaciones inferiores de los contenidos negociados.

Se estima que la representatividad de la CEOE puede estar en torno al 75 por 100 u 80 por 100 del total de las empresas. En el caso de la CEPYME, la cuota de representatividad, atendiendo

a los criterios que el Estatuto de los Trabajadores determina, es elevada, oscilando entre el 60 por 100 y el 80 por 100 de afiliados potenciales. La representatividad difiere entre sectores: en el sector industrial alcanza tasas del 80 por 100 de afiliación con empresas de menos de 80 trabajadores, y luego hay muchas empresas afiliadas a las organizaciones intermedias que pueden tener entre uno y cinco trabajadores.

Salvo en los primeros años en los que la CEOE y la CEPYME participaron en acuerdos sociales de amplio espectro, la concertación social tripartita se ha dirigido cada vez más a cuestiones laborales (formación, empleo y solución de conflictos laborales), siendo la CEOE y la CEPYME la voz representante de los empresarios en la práctica mayoría de acuerdos, reforzando así la lógica de la influencia y de representación. Por otro lado, debido a la estructura de negociación colectiva, con la provincia a nivel sectorial como nivel de negociación preferente, en el caso de la confederación empresarial se limita a establecer directrices para la negociación colectiva cada año a través de los sucesivos acuerdos bipartitos de negociación colectiva que se han venido sucediendo hasta la fecha, cediendo a sus asociaciones locales/provinciales la capacidad de negociación.

En general, los órganos internos de decisión de las organizaciones empresariales tienen un elevado número de integrantes, lo que dificulta su funcionamiento y una toma de decisiones ágil. Al tratarse de confederaciones, la composición de estos órganos de gobierno tiende a ser sensible a la gran variedad sectorial y territorial. De esta forma, se reduce la tensión individual, pero se traslada la rivalidad a la competencia por el poder orgánico. A efectos prácticos se ha generado un tipo de patrón de liderazgo muy vinculado al control longevo de asociaciones asociadas. Son pocas las experiencias electorales para elegir al presidente. El reparto de poder interno se traduce en la capacidad de acceder a los recursos de la organización (comisiones, vicepresidencias, etc.). Estos cargos se perpetúan en el tiempo ante las escasas disposiciones estatutarias para limitar los mandatos. La presidencia de Joan Rosell inauguró una serie de reformas internas en la CEOE entre las que destacaron la modificación de los estatutos para limitar los mandatos a ocho años y la creación de un código ético que evite la corrupción y las malas prácticas. Para reforzar esta iniciativa, la CEOE ha iniciado un proceso de mayor transparencia pública con el establecimiento de auditorías externas y la publicación en su página web de los resultados agregados y las memorias anuales de actividades. También lo hace la CEPYME desde el 2013. Con la nueva presidencia de Garamendi, se está reforzando el rol de agente social y la voluntad de tener voz propia en la agenda de reformas de las políticas públicas.

Desde que en el ejercicio de 2011 se inaugurara la decisión de hacer públicas las cuentas, se observa que la CEOE está inmersa en un cambio en la estructura de ingresos y gastos. Existe la tendencia hacia un mayor peso de las cuotas para fortalecer los determinantes de afiliación y capacidad de gobierno, y con ello adaptarse a la disminución de las subvenciones públicas (con una reducción del 20 por 100 en subvenciones por participación institucional entre 2011 y 2013 aunque las subvenciones por formación aumentaron un 23,9 por 100 del 2011 a 2012). Entre los años 2010 y 2019, la CEOE ha reducido la plantilla con el propósito de ajustar sus costes laborales y reducir los gastos de estructura.

La actividad de las asociaciones empresariales regionales se puede analizar a través de tres indicadores que robustecen el principio teórico de la lógica de la influencia y configuran los incentivos de nuevos recursos y mecanismos de gobernanza regional. En primer lugar, las estructuras de los presupuestos de las asociaciones regionales están en gran medida basados en los ingresos por convenios y subvenciones, por encima de los ingresos de los asociados (en una proporción 70 por 100 los primeros respecto a 30 por 100 de las cuotas de asociados). En segundo lugar, la presencia de las organizaciones en los diferentes mecanismos de concertación que desarrollan las comunidades autónomas y en los órganos consultivos que les da derecho, en la mayoría de los casos, a la percepción de subvenciones autonómicas. Y, en tercer lugar, la legitimización de la representación institucional de la organización empresarial a nivel de comunidades autónomas, por la existencia de una ley de participación institucional o por la convocatoria de subvenciones directas.

IV. EL PESO DE LAS IDEAS EN LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

El origen de las reformas llevadas a cabo se puede encontrar en las iniciativas de los respectivos Gobiernos (siempre asesorados por expertos). Algunas de

CUADRO N.º 2

REFORMAS PRINCIPALES DEL MERCADO DE TRABAJO Y TIPOS DE ACUERDOS SOCIALES EN ESPAÑA (1977-2020)

AÑO	*PACTOS SOCIALES BIPARTITOS Y ACUERDOS NEGOCIACIÓN COLECTIVA CENTRALIZADOS*	*ACUERDOS TRIPARTITOS EN POLÍTICA ECONÓMICA Y/ POLÍTICA LABORAL Y CONTENCIÓN SALARIAL*	*ACUERDOS TRIPARTITOS ESPECÍFICAMENTE DEL MERCADO DE TRABAJO*		
			*RE**	*FC*	*LA*
1977		PM **			
1979	ABI-I				
1980	AMI-I				
1981		AMI-II			
	ANE				
1983		AI			
1984		AES			
1984	Reforma compleja y consensuada				
1992	Reforma parcial del G				
1994	Reforma compleja del G				
1994		AE			
		AIOL		ANFC-I	ASEC I
1996		AIEE		ATFC	
1997	AINC /AIEE	PEE	ACL		
	ACV				
1997	Reforma consensuada				
2000				ANFC-III	
				ASEC II	
2001	Reforma parcial del G				
2001	AINC				
2002	AINC				
2003	AINC				
2004					ASEC III
2005	AINC (Dos años)				
2006	Reforma parcial consensuada				
2006				ANFC-IV	
2007	AINC		ANCE		
2008	AINC				ASEC IV
2010	Reforma parcial del G				
2010	AENC I				
2011		ASYE			
2012	Reforma integral del G				
2012	AENC II				
2015	AENC III				
2016					ASEC VI
2018	AENC IV				

Fuente: Elaboración propia.

Notas: * RE (Regulaciones Empleo), FC (Formación Continua), AL (Arbitraje Laboral), **PM (solo pacto político).

Acrónimos de los acuerdos: PM (Pactos de la Moncloa), ABI (Acuerdo Básico Interconfederal), AMI (Acuerdo Marco Interconfederal), ANE (Acuerdo Nacional de Empleo), AI (Acuerdo Interconfederal), AE (Acuerdo de Empleo), AINC (Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva), AENC (Acuerdo Empleo y Negociación Colectiva), AIOL (Acuerdo Interconfederal Organización Laboral), AIEE (Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad en el Empleo), ACV (Acuerdo Nacional sobre Cobertura de Vacíos), ACL (Acuerdo sobre Conflictos Laborales), AIE (Acuerdo Interconfederal de Empleo), ANCE (Acuerdo Nacional de Formación), ASYE (Acuerdo Social y Económico), ATFC (Acuerdo Tripartita de Formación Continua), ANFC (Acuerdo Nacional de Formación Continua), ASEC (Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos) PEE (Pacto para la Estabilidad en el Empleo).

ellas han sido el resultado del consenso entre los actores sociales. Las instituciones laborales se han modificado a través de ocho reformas que han alterado las instituciones existentes, acompañadas en ocasiones de decretos leyes de medidas urgentes que han activado figuras concretas para responder a la urgencia de la situación. El complemento de dichos cambios institucionales han sido los acuerdos centralizados de negociación colectiva, adaptados a las peculiaridades institucionales del mercado de trabajo español, que han ido desempeñando una función estabilizadora en la formación de salarios. Pueden considerarse, entonces, como una pieza clave en la cultura de la estabilidad macroeconómica que garantizaría lentamente la convergencia económica con la Comunidad Económica Europea (CEE), y más tarde facilitaría la entrada en la UEM.

Los Pactos de la Moncloa (1977) firmados por los principales partidos políticos establecieron las primeras reglas institucionales del mercado de trabajo de la nueva democracia. El acuerdo implícito de los agentes sociales para desindexar los incrementos anuales de los salarios nominales respecto a la inflación pasada contribuyeron a quebrar las fuertes tensiones inflacionistas de 1977 y de los años anteriores. En la primera etapa de los acuerdos centralizados se sentaron las bases para la moderación salarial, y se abandonó definitivamente la estrategia de confrontación anterior. Desde entonces se han firmado más de quince acuerdos de negociación centralizada y bipartitos para establecer recomendaciones generales a la negociación colectiva e impulsar acuerdos sobre formación y riesgos laborales. Existen además siete acuerdos tripartitos (pactos sociales), donde el Gobierno y los agentes sociales han acordado las políticas activas de empleo y las directrices de las reformas a realizar para flexibilizar el mercado de trabajo, tal como se puede observar en el cuadro n.º 2.

Las reformas se han venido sucediendo como fruto del acuerdo o liderazgo del Gobierno correspondiente. Las reformas más significativas se contemplan en el cuadro n.º 3 atendiendo a una serie de características:

a) La reforma asimétrica de 1984 que flexibilizó significativamente la regulación de la entrada (contratos), pero dejando inalterada prácticamente las regulaciones de salida (Gobierno del PSOE);

b) La gran reforma flexibilizadora de 1994 que alteró tanto el diseño de los tipos de contrato como el planteamiento de los costes de despido e introdujo innovaciones significativas en las negociaciones colectivas (Gobierno del PSOE);

c) La reforma de 1997 impulsada por el acuerdo previo con los agentes sociales que contó con dos piezas de desarrollo normativo y tuvo que regular los llamados «vacíos regulatorios» (Gobierno del PP).

d) La descentralizadora y desreguladora reforma de 2012, considerada como la respuesta a las presiones de mayor flexibilización que los organismos internacionales exigían a España de entre las medidas urgentes para afrontar las consecuencias de la Gran Crisis de 2009 (Gobierno del PP). Para los expertos economistas ha sido seguramente el intento más ambicioso que se ha hecho hasta el momento de hacer frente a los problemas estructurales del mercado de trabajo español (García y Jansen, 2015; Fedea, 2016).

La agenda reformista ha contado con otras actuaciones que han tenido escasa vigencia por la falta de eficacia de las modificaciones introducidas. Es el caso de la reforma de retoques parciales de 2010 del Gobierno de Zapatero, la planteada el año 1992, la llamada reforma exprés de 2002 que afrontaba el despido rápido o la del año 2006. Todas ellas se mostraron incapaces de resolver problemas estructurales. Algunos autores (Conde Ruiz, Felgueroso y García Pérez, 2010) sostienen que los acuerdos consensuados han producido cambios menos intensos y de menor calado en el mercado de trabajo, pero lo cierto es que este tipo de reformas consensuadas aún siguen siendo un instrumento de las relaciones laborales. Lo son por plasmar una estrategia de negociación que evita el conflicto. Esta realidad tiene mucho que ver, tal como se ha fundamentado en la sección anterior, con la lógica de la representatividad que, en el caso de España, y como una excepción respecto a muchos países de la zona del euro, se ha reforzado con los fondos destinados a cubrir los gastos de la representatividad institucional.

Los cambios introducidos en el diseño institucional han sido fruto en muchas ocasiones de las ideas e ideología como de manera recurrente ocurre en los procesos de formación de las políticas (Arias, 1996). No se descarta que este mercado de las ideas esté lleno de errores humanos y de una imperfecta compresión de la complejidad económica (Akerloff, 2013). La agenda re-

CUADRO N.º 3

REFORMAS SIGNIFICATIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO: OBJETIVO, LIDERAZGO, CONTENIDO Y RESULTADOS

	REFORMA 1984	*REFORMA 1994*
Objetivo	Aumentar flexibilidad.	Disminuir la temporalidad y reducir la elevada dualización. Innovar en la negociación colectiva para eliminar sesgo inflacionista.
Liderazgo	Gobierno PSOE aceptación agentes sociales ANE.	Gobierno PSOE unilateral, oposición sindical.
Condiciones entorno	Crisis económica.	Desajustes macroeconómicos y salida de recesión.
Regulación entrada	Cambio institucional significativo. Nuevos contratos: temporal, parcial y Fomento empleo.	Limite causalidad contrato temporal nuevo contrato de prácticas y aprendizaje, regulación ETT.
Regulación salida		Modificación despido de causas objetivas y alteración costes de despido.
Regulación de la negociación colectiva		Devolución a la negociación colectiva de las regulaciones de la relación laboral.
Resultados	Asimetría, exceso de contratos temporales, se convierten mecanismo de ajustes.	Las innovaciones no se recogieron en los convenios colectivos sectoriales provinciales, no se redujo la temporalidad.
	REFORMA 1997	*REFORMA 2012*
Objetivo	Recoger el acuerdo tripartido e impulsar los cambios de 1994 en los convenios.	Aumentar la flexibilidad y reformular las instituciones básicas.
Liderazgo	Gobierno PP previo acuerdo actores sociales.	Gobierno del PP con recomendaciones de la UE y organismos internacionales.
Condiciones entorno	Recuperación económica y búsqueda de la convergencia para integrarse en la UEM.	Segunda recesión de la crisis de 2009.
Regulación entrada	Nuevo contrato de fomento al empleo.	
Regulación salida	Cambios vinculados al despido individual.	Cambios tratamiento despido colectivo.
Regulación de la negociación colectiva	Impulso a la descentralización de la negociación colectiva, cláusulas de descuelgue, limitar la ultraactividad.	Impulso a la descentralización de la negociación colectiva, refuerzo cláusulas descuelgue, limitar la ultractividad.
Resultados	Los cambios que afectaron a la negociación colectiva apenas se trasladaron.	El ajuste salarial ha sido muy significativo. No se ha reducido la dualidad, no se han desarrollado nuevos convenios a nivel de empresa sustituyendo los convenios provinciales sectoriales.

Fuente: Elaboración propia.

formista ha venido precedida del debate teórico dando lugar a una ingente cantidad de publicaciones científicas sobre las necesarias reformas del mercado de trabajo. Las aportaciones más relevantes que han influido en la agenda reformista son de Alcaide, Andrés, Bentolila, Conde-Ruiz, Dolado, Domenech, Felgueroso, García de Blas, García-Pérez, Garicano, Jensen, Jiménez, Izquierdo, Malo de Molina, Pérez, Raymon, Rojo y Segura. No obstante, no se va a analizar esta literatura, pero sí es conveniente señalar con algunos ejemplos la intensidad de este debate, las posiciones más o menos radicales y, alguna vez, la clara dicotomía de sus planteamientos. Se analiza seguidamente: a) los posicionamientos colectivos de comisiones de expertos (que siempre son el resultado del consenso de los integrantes propuestos por el promotor de las mismas); b) la publicación colectiva de propuestas que han tratado de influir en la agenda de reformas; y c) el estudio de la propia revista *Papeles de Economía Española* que desde sus orígenes ha venido dedicando monográficos a las propuestas de reforma del mercado de trabajo o bien introduciendo en el debate de las ideas artículos relevantes.

a) El planteamiento de las comisiones de expertos

Se han creado diversas comisiones de expertos para evaluar las reformas llevadas a cabo y

justificar la aplicación de estas, entre las que cabe destacar: primero, la comisión de expertos de 1991 creada por el Gobierno del PSOE que analizó la reforma de 1984. Sus recomendaciones proponían evitar el abuso de la temporalidad y simplificar la ley para reducir los costes de gestión del despido y fomentar el arbitraje. Esta vez no se recomendó alterar los costes del despido. Segundo, el Gobierno del PP encargó en el año 2013 a la OCDE, evaluar la reforma del 2012. Se valoró positivamente sus efectos en la contratación fija y se señalaron los cambios que estaban capacitando a las empresas para llevar a cabo ajustes de salarios y flexibilidad interna.

La Comisión de Expertos para el diálogo social de 2005 realizó el informe *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas.* Esta fue creada por mandato de los agentes sociales en la Declaración de Diálogo Social del 2004 y la integraban expertos principalmente jurídicos y de las ciencias sociales como Cruz, Durán, Jimeno Serrano, Olella, Ruesga, Sáez, Toharia y Valdés. Pese a ofrecer una visión consensuada de las políticas de empleo acometidas desde la reforma laboral de 1994 hasta 2005, también reconoció que la configuración institucional del mercado de trabajo presentaba claros signos de debilidad a la hora de favorecer flexibilidad a la empresa y a la provisión de seguridad al trabajador y calidad en el empleo. Entre sus principales recomendaciones encontramos la necesidad de evaluación continua de las políticas de empleo.

En 2007 el Gobierno del PSOE nuevamente encarga a una comisión de expertos (13) el análisis económico de la negociación colectiva como clara reacción a uno de los trabajos clave sobre el mal funcionamiento de la institución (Bentolila y Jimeno, 2002). Esta comisión define el modelo con un fuerte componente de diseminación territorial y con un ámbito de centralización medio-alto, de buena cobertura, cuyos resultados obtenidos son adecuados garantizando un bajo nivel de conflictividad y relativa equidad. La comisión destaca la acción de los sindicatos que centraron sus esfuerzos entre 1996 a 2004 en contrarrestar los efectos de las sucesivas reformas.

Por último, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos convoca en 2018 a los expertos del ámbito legal para realizar un balance y plantear los retos del marco legal del mercado de trabajo. Centrándose en el marco normativo de la negociación colectiva, discuten la manera de reforzar el planteamiento de gobernanza colectiva y el reconocimiento de la fuerza vinculante de los convenios colectivos. Se reconoce el valor del IV AENC 2018-2020 donde se da fuerza a la articulación de los convenios colectivos a través de la vigencia, ultraactividad y procedimiento negociador.

b) Posicionamientos colectivos a favor o en contra de los cambios institucionales

El análisis de estos posicionamientos refleja la tensión en el debate de las ideas. Uno de los primeros posicionamientos colectivos es el grupo de trabajo promovido por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio que en 1994 analizó el problema del paro estructural en España, abanderando la corriente de reformas que apuntan a la necesidad de modificar ciertas regulaciones de la negociación colectiva (Blanchard *et al*., 1994).

En 2010 y en la misma dirección, los economistas expertos en el mercado de trabajo plantean la *Propuesta para la reactivación laboral en España* encabezado por los economistas Jimeno, Bentolila y Garicano (Fedea, 2009), que apoyarían un centenar de colegas. Su principal objetivo fue analizar los efectos múltiples sobre el mercado de trabajo de la dualidad planteando que los cambios radicales no son posibles porque los trabajadores con contrato fijo se resisten, y además son los afiliados a los sindicatos y/o votantes en las elecciones sindicales. Para vencer estas resistencias se propone formular un contrato único o contrato de igualdad de oportunidades (14) que permita una conversión gradual de contratos temporales por fijos a través del diseño de incentivos. En caso de reforma, se insiste en introducir mucha más flexibilidad en la empresa.

Contrapuesto a este manifiesto aparece el documento *El trabajo: un crecimiento económico y sostenible*. Se trata de un manifiesto firmado por centenares de juristas, sindicalistas y sociólogos donde se defiende que el problema no es el mal diseño institucional, sino el modelo productivo. Como se planteó anteriormente, habría que conseguir empresas bien gestionadas, dotar a la negociación colectiva de articulación efectiva y de mejor vertebración para que se facilite la flexibilidad interna de las empresas. El mal diseño institucional del mercado de trabajo y, en concreto, del contrato de trabajo no es el problema que hay que atender.

Estos dos manifiestos afloraban nuevamente las diferencias de planteamientos: los economistas defienden la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo a través de propuestas innovadoras, mientras que juristas y sindicalistas centran el debate en la empresa ineficiente y la protección de los derechos de los trabajadores. De nuevo, se perdía la posibilidad de analizar globalmente el diseño de los mecanismos de contratación y el conjunto de la arquitectura institucional y, sobre todo, la falta de propuestas que encauzaran la reforma, identificando a los perdedores y proponiendo mecanismos de compensación (TDC, 1993). Parece que estamos delante de visiones enfrentadas e irreconciliables. La pandemia producida por la COVID-19 ha empeorado nuevamente la situación del mercado de trabajo y los economistas nuevamente se han manifestado colectivamente reclamando ahondar en las reformas institucionales establecidas en el 2012 (Fedea, 2020).

c) El debate reflejado a través de *Papeles de Economía Española*

La línea editorial de la revista y el contenido de los monográficos publicados refleja cómo el paso del tiempo ha enriquecido el debate sobre las instituciones del mercado de trabajo y las propuestas de reforma. Se seleccionan seguidamente (15) algunas de las afirmaciones que permiten entender el peso de las instituciones, el valor de estas y cómo se han planteado las propuestas de reforma que afectan principalmente a los agentes sociales.

En 1981, la línea editorial planteaba que los sacrificios necesarios para afrontar la crisis necesitan de unos sindicatos fuertes, que puedan disponer de los mecanismos adecuados de información y consulta sobre la evolución de la empresa y el destino de los incrementos de productividad. Ahora bien, el sistema de relaciones laborales de aquel entonces no reunía los rasgos institucionales de otros países.

En 1982 se publica el trabajo de Rojo sobre desempleo y factores reales que dará pie a la estrategia de negociación interconfederal con el objetivo de crear empleo en el medio plazo. Existía un problema de precios relativos que requería un ajuste en términos reales de costes y salarios. Flexibilizar el empleo a través del reparto del tiempo de trabajo era una alternativa (Zufiaur, 1981). En 1985 se plantea en la editorial la necesidad de apoyar una pauta permanente de negociación para impulsar la eficiencia en el mercado de trabajo y orientarse al bien colectivo. Se apunta que la trayectoria de moderación salarial nominal está preparando a la sociedad para la moderación de los salarios reales que requerirá tiempo para implantarse. La flexibilización del funcionamiento del mercado de trabajo se considera necesaria, pero cabría esperar reticencias por parte de los agentes sociales. Se sostiene que las organizaciones españolas no son fuertes (baja afiliación y debilidad organizativa interna) y necesitan consolidarse institucionalmente. Ello pasa por implicarlos en la participación de la política económica y el desarrollo del sistema de intermediación de interés donde se adquiera un alto grado de representatividad y de control de las propias bases. Nuevamente en 1986 el paro se identifica como el primer problema nacional, y se recalca la dimensión social del mismo.

En la década de los noventa las ideas se plantean en torno al reto de la convergencia europea y al impacto que tendrá en el mercado de trabajo debido a su desequilibrio permanente. Se considera que las reformas parciales de las instituciones no eliminan los efectos negativos y enrarecen el clima de la negociación. Se apuesta por eliminar ciertas instituciones de la negociación colectiva y favorecer a los trabajadores con contrato temporal frente a los *insiders*, que son protegidos por el poder sindical.

Años más tarde, en 2010 el debate se centrará en la búsqueda de flexibilidad interna. En esta ocasión se incide en la necesidad de reforma de la contratación y de la negociación colectiva. Bentolilla, Izquierdo y Jimeno hacen hincapié en las modificaciones institucionales necesarias y la reforma de las políticas activas de empleo; se sostiene que la configuración institucional es defectuosa y provoca un modelo de crecimiento insostenible para la creación de empleo. Finalmente, en 2018 se introducen ya los problemas de equidad que se agravan por el mal funcionamiento de la determinación de los salarios y la permanencia del mal diseño institucional. Se incluye un trabajo sobre la representación y representatividad sindical con propuestas de reforma en la línea de compensarlos en la transición (Lahera, 2010).

V. CONCLUSIONES

Las instituciones del mercado de trabajo en España tienen que ser analizadas también a través de la capacidad de gobierno de los agentes sociales y del juego de intereses, ya que el mercado

de trabajo es una institución social. Este trabajo ha tratado de plantear que:

a) En primer lugar, la lógica de la representatividad y la debilidad organizativa de los agentes sociales están en el origen de las resistencias a cambios radicales en las instituciones laborales. Por ello, conviene establecer estrategias de transición y compensación para modificar esta dinámica interna. Se trata de favorecer la reforma compensando los efectos negativos que pueda producir a corto plazo el tránsito en el ámbito de la negociación colectiva de la representatividad por audiencia a la afiliación por presencia.

b) En segundo lugar, la experiencia demuestra que el acuerdo como estrategia de reforma gradual se ha proyectado en el diseño institucional del mercado de trabajo, sobre todo en la regulación de la negociación colectiva. Los cambios radicales acaban siendo neutralizados por los agentes sociales en los diferentes niveles de negociación, tal como ocurrió con la reforma de 1994 y como está ocurriendo con la de 2012.

c) En tercer lugar, el peso de las ideas ha ido influyendo en las sucesivas reformas de manera muy polarizada. La ideología prevalece en muchos planteamientos.

d) Por último, es necesario un contrato social de largo alcance para estabilizar las instituciones laborales.

NOTAS

(*) Los autores agradecen la financiación obtenida por parte del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto ECO2016 76866-R.

(1) Este trabajo pionero planteó cuál era la estructura de negociación colectiva (diseño institucional desde centralizado hasta muy descentralizado) que producía mejores resultados en términos de estabilidad macroeconómica en función de una serie de indicadores relativos a la sindicalización, el grado de cobertura y coordinación en la negociación colectiva.

(2) Estos autores consideran que la falta de flexibilidad en los mercados de factores se convierte en una gran rémora para establecer el diseño institucional adecuado para una economía de mercado (p. 180).

(3) La debilidad de los primeros Gobiernos de la UCD en el área económica y la dificultad de establecer instituciones nuevas para ordenar y regular los principales problemas que afloraban en el mercado laboral se tradujo en una escasa innovación institucional y en la prevalencia del principio de que solo se actuaba cuando la necesidad obligaba. Por tanto, se superponía cualquier decisión económica a la débil estabilidad política del momento, esto impedía afrontar un cambio profundo en las relaciones laborales y en el fuerte componente regulador y protector del trabajador (Costas y Serrano, 1993).

(4) Es paradigmático cómo las detalladas y rígidas ordenanzas laborales que regulaban la vida laboral en la empresa estuvieron vigentes hasta la reforma de 1994 donde se estableció que tenían que ser sustituidas por los respectivos convenios colectivos de sector. Pero la dificultad de negociación en muchos niveles, sobre todo en los convenios colectivos provinciales por incapacidad de las partes o ausencia de alguna de ellas, principalmente organizaciones patronales, empujó a las confederaciones nacionales a acordar el llamado Acuerdo Colectivo de Cobertura de Vacíos para proteger a muchos sectores que quedaron fuera del amparo regulatorio tras la derogación. No obstante, muchos de los contenidos regulatorios se verían recogidos en los distintos convenios colectivos antes y después de dicho acuerdo. La innovación en este ámbito se presentó durante muchos años de una manera desigual entre sectores y tamaños de empresas y muchos convenios recogieron literalmente o con escasa innovación muchos de los contenidos de las O.L. En la reforma del ET de 2015 se derogó definitivamente estas reglamentaciones del trabajo.

(5) En aquel entonces desde el Círculo de Economía se emitió una hoja de opinión *El país que queremos* donde se reclamaba, entre otras cosas, la necesidad de introducir una mayor descentralización de los convenios sectoriales provinciales y llevarlos o al ámbito de la empresa, o bien trasladarlos a niveles superiores. Síntoma de que incluso las confederaciones empresariales no se planteaban una modificación de este nivel de negociación fue la respuesta que dirigieron a la institución, contundente en el caso del presidente de la CEOE, y más matizada en la respuesta de Foment del Treball manifestando que la negociación colectiva en España estaba ya descentralizada, y que eran, precisamente, los convenios colectivos provinciales. En el libro que se editó para conmemorar los cincuenta años del Círculo se encuentra la referencia del impacto que produjo la hoja de opinión sobre la propuesta de descentralización de la negociación colectiva (Círculo de Economía, 1998).

(6) La Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985, de 2 de agosto cerró definitivamente las debilidades de los sindicatos durante la transición y los inicios de la democracia y consolidó el actual modelo de representación sindical, reforzando la aparición o consolidación de organizaciones territoriales más especializadas o orientadas por objetivos muy específicos como ELA-STV –Solaridad de Trabajadores Vascos, SNG en Galicia, o Intersindical– CSC en Cataluña, o sindicatos nacionales mas pequeños como USO (Unión Sindical Obrera) o CGT (Confederación General de Trabajadores) o sindicatos especializados como CSI_CSIF (Central Independiente y de Funcionarios), entre otros.

(7) El número de delegados sindicales está en función del tamaño de la empresa, y se regulan empresas de menos de 49 trabajadores; a partir de este número ya se regulan el establecimiento de comités de empresa. Se sostiene que esta regulación es una barrera al crecimiento de las empresas, por la resistencia de muchas pymes a constituir comités de empresa. Este modelo es el resultado salomónico de dos posturas claramente diferenciadas, que concluyó con el reconocimiento de los representantes sindicales en la empresa.

(8) En 2019 se han vuelto a celebrar elecciones, pero aún no hay datos agregados de las mismas.

(9) Los agentes sociales se han visto implicados en procesos de mala gestión de este tipo de fondos como consecuencia de la falta de transparencia en la administración de estos y los escasos resultados obtenidos.

(10) La *Encuesta de calidad de vida en el trabajo* (2010) estimaba diferencias significativas de afiliación por grupos de edades y por tipos de empresa. La afiliación media era del 16,4 por 100.

(11) Definidos como trabajadores de más de 45 años, con contrato fijo y mayoritariamente hombres frente al resto de colectivos laborales.

(12) Este proceso de otorgamiento ha sido cuestionado en las comunidades autónomas donde han surgido otras organizaciones empresariales representantes de los intereses de las pequeñas y medianas empresas, como es el caso de Cataluña con PIMEC (Micro, pequeña y mediana empresa de Catalunya) y las Islas Baleares con PIMEC Baleares, que han disputado esa representatividad a la confederación regional respectiva. En el caso de Foment del Treball ha reconducido estas relaciones en

2019 llegando a configurar un modelo de coordinación y representación de los interes empresariales conjunto respetándose como actores sociales en el ámbito geográfico.

(13) Informe Santos Ruesga (2007), *Análisis económico de la negociación colectiva en España. Una propuesta metodológica*.

(14) La figura del contrato único, que permita crear incentivos para una contratación de calidad. El diseño del mismo combina indemnizaciones por desempleo crecientes por la antigüedad del trabajador, penalización de la empresa que despida mucho por un sistema de *bonus/malus* y limitar la intervención judicial en los despidos por causas económicas.

(15) «Clase obrera y crecimiento económico. Consumidores, empresarios y crisis económica», n.º 2 (1980); «Para y política de empleo», n.º 8 (1982); «Empresarios, sindicatos y marco institucional», n.º 22 (1985); «Empleo y paro», n.º 26 (1986); «El mercado de trabajo en perspectiva europea», n.º 71 (1997); «La reforma del mercado de trabajo», n.º 124 (2010); y «Los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes», n.º 156 (2018).

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglou, D. y Robinson, J. A. (2012). *Porque fracasan los países.* Deusto.

— (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y como alcanzar la libertad*. Deusto.

Arias, X. C. (1996). *La formación de la política económica.* Madrid: Civitas.

Akerlof, G. A. (2013). *The Cat in the Tree and Further Observations: Rethinking Macroeconomic Policy.* II IMF Conference.

Avdagic, S., Rhodes, M. y Visser, J. (eds.) (2011). *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization*. Oxford: Oxford University.

Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.

Benyeto, P., Alos, R., Jodar, P. y Molina, O. (2012). Sindicalismo y relaciones laborales. *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política,* n.º 51-52, pp. 44-61.

Bentolila, S. y Jimeno, A. (2002). La reforma de la negociación colectiva en España. *Documento de trabajo*, 2002-03. Fedea.

Blanchard, O., Jimeno, J. F., Andrés, J. *et al.* (1994). *El paro en España: ¿tiene solución?* Grupo CEPR sobre el paro español, promovido por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio.

Botero, J. C., Djankov, S., La Porta, R., López de Silanes, F. y Shliefer, A. (2004). The regulation of Labour. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), pp. 1341-1382.

Boeni, T., Ichuro, A. y Monetti, J. P. (2019). Perverse effect of Centralized Bargainning. *CEPR, Discussion Paper,* n.º 13545.

Cabrera, M. (2003). Empresarios y políticos en la democracia: de la crisis económica a las incertidumbres de la Transición. *Economía Industrial,* 349-350, pp. 51-62

Calmfors, L. y Drifill, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance. *Economic Policy,* n.º 6, pp.13-61.

Casas, E. (2018). La negociación colectiva en la constitución: Balance y retos de futuro. En *La negociación colectiva: Balance y retos de futuro tras 40 años de Constitución.* Jornada de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, MTAS., pp. 29-68.

Conde-Ruiz, I. J., Felgueroso, F., y García Pérez, J. I. (2010). Las reformas laborales en España: un modelo agotado. *Papeles de Economía Española,* 124, pp. 128-147.

Cos, P. (2021). *La necesidad de una estrategia ambiciosa de reformas estructurales*. https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/intervpub/Discursos_del_Go/

Costas, A. y Serrano, J. M. (1993). Problemas escogidos y olvidados de la política económica española en *Diez ensayos sobre economía española.* Madrid: Editorial Eudema, pp. 5-50.

Círculo de Economía (2008). El largo camino a Europa. En J. Maluquer de Motes (coord.), *Cincuenta años del Círculo de Economía*, p. 343.

De La Fuente, A. (2016). *Retos de la economía española: el mercado de trabajo*. Fedea.

Dolado, J. J., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2010). El conflicto entre la demanda de flexibilidad laboral y la resistencia a la reforma del mercado de trabajo. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 84-96.

Fedea (2009). *Propuesta para la reactivación laboral en España*.

— (2011). *Propuesta para la reforma de la negociación colectiva.*

— (2020). *Por un pacto político y social en torno a una estrategia de reactivación y crecimiento inclusivos.*

García, J. I. y Jansen, M. (2015). Reforma laboral de 2012: ¿Qué sabemos de sus efectos y qué queda por hacer. *Fedea Policy Papers*, 2015/04.

Goerlich, J. M. (2010). Contratación laboral, flexibilidad interna y despido: insuficiencias de la regulación y propuestas de reforma. *Papeles de Economía Española,* 124, pp. 97-108.

Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasun, A. (2003). El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios. *Documento Ocasional del Banco de España,* n.º 0302.

Jaumot, F. y Buitan, C. O. (2015). Inequality and Labour Market Institutions. *IMF Staff Discussion Note*, n.º 15/14.

Lahera, J. (2010). Modelos y reformas de la negociación colectiva. *Papeles de Economía Española* n.º 124, pp.166-175.

Layard, R. y Nickell, S. (1999). Labor market institutions and economic performance. En O. Ashenfelter, *Handbook of Labour Economics,* vol. 3, part C, pp. 3029-3084. North Holland.

Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of comparative advantages.* Oxford: Oxford University Press.

Hassel, A, (2003). The politics of Social Pacts. *Britihs Journal of Industrial Relations*, 41, pp.707-726.

Martín, A. y Alos, R. (2016). Continuidad y cambio después de la reforma de la negociación colectiva. En H. Ysàs Molinero (coord.), F. Pérez Amorós (dir.), E. Rojo Torrecilla (dir.), *Balance de la reforma laboral de 2012*, pp. 119-146. Editorial Bormazo.

Molina, O. (2016). Los sindicatos en España. En J. M. Molins, L. Muñoz e I. Medina, *Los grupos de interés en España,* pp. 211-243. Madrid: Tecnos.

Mora, J. y Fuertes, A. (2012). An Analysis of Productivity Performance in Spain before and during de Crisis: Exploring the role of institutions. *OCDE Working Papers*, n.º 973.

Morán, A. (1996). Auge y caída de los grandes acuerdos sociales en los 80. De la clase obrera al mercado de trabajo. *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 9(13). Madrid: UCM.

Nolan, B. (2018). *Inequality and ordinary living standards in rich countries*. Oxford: Oxford University Press.

Nonell, R., Alos, L., Martín, A. y Molins, J. M. (2006). The governability of collective bargaining. The case of Spain, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12(3), pp. 349-370.

Nonell, R. *et al*. (2011). Social Pacts and the Institutionalization of Social Partners. The Case of Spanish Employers Associations. En M. Baglioni y B. Brandl (eds.), *Changing Labour Relations: Between Path Dependency and Global Trends,* pp. 85-110. Frankfurt: Peter Lang.

Nonell, R. y Medina, I. (2016). Tensiones organizativas y competición de intereses en el mapa español de organizaciones empresariales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 151, pp. 101-122.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *The American Political Science Review,* 87(3), pp. 567-576.

Pérez, J. I, Ruesga, S. M. y Valdés, F. (2011). *Relaciones laborales en la crisis, España 2011*. Madrid: Ediciones Cinca.

Rijnen, H. (1985). La CEOE como organización. *Papeles de Economía Española,* 22, pp.115-121.

Stiglitz, J. (2019). *Rewriting the rules of the European Economy*. Bruxells: Foundation for European Progresive Studies.

Sordo, U. (2019). *¿Un futuro sin sindicatos?* Madrid: Los Libros de la Catarata, Fundación 1º de Mayo..

Solow, R. (1992). *The labor market as a social institution*. Cambridge: Basil Blacwell.

Tribunal de Defensa de la Competencia (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. Madrid: TDC.

Traxler, F. (1995). Two logics of collective action in industrial relations?, En C. Crouch y F. Traxler (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What future?* Aldershot: Avebury.

Visser, J. (2013). Wage Bargaining Institutions: from crisis to crisis. *Economic Papers*, n.º 488, April EU.

Zufiaur, J. M. (1981). Reducción de jornada y empleo. *Papeles de Economía Española*, 8, pp. 231-238.

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CALIDAD INSTITUCIONAL Y ADECUACIÓN ENTRE FINES Y MEDIOS

Salvador PARRADO
UNED

Resumen

En este artículo se propone que la calidad institucional implica integrar fines y medios atendiendo a cómo desempeñar las funciones estatales. Se ilustra esta integración con ejemplos de elección y competencia en la prestación de servicios en sanidad y educación en España. En estas áreas existe una continua controversia acerca del papel de los operadores privados en la provisión de servicios públicos. La controversia se refiere a cómo equilibrar los fines de equidad, eficiencia y autonomía. El sistema de cuasimercado existente, que emplea la competencia y la elección, precisa de ajustes para que este enfoque individualista contribuya mejor a estos fines.

Palabras clave: calidad institucional, competencia, elección, servicios públicos.

Abstract

In this paper, it is proposed that institutional quality implies integrating ends and means according to how to perform state functions. This integration is illustrated with examples of choice and competition in the provision of services in health and education in Spain. In these areas, there is ongoing controversy about the role of private operators in the provision of public services. The controversy concerns how to balance the goals of equity, efficiency and autonomy. The existing quasi-market system, which employs competition and choice, requires adjustments so that this individualistic approach better contributes to these ends.

Keywords: institutional quality competence, choice, public services.

JEL classification: H11.

I. INTRODUCCIÓN

La calidad, en referencia a las instituciones públicas, implica emplear procedimientos que alcancen resultados relevantes para los ciudadanos. Aludiendo a esta calidad institucional, Fukuyama (2015) propone que un sistema político estable requiere de una Administración capaz, neutral frente a los grupos de poder y preparada para responder a las necesidades de los ciudadanos. Lodge y Wegrich (2014) sugieren que la capacidad del Estado se despliega en sus funciones regulatorias, prestadoras, coordinadoras y analíticas en respuesta a las necesidades ciudadanas. La neutralidad de las instituciones pregona conceptos de la gobernanza como el empoderamiento inclusivo de los ciudadanos en los asuntos públicos, la transparencia de las decisiones o la rendición de cuentas de los servidores públicos de sus (inadecuadas) acciones o inacciones. En este texto se ilustra cómo buscar la calidad institucional conjugando fines públicos y medios instrumentales en la función estatal de prestación de servicios. Esta adecuación de fines y medios también se podría trasladar a otras funciones del Estado.

Por fines públicos se entienden conceptos como la equidad, la calidad, la eficiencia, la eficacia, la libertad o similares (Le Grand, 2007; Stone, 2012). Estos fines, cuya bondad sería suscrita por cualquier representante del espectro político, informan la manera de entender y solucionar los problemas públicos. Al debatir sobre el detalle, sin embargo, no existe acuerdo sobre si algo es equitativo, eficiente, eficaz o de calidad porque cada término genera diferentes interpretaciones. Solo citando algunos autores representativos, se proponen nueve acepciones de la equidad (Stone, 2012); cuatro formas de entender la eficiencia (Andrews y Entwistle, 2014); cuatro versiones de la eficacia (Kushner y Poole, 1996); y cuatro conceptos asociados a la calidad de los servicios públicos (Bovaird y Löffler, 2015) por ejemplo. Mientras que la presentación de una norma o política pública puede incorporar todos estos fines, el articulado de la ley o los programas de intervención solamente enfatizan algunas acepciones, que pueden complementarse o contradecirse. Por ejemplo, la observancia de la eficiencia productiva (ratio de resultados conseguidos por insumos invertidos) puede reñir con la satisfacción de los usuarios (una acepción de la eficacia) si los servicios emplean menos personal para reducir costes y es precisamente el trato humano lo que demandan los ciudadanos para un servicio de calidad.

Los medios hacen referencia a cómo se prestan políticas y servicios públicos y responden a formas de vida subyacentes,

según la conceptuación de la teoría cultural (Douglas, 1982). Siguiendo este enfoque culturalista, Hood (1998) vinculó cuatro formas de vida a cómo prestar políticas y servicios públicos: la jerarquía, el individualismo, el igualitarismo y el fatalismo. Las tres primeras se asocian respectivamente con modos de prestación de servicios dominados por el mando y control de la autoridad; la elección y la competencia entre proveedores con mínima intervención del Estado; y la voz de profesionales y usuarios (Le Grand, 2007). En la práctica, difícilmente coexisten enfoques respondiendo a una única forma de vida. Instrumentos jerarquistas coinciden con mecanismos igualitarios de voz que incorporan a los ciudadanos al proceso decisorio. A veces, la elección del proveedor del servicio por el usuario (individualismo) coexiste con metas concretas impuestas por la autoridad (jerarquismo) para conseguir fines públicos en entornos profesionales (igualitarismo).

La confluencia de fines y medios específicos propicia diferentes resultados. Este texto ilustra esta intersección en la prestación de servicios sanitarios hospitalarios y educativos. Por ejemplo, una máxima del Estado de bienestar es la equidad de la educación y de la sanidad en el territorio. Conseguir la equidad puede compatibilizarse con la búsqueda de eficiencia productiva (a corto plazo) o dinámica (a largo plazo). También se debe considerar la eficacia como la satisfacción de los usuarios con los servicios y la consecución de los fines que pueden brindar los sistemas educativos (ingreso en la vida laboral) y sanitarios (mejora de la salud). La forma de alcanzar estos fines, además de los equilibrios que requieren, se complejiza cuando se consideran los medios empleados.

En España, estas dos áreas de política pública son objeto de continua controversia como consecuencia de posturas enfrentadas entre igualitaristas e individualistas. Diversos conceptos de equidad y (libertad) autonomía individual suelen esgrimirse para justificar o criticar las reformas sanitarias y educativas de casi cada Gobierno. Algunas reformas tienen un calado nacional mientras que otras se circunscriben a comunidades autónomas (CC. AA.) específicas. Sin debatir a qué postura le asiste la razón, este artículo se centra en el instrumento de la elección de proveedor (público o privado) del servicio público para alcanzar diversos fines públicos. Dado el impacto que estas áreas de políticas tienen en el gasto público y la imbricación paulatina de operadores públicos y privados en la prestación del servicio, estas consideraciones pueden importar a otras áreas.

El objetivo principal del texto es mostrar que la calidad institucional se puede producir en cualquier combinación de fines y medios siempre que se hibriden los instrumentos siguiendo sus principios inspiradores y se comprendan los alcances y las limitaciones de los fines públicos propuestos. A partir de ahora el texto se estructura en varias secciones. En la siguiente se resumen los conceptos de fines y medios y se propone cómo aplicar la visión individualista en el ámbito de la salud y la educación. A continuación, se establecen los criterios que deben estar presentes para que se produzca un cuasimercado de proveedores públicos y privados. Posteriormente, se analiza si los ciudadanos realmente eligen y qué preferencias tienen en los ámbitos de la sanidad y la educación en España. Unas conclusiones culminan el texto.

II. LOS MALABARES ENTRE FINES Y MEDIOS PÚBLICOS

1. Los fines

En esta sección se resume lo planteado sobre fines públicos en Parrado (2015). Con este término se alude a objetivos genéricos (equidad, eficiencia, libertad y eficacia, por ejemplo) que trascienden los resultados más concretos y específicos pretendidos por las intervenciones públicas como la integración en el mercado laboral, buena salud o seguridad alimentaria. Estos fines difícilmente concitarían oposición. Sin embargo, la apuesta por una o varias dimensiones de estos conceptos puede suscitar un profundo desacuerdo entre los intereses afectados. A continuación, se definen los conceptos y su multidimensionalidad.

La equidad se refiere a una cuestión distributiva de «quién consigue qué, cuándo y cómo» que afecta al núcleo de las políticas públicas. La distribución puede ser de bienes, servicios, riqueza y oportunidades, y su reparto depende de criterios agrupados en torno a tres preguntas (Stone, 2012). 1) *Quién recibe qué*, es decir, quiénes son los destinatarios de un servicio o política: todos los ciudadanos; todos los ciudadanos, pero favoreciendo a los desventajados históricamente; a cada uno según su escalafón social o jerárquico; a aquellos con más méritos. 2) *Qué se distribuye*, es decir, qué ítems se entrega y qué valor tiene

para quien los recibe. Se distingue si un bien es una parte del todo, por ejemplo, una beca de estudios en función de cualquier renta del solicitante o de las rentas de la unidad familiar. Se puede indagar si el bien se ajusta a las necesidades de quien lo recibe, *i. e.* ¿se asigna a un alumno superdotado a un curso adecuado a su edad o a sus necesidades? 3) Finalmente, *cómo se distribuyen los bienes públicos*, es decir, qué procedimiento distributivo se emplea: competencia, lotería o elección.

La forma de definir la equidad puede suscitar el conflicto entre actores con distintas expectativas. Este proceso de definición de lo más equitativo cuando se prestan servicios públicos es el núcleo de la discusión política. Varias acepciones pueden entrar en disputa. La meritocracia es un método distributivo poco discutible para acceder a la universidad. Pero si un ciudadano no tiene recursos para atender la universidad y no hay sistemas de financiación complementarios para apoyar su acceso se está descuidando la máxima equitativa de ayudar a las personas en función de sus necesidades, aun teniendo más méritos o similares. El equilibrio más adecuado de estas dimensiones se relaciona con opciones ideológicas, pero también con la capacidad de obtener y asignar recursos públicos a esas prioridades. Por tanto, la eficiencia y la eficacia como fines públicos son también necesarios para complementar el debate sobre la equidad.

Para eficiencia, Andrews y Entwistle (2014) proponen cuatro acepciones. A la concepción clásica de productos conseguidos por unidad de insumo (*eficiencia productiva*), se incorporan las acepciones de *eficiencia en la asignación* (ajuste de la demanda y la oferta del bien), la *eficiencia dinámica* (equilibrio entre el consumo presente y futuro en relación con los recursos empleados) y la *eficiencia distributiva* (los recursos se distribuyen equitativamente entre los destinatarios de las políticas y servicios). La atención (excesiva) prestada a la eficiencia productiva puede alterar el equilibrio entre sus diferentes dimensiones. Dado que el bienestar actual y futuro está en juego, Andrews y Entwistle (2014) proponen valorar y justificar públicamente los equilibrios entre las diferentes dimensiones de eficiencia. Esta transparencia permite integrar a la eficiencia en el marco de la administración democrática y otras dimensiones de la equidad, por ejemplo.

La eficacia, también un concepto polisémico, mide el grado con el que las administraciones públicas alcanzan los objetivos concretos de una política o servicio. Del trabajo de Kushner y Poole (1996) interesan tres acepciones. La primera se refiere a la *satisfacción del ciudadano con los servicios o políticas* entregadas. Esta acepción responde a una visión subjetiva de la eficacia. En el segundo sentido, la organización eficaz *obtiene los recursos* requeridos para satisfacer las demandas de sus usuarios. Normalmente, las organizaciones del sector público consiguen sus recursos del presupuesto, pero también pueden proceder de las tasas a los usuarios o de la competencia con organizaciones similares. El tercer tipo de eficacia, el más común, se identifica con la *obtención de resultados*, es decir, los productos e impactos derivados del servicio o política pública.

Por tanto, la eficacia de una organización no se aprehende desde una visión única. Es difícil de concretar debido a su multidimensionalidad y a cómo los actores hayan definido los objetivos de la acción pública. Estos objetivos son a menudo ambiguos. Chun y Rainey (2005) definen la ambigüedad de las metas como el grado de interpretación sobre el estado futuro deseado para un programa de intervención pública, de la organización o sus resultados. Lowi (1979) mantiene que la necesidad de compromisos entre intereses en conflicto de distintos grupos políticos en el parlamento propicia metas ambiguas para los organismos del ejecutivo y los programas gubernamentales. Ello genera problemas de gobernanza. Gracias a esa ambigüedad se aprueban determinadas normas y se apoyan ciertas políticas públicas. Los decretos de desarrollo y los programas de intervención manifiestan las complicaciones del detalle y activan los problemas de gobernanza.

Finalmente, la libertad entraña el dilema de cuándo el Gobierno puede interferir legítimamente con la elección ciudadana y limitar la autonomía individual (Stone, 2012). Las posturas individualistas más radicales procedentes de Stuart Mill proponen una concepción negativa de la libertad. Solo se justifica que el Gobierno restrinja la libertad individual de las conductas que afectan (dañan) a otras personas. En esta versión negativa, Stone (2012) sugiere considerar el daño acumulativo (material, económico y moral) de las acciones de varios actores como objeto de la protección gubernamental que restrinja la autonomía individual. Por el contrario, la interpretación positivista de Isaiah Berlin de la libertad,

defendida por Stone (2012), implica la ayuda a otros para el alcance de metas. No es suficiente restringir el daño acumulativo, sino que se debería asegurar los recursos básicos para que todos puedan ejercer su libertad o autonomía individual. Por tanto, la búsqueda de equidad en sanidad y educación (todos se benefician) implicaría favorecer la libertad (autonomía) individual mediante el apoyo a quien no tiene en esta concepción positiva de libertad.

2. Los medios y la teoría cultural

En la teoría cultural de Douglas (1982) y su desarrollo posterior (Wildavsky, 1987; Hood, 1998), las culturas son formas de vida viables determinadas por el nivel de prescripción de las normas y el grado de integración de los individuos en grupos (Douglas, 1982). Los sesgos culturales se componen de creencias y valores, incluidos los mitos de la naturaleza (Thompson, 1984; Schwarz y Thompson, 1990; Swedlow, 2011) y los puntos de vista normativos sobre cómo concebir las políticas públicas y los instrumentos de gestión y cómo reaccionar ante choques exógenos (Hood, 1998). La combinación de cómo las normas y los grupos de pertenencia determinan el comportamiento individual deriva en sesgos culturales para diagnosticar los problemas sociales y ofrecer soluciones.

A continuación, se describe cómo se concibe el servicio público desde cada sesgo cultural. En la jerarquía (alta inclusión en el «grupo»), las estructuras institucionales dominan sobre los deseos individuales y sus estrategias para maximizar sus beneficios. Domina la «lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1984), es decir, los individuos se ven constreñidos por el grupo. Además, domina el procedimentalismo típico de las burocracias weberianas (alta determinación de las normas). El «mando y control» del jerarquismo se basa en intervenciones públicas dominadas por la supervisión central de la autoridad. En este modelo, el Gobierno central propone las directrices a seguir y los entes ejecutores las implantan, sujetos a la inspección central y a sus auditorías. La concepción gerencialista de la jerarquía supone establecer metas específicas a conseguir por las unidades subordinadas, es decir, orientándolos hacia los resultados y no los recursos y el procedimiento legalista. Un punto débil de este enfoque se refiere a la fe ciega en los (infalibles) profesionales y los expertos.

Ni los grupos ni las reglas prescriben o constriñen el comportamiento de las personas en la perspectiva individualista (véase el cuadro n.º 1). Los actores tratan de maximizar su interés. Los usuarios elegirán el proveedor que mejor satisfaga sus necesidades. Los proveedores competirán por atraer usuarios y ampliar sus beneficios bajo la máxima de que los mercados funcionan mejor que las jerarquías. La competencia implica la rivalidad entre Gobiernos, unidades organizativas, o proveedores de servicios para atraer inversiones o prestar servicios públicos. A veces, los propios dirigentes gubernamentales promueven la competencia entre distintas unidades burocráticas. Existe una visión de los problemas desde la base, en lugar de una perspectiva dirigista. Si las instituciones no incluyen sanciones y premios, la maximización del interés individual puede derivar en egoísmo, un punto débil del enfoque.

Los igualitaristas se oponen a la perspectiva estatista y dirigista y a la visión del mercado como métodos para gestionar políticas y servicios públicos. En esta visión culturalista, los individuos están constreñidos por sus pares, pero tienen poco apego a normas que limiten su conducta (véase el cuadro n.º 1). Aspiran al autogobierno para la gestión y se distancian de las jerarquías burocráticas. Distintas versiones del igualitarismo propugnan el «empoderamiento» de los ciudadanos y las comunidades en la gestión de los bienes comunes, el destino de las ayudas al desarrollo o los presupuestos participativos. Se confía en la coproducción de los servicios públicos con los usuarios desde su diseño hasta su evaluación (Löffler, 2020). Se fomenta el trabajo en equipo sobre el individual. Una debilidad del igualitarismo es el «oportunismo», es decir, algunos miembros no se implican en la gestión de lo común y se benefician de las contribuciones de los demás.

CUADRO N.º 1

LOS SESGOS CULTURALES

Alta determinación de las normas	B – Fatalismo	C – Jerarquismo
Baja determinación de las normas	A – Individualismo	D – Igualitarismo
	Baja inclusión en el grupo	Alta inclusión en el grupo

Fuente: Douglas, 1982; Schwarz y Thompson, 1990: 7.

Los fatalistas se caracterizan por las prescripciones obligatorias y la incorporación débil en el grupo (véase el cuadro n.º 1). Desconfían en la capacidad de los expertos de anticipar y planificar el futuro. El destino no se puede controlar debido a las fuerzas de la naturaleza o la falta de recursos para hacer frente a la demanda del servicio. Frente a la planificación, se gestiona de forma azarosa. Por ejemplo, en ausencia de recursos para controlar el flujo en las fronteras, se recurre a la aleatoriedad para inspeccionar solo el equipaje de algunos pasajeros, esperando que el control aleatorio disauda a los demás a introducir bienes prohibidos en el país. Los controles de vertidos o las inspecciones de empresas financieras en función del riesgo sistémico que presentan se basan en esta idea fatalista.

Estos modelos difícilmente concurren en estado puro en la realidad. Todos ellos cuentan con puntos débiles. Si no se remedian, pueden dar lugar al colapso del sistema propiciado por esa forma de vida: el oportunismo acaba con el espíritu igualitario; el egoísmo derroca la competencia entre iguales por prácticas abusivas o la excesiva confianza en los expertos deriva en catástrofes sistémicas. Por ello, se produce una búsqueda continua de instrumentos «híbridos» entre las formas de vida polares que estas perspectivas representan sobre la resolución de problemas (Thompson, Ellis y Wildavsky, 1990). La teoría cultural, de acuerdo con Sotirov y Winkel (2016), puede construir alianzas estratégicas transculturales (o híbridas) para políticas particulares limitando así las debilidades que estas formas de vida despliegan en su forma pura.

3. Asunciones sobre los fines y la visión individualista en el sector público

Este artículo se centra en cómo funciona la perspectiva individualista en la sanidad (hospitalaria) y la educación, en las que se proponen equidad (en una o varias de sus acepciones), pero también se reflejan razonamientos de autonomía, propios del individualismo y atributos asociados a la eficiencia y la eficacia.

La elección y la competencia entre proveedores del servicio tienen consecuencias para el sector público y los ciudadanos en estos sectores de políticas. Para los gerentes de hospitales, la elección de los usuarios puede ser atractiva cuando se vincula a consecuencias materiales o inmateriales, pues estarán incentivados a mejorar el desempeño. Si los proveedores tienen flexibilidad para contratar personal que se adapte a la demanda y ampliar los horarios de apertura de las instalaciones, especialmente en el caso de los hospitales, es probable que se mejore la eficiencia productiva. Al mismo tiempo, ello puede redundar en mayor satisfacción de alumnos y pacientes (eficacia) atrayendo a nuevos «clientes», que constituye la base de las consecuencias materiales.

Las autoridades también pueden ganar si consiguen atender la demanda (todos los ciudadanos), independientemente de si el proveedor es privado o público, conteniendo los costes y sin perjudicar la calidad. Todo ello, siempre que el coste individual de la educación y la sanidad sea el mismo para cada individuo, bien gratuito o mínimo. En este sentido, se apuesta por un principio equitativo de atención educativa y sanitaria.

Respecto de los usuarios, los defensores del modelo de elección racional en la educación sugieren que los individuos eligen la escuela que maximizaría su utilidad con respecto al acceso prospectivo a la universidad o la ventaja comparativa en los mercados laborales. El modelo de elección tiene consecuencias para el paciente que seleccionará el hospital que ofrece mayor calidad (clínica) al menor costo. Adicionalmente, la elección también ofrece un valor intrínseco independientemente de los beneficios potenciales, por ejemplo, aumentando la comodidad para los usuarios (Bhattacharya, 2020) y mejorando su autonomía (Le Grand, 2007) o libertad personal (Stone, 2012). En un contexto de mercado mixto, en el que pacientes y alumnos pueden elegir de forma gratuita proveedores del sector público y privado, se simboliza la opción de «salida» del sector público a la Hirschman sin preocupaciones sobre el precio (John, 2017).

El ajuste entre estos fines para autoridades, proveedores de servicios y usuarios mediante el empleo de un modelo individualista basado en la elección y la competencia entre proveedores es relevante para valorar la calidad de las instituciones. En este sentido, el papel de la autoridad consiste en; a) mantener el principio de equidad para que la educación y la sanidad alcancen a todos los ciudadanos de la comunidad política; b) asegurar que el servicio se preste consiguiendo resultados relevantes (y no muy dispares) en rendimiento educativo, eficacia clínica y satisfacción de los usuarios; y c) promocionar la autonomía de (todos) los usuarios en la elección, no solamente de aquellos que pueden elegir sin ayuda. Si la elección consigue

maridar todos estos fines, ¿por qué se demonizaría la perspectiva individualista en la prestación de servicios? Y si se consigue, ¿no estamos ante unas instituciones públicas de calidad que se valen de operadores públicos y privados para la prestación del servicio? Pero las promesas de cualquier perspectiva (individualista, jerarquista o igualitarista) no son tan fáciles de conseguir.

El argumento que se presenta lo ilustraré con los resultados resumidos del trabajo de campo de dos proyectos de investigación con colegas de la Universidad Autónoma y la Universidad Carlos III de Madrid (1). Hicimos un experimento con una población representativa adulta (1.777 casos) de Andalucía y de Madrid, además de un experimento piloto con estudiantes de la Universidad Autónoma de Madrid, y 69 entrevistas con directivos de hospitales públicos y privados madrileños. El trabajo de campo se realizó entre 2018 y 2020 y se terminó justo una semana antes de que se confinara el país por primera vez como consecuencia de la pandemia ocasionada por el coronavirus. El plan de análisis del experimento fue registrado en OSF (Open Science Framework) (https://osf.io/) el 24 de noviembre de 2019. Adicionalmente, se emplean datos de encuestas y barómetros del Centro Español de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre los servicios públicos y las preferencias de la gente en salud y educación y los hallazgos de otros estudios para reforzar el argumento propuesto. En el análisis se referirá a la situación en España, pero se centrará en Madrid y Andalucía porque estas regiones proponen modelos distintos en el ejercicio de la elección (al menos en sanidad).

III. REQUISITOS PARA LA COMPETENCIA DE PROVEEDORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

1. La existencia de mercado: ausencia de monopolio y entrada de proveedores

Varias condiciones críticas condicionan la elección y la competencia desde la oferta. Un primer requisito es la existencia de mercado con varios proveedores (sin monopolio u oligopolio) que compiten por usuarios. La presencia de mercado también se cualifica por otras cuestiones. Según Dowding (1992), dos alternativas se producen cuando un alumno, por ejemplo, puede elegir entre una escuela cercana y otra más alejada, pero con mejor reputación. La alternativa de elegir una escuela cercana con mala reputación y no elegirla no representa elección verdadera. Los padres, a veces, no tienen elección real, pues hay largas listas de espera para acceder a los «mejores» colegios. Si los proveedores privados (hospitales) están bajo un mismo grupo empresarial, creando un «cuasi monopolio», las opciones reales de elección se reducen. La situación de mercado se puede producir si: 1) los costes marginales de aceptar pacientes/estudiantes adicionales permanecen constantes; 2) los márgenes de beneficio son positivos; y 3) los proveedores pueden satisfacer la demanda de pacientes/alumnos atraídos por una oferta de «calidad» (Brekke, *et al*., 2014). Estas características no son fáciles de cumplir en el sector público.

Para satisfacer la demanda, a veces se necesitan ampliar turnos de intervenciones quirúrgicas (hospitales), pero en educación simplemente se necesita expandir la infraestructura o abrir nuevas escuelas, y esto no siempre es posible. Con una oferta flexible, se reduce la segregación. Si la oferta es rígida, la segregación aumenta (Burge *et al.,* 2005, p. 19). La posibilidad de «entrada», es decir, de abrir una nueva institución educativa o de salud debe estar sometida a unas condiciones mínimas para que la autoridad se asegure de que se proporciona una educación en consonancia con su política, no solo desde el punto de vista de contenidos, sino desde otros como la inclusión, por ejemplo.

En los cuestionarios del Programa de Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (2018) para padres, de los factores que influyen en su elección de colegio de los hijos, Vega-Bayo y Mariel (2018) sugieren que la ubicación geográfica y la propiedad pública vs. privada son los que respaldan mejor la elección de la escuela. En España, esta elección es más factible en áreas densamente pobladas (Arellano y Zamarro, 2007). Las áreas rurales o de baja densidad poblacional difícilmente garantizan la elección de la misma forma que las conurbaciones metropolitanas.

En lo referido a la educación pública frente a la privada concertada, existe una variación considerable en las posibilidades de elección entre regiones en España. Algunas CC. AA. invierten más del 25 por 100 de su presupuesto de educación en financiar escuelas concertadas como el País Vasco (30,8 por 100) o Madrid (29,6 por 100), mientras que Canarias (9,8 por 100) y Extremadura (9,7 por 100) invierten menos del 10 por 100 (Eurydice España, 2017).

En sanidad, la elección entre centros públicos y privados es más restringida. Andalucía y Madrid representan dos modos diferentes de entender la elección. En Andalucía, en las áreas y zonas sanitarias que estructuran el territorio donde habitan 8,4 millones de habitantes, los médicos de atención primaria filtran la derivación hospitalaria y elección de centro. Sin embargo, en 2009, la Comunidad de Madrid fusionó 11 áreas de salud en una única área en la que 6,7 millones de ciudadanos pueden elegir de forma independiente el médico de familia, el especialista y el hospital. A diferencia de Andalucía, los madrileños pueden elegir gratuitamente los hospitales del sector privado que operan bajo el paraguas del sistema público. Estos hospitales, financiados mediante una fórmula de capitación, reciben incentivos para atraer pacientes de otras áreas de influencia y pierden ingresos cuando pierden pacientes.

En definitiva, hay diferentes posibilidades reales de elección en diferentes partes del país. Por tanto, la máxima de elección y competencia no es fácil de mantener debido a la densidad de población y a las políticas regionales diferenciales. De entrada, por tanto, la elección no es siempre factible.

2 La (ausencia de) elección tiene consecuencias en la financiación

La financiación debe seguir a la elección para que la competencia tenga efectos en la mejora del servicio. Esto supone que los proveedores no elegidos (universidades, facultades, escuelas, hospitales o centros de salud) pueden perder recursos o ser intervenidos o cerrados y los elegidos disfrutarían de más recursos o serían reconocidos. Varios métodos de financiación permiten elegir (Le Grand, 2007). Además del presupuesto público, el sistema de vales (en educación), los presupuestos personalizados con pagos directos (servicios sociales) o el sistema de capitación remunerado en función de la ganancia/ pérdida de clientes (pacientes o alumnos) reflejan la correspondencia entre financiación y elección. En este contexto de cuasimercado, la financiación debe ser discriminatoria para crear una competencia real. Por ejemplo, si se ofrece un «vale» para que los padres elijan escuela, este «vale» (traducido en créditos presupuestarios) debería suponer una proporción considerable del coste unitario real de la matrícula. De otra forma, el comportamiento de la escuela, sus directivos y sus profesores no se modificará considerablemente y las bondades de la competencia no se materializarán.

Los premios y castigos tienen sus limitaciones. La escuela o el hospital pueden estar ubicadas donde no se puede construir más o la expansión (incluso la clausura) de un hospital o una escuela no es factible inmediatamente para acomodar a la nueva demanda. Adicionalmente, según Simmons, Powell y Greener (2009), la amenaza de retirar a los niños de la escuela puede constituir un incentivo para que el proveedor mejore el servicio. Sin embargo, si esta amenaza se repite frecuentemente, el colegio no lo tomará en serio. La «salida» del mercado como consecuencia de un mal rendimiento puede ser inviable. Si no hay elección, la mala calidad de la institución debería tener algún tipo de consecuencia para que la alternativa de elección sea real. La «salida» no supone necesariamente el cierre de la institución (escuela, universidad u hospital). Probablemente, un paso intermedio sería la «intervención», por ejemplo, nombrando a nuevos gestores para evitar consecuencias negativas que afecten a los estudiantes o los pacientes. En cualquier caso, el rescate de una escuela y la intervención de su gestión deberían estar basados en una normativa clara y probablemente ejecutada por una agencia independiente.

En España, donde la gobernanza del sistema universal de salud se ha transferido a las autoridades regionales, la Comunidad de Madrid ha incrementado el uso de proveedores del sector privado para prestar servicios clínicos y no clínicos, siguiendo los principios del credo gerencialista. Al igual que otros sistemas europeos (Tynkkynen y Vrangbæk, 2018), la atención hospitalaria se proporciona en un modelo de «mercado mixto». Los pacientes eligen el centro de salud (ya sea de propiedad pública o privada) sin realizar pagos. Los hospitales de propiedad privada (seis en total) se financian sobre una base de capitación bajo un sistema de precios «fijos»: el saldo de pacientes entrantes y salientes entre áreas importa financieramente para los hospitales privados. Sin embargo, los casi treinta hospitales públicos no se benefician de ser elegidos por los pacientes; no existe mecanismo de compensación. La administración sanitaria ejerce el mismo control sobre los hospitales públicos y privados mediante contratos de gestión. Además, todos los hospitales deben exhibir el logo de la autoridad regional y la comercialización diferenciada de sus servicios está prohibida,

incluso para los hospitales privados.

En el estudio sobre la elección de hospital entrevistando a 69 directivos de hospitales públicos y privados del sistema madrileño de salud pública (Reynaers y Parrado, 2019), se confirma que los directivos de los hospitales privados utilizan la elección del paciente para mejorar el desempeño. Los hospitales privados anticipan la elección y responden activamente reduciendo el tiempo de sus listas de espera y centrándose en el paciente. Los gerentes de hospitales privados y la dirección médica y de enfermería utilizan cotidianamente datos sobre la elección de los pacientes. Adicionalmente, impulsan mejoras en el rendimiento orientadas a satisfacer al paciente, lo que implica retornos financieros (Le Grand, 2009) al atraer pacientes de otras áreas geográficas. Los hospitales públicos, por el contrario, no tienen incentivos para actuar según la racionalidad económica porque un saldo positivo de pacientes no se asocia con recompensas económicas y la pérdida de pacientes se percibe por nuestros entrevistados como algo positivo, dado que disminuye su carga de trabajo. Los hospitales públicos operan en un contexto de presupuestos «blandos» donde las autoridades cubren los déficits (normalmente en octubre de cada año) o confiscan las ganancias parcial o totalmente. Por tanto, el incentivo para competir disminuye para ellos e incluso prefieren dedicarse a determinados tipos de pacientes, ya que una especialización de este tipo minimiza la competencia (Brekke, Nuscheler y Straume, 2006) y mejora sus expectativas para desarrollar la investigación.

Por tanto, la elección funciona cuando hay mercado, incluso si los precios están regulados. Los hospitales privados que operan bajo la autoridad no pueden cambiar su política de precios, pero se benefician de la elección a través de su mecanismo de financiación. Según Brekke *et al.* (2014), cuando los precios están regulados, es decir, no determinados por el mercado, y los usuarios eligen, los proveedores de servicios deben competir en calidad para atraer pacientes. Varios estudios reportan una correlación positiva entre la adopción de medidas de calidad y la demanda hospitalaria (Gaynor, Propper y Seiler, 2012; Beckert, Christensen y Collyer, 2012; Moscone, Tosetti y Vittadini, 2012). La falta de elección propicia una amenaza de salida, que puede poner en peligro la generación de ingresos, lo que amenazaría el proyecto empresarial a largo plazo (Fotaki, 2007). Por tanto, como sugirieron Brekke *et al.* (2014) los proveedores de atención médica responden a la elección de los pacientes si se convierten en el «reclamante residual», es decir, tienen control sobre el superávit financiero.

En la Comunidad de Madrid, hay un diseño disfuncional del sistema para hospitales públicos pues la elección no tiene sanción ni positiva ni negativa. Por tanto, el mecanismo individualista solo funciona a medias para los operadores privados con lo que el cuasimercado falla en lo principal.

3. Las instituciones no pueden seleccionar a sus usuarios

Si las instituciones pudieran elegir a sus usuarios, los hospitales aceptarían solo los pacientes menos complejos y las instituciones educativas seleccionarían los mejores alumnos o aquellos que provengan de determinados entornos socioeconómicos. Para evitar esta selección sesgada de usuarios, se arbitran varias estrategias (Le Grand, 2007). En una primera estrategia, se pueden imponer cuotas para que las escuelas acepten alumnos de un amplio bagaje social. Este cupo es fácil de implantar, pero se corre el peligro de crear resentimiento de los profesores contra los alumnos procedentes de ambientes sociales desfavorecidos. Adicionalmente, si no hay una normativa expresa, estas escuelas no tendrán incentivos para mantener a los niños en la escuela o apoyarlos una vez admitidos. Una segunda estrategia es prohibir que la escuela rechace alumnos. Por tanto, si una escuela tiene buena reputación y es la primera elección de los padres, se les debe permitir esta elección. En este caso, la buena escuela se verá hacinada en el corto plazo. En este contexto, las escuelas menos populares tendrán menos alumnos y una mejor ratio alumnos/profesor. Esto podría ser atractivo para los padres. El equilibrio se puede lograr satisfaciendo las necesidades tanto de la elección y la equidad. Los niños irán a la escuela de su elección. En algunos casos, los padres preferirán buenos profesores; en otros, más espacio y una mejor ratio profesor/alumnos. Una tercera estrategia es la asignación aleatoria de plazas escolares mediante un sistema de lotería (método fatalista). Finalmente, se pueden ofrecer incentivos financieros (o de otro tipo) a las escuelas que acepten alumnos de entornos socioculturales bajos.

En la educación, un aspecto relevante de esta cuestión se relaciona con los hijos de la población inmigrante y de padres de estrato socioeconómico bajo. En un artículo de *El País* (4 octubre, 2019) se afirmaba, tras el análisis de las características de 33.000 niños, 21.000 colegios y 35.000 secciones censales, que los colegios de barrios más pobres son normalmente públicos mientras que en barrios con más recursos aproximadamente la mitad son concertados o privados. Estos colegios tienen una mayor proporción de alumnos procedentes de familias favorecidas.

En general, es probable que los hijos de familias inmigrantes opten por las escuelas públicas, como indican los estudios realizados en España (Bernal, 2005). Además, su elección impacta en la elección de los nativos. Según Farre, Ortega y Tanaka (2018), la inmigración ha provocado la deserción de los autóctonos de los colegios públicos y su marcha a las escuelas «concertadas». La revisión de la literatura de Cordero, Crespo y Pedraja (2013) sobre España destaca que la concentración de inmigrantes (junto con las variables socioeconómicas y el hecho de repetir uno o más cursos) determinan los logros de los estudiantes en las puntuaciones del programa PISA. Esto ha sido confirmado por un estudio de *El País* (4 octubre, 2019). El impacto de las variables socioeconómicas en la elección de escuela es esperable ya que la educación superior y las habilidades para el mercado laboral del principal sostén de la familia se asocia con una mayor probabilidad de elegir escuelas «concertadas» (García-Serrano y Albert, 2006; Urquizu, 2008). El (mayor) nivel de ingresos de la familia también influye positivamente en la elección de una escuela privada (Calero y Escardíbul, 2005; Urquizu, 2008; Vega-Bayo y Mariel, 2018).

En el ámbito hospitalario, no existen estudios que reporten que determinados hospitales intentan atraer los pacientes más fáciles o menos complejos. Esta es una crítica que se suele verter sobre los hospitales privados, pues se piensa que así mejoran su beneficio empresarial. En nuestras entrevistas con los directivos de varios hospitales públicos y privados de la Comunidad de Madrid (Parrado y Reynaers, 2019) indagamos sobre esta cuestión. No solo preguntamos a los gerentes, jefes médicos, de enfermería y de especialidad sobre cuál era la estrategia de su hospital, sino también cuántos pacientes complejos o «problemáticos» recibían o enviaban de/a otros hospitales. Nos interesaba especialmente conocer si se detectaba un trasvase intensivo y anómalo de los hospitales privados. No conseguimos encontrar ninguna afirmación en este sentido. Se mencionó algún caso en el que simplemente no se disponía del equipo para algún tratamiento muy específico, pero, en general, la derivación de pacientes no parece ser la norma. Frente a las eficiencias potenciales que se podría conseguir si se derivaran pacientes «complejos», los entrevistados de los hospitales privados solían esgrimir argumentos de reputación para evitar el traslado de pacientes. Derivar un paciente podría implicar que no se tiene el grado de profesionalización suficiente como para hacerse cargo de él. Esto supondría un coste de reputación frente a los colegas y los pacientes y sus círculos.

Por tanto, no parece que haya sospechas de un proceso selectivo en el ámbito de la salud; en cambio, muchas investigaciones en España apuntan a la «selectividad» que opera en el ámbito de la educación secundaria. Los colegios «concertados» y privados se instalan en áreas de población socioeconómica más alta y los hijos de población inmigrante tienen presencia mayoritaria en los colegios públicos, lo que condiciona la estrategia de los nativos. Todo esto tiene repercusiones en el rendimiento académico. Por tanto, los mecanismos de mercado no armonizan bien con la concepción de equidad que busca una igualdad de oportunidades.

IV. ¿QUÉ PREFIEREN ELEGIR LOS USUARIOS?

La elección tiene un valor intrínseco porque otorga libertad a los usuarios, pero habría que preguntarse si los usuarios realmente eligen. Varios estudios internacionales sobre sanidad manifiestan que el deseo de elección real de los pacientes no es alto. Según Schwartz (2004), el porcentaje de pacientes que consideran seriamente una alternativa a su hospital local es del 10 por 100 en el Reino Unido. En la revisión de Victoor *et al.* (2012), 5 de 118 estudios que comparan proveedores del sector público y privado destacan que la elección del hospital no es muy importante para los pacientes.

En España, la elección no es considerable, incluso en las CC. AA. en las que se puede ejercer sin restricciones. En Andalucía, donde existe un filtro del médico de familia, la elección resultó en menos de 2.700 opciones anuales para una intervención quirúrgica en el período de 2013 a 2017. Las

1.961 elecciones de hospital en 2017 representaban un 0,5 por 100 de todas las intervenciones de ese año (SAS, 2014 y 2017). En Madrid, con libertad prácticamente irrestricta de elección, el número de elecciones (entre cualquier tipo de hospital público o privado) creció de 162.552 en 2013 a 259.370 en 2017 en primeras citas con especialista. Esto representaba un 9,7 por 100 de todas las primeras citas en 2017, de las cuales, los proveedores privados son ganadores netos de pacientes (SERMAS 2014-2018). La pandemia parece estar acelerando un proceso de «salida» del sector público. Por ejemplo, ha habido un ligero repunte del 4,9 por 100 en la suscripción de seguros de salud durante 2020 en plena crisis de la pandemia, frente a bajadas de suscripciones de seguro en el sector de automóviles y del resto no vida (UNESPA, 2020). En línea con otros países, los pacientes no hacen un gran uso de la elección, pero paulatinamente se amplía el grupo de ciudadanos que «sale» del sistema público o prefiere proveedores privados.

La situación en educación difiere a la de sanidad. En todas las CC. AA. hay un concierto que permite a los alumnos (sus padres) elegir un colegio privado de forma gratuita hasta la culminación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO). Vega-Bayo y Mariel (2018) encuentran que la propiedad privada o pública es uno de los factores más importantes de la elección de escuelas por parte de los padres. Según las estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019), existe una disparidad entre CC. AA. respecto del porcentaje medio de estudiantes que atiende una escuela de titularidad pública. En las siguientes regiones, el 75 por 100 o más fue a una escuela pública en 2018 (Andalucía, 75 por 100; Canarias, 78 por 100; Castilla-La Mancha, 81 por 100; y Extremadura, 80 por 100). En el extremo inferior se encuentran Madrid (55 por 100) y el País Vasco (50 por 100).

La valoración de la calidad de la sanidad y la educación pública puede ser decisiva en la elección. Diversas encuestas muestran que la percepción de insatisfacción con la escuela pública ha crecido desde el 34,5 por 100 en 1994 al 47,4 por 100 en 2018 (Categoría «poco o no satisfecho con la enseñanza pública» en el CIS-Serie A.8.03.01.017). En promedio, el 44,6 por 100 de los entrevistados (por lo general, dos tercios son padres y un tercio no tiene hijos) no están satisfechos con la enseñanza pública. Según las estadísticas de matrícula del Ministerio de Educación y Formación Profesional, un promedio del 70 por 100 (1994-2018) va a una escuela pública. Finalmente, según el estudio del CIS número 2.935 (de 2012), alrededor del 40 por 100 enviaría, si pudieran, a sus hijos a una escuela privada para la educación primaria y el 42 por 100 para la secundaria. Por tanto, existe un desajuste entre las críticas sobre las escuelas públicas (47,4 por 100 de la tasa de insatisfacción), la elección real de la escuela pública (70 por 100) y cuántos elegirían una institución privada (alrededor del 40 por 100). El cuasimercado de la educación no parece estar adaptando la oferta y la demanda de servicios.

En salud, la percepción de la calidad de los servicios hospitalarios públicos se ha deteriorado paulatinamente. Según los barómetros de Calidad de los Servicios Públicos realizados por el CIS (2010-2018a), el nivel de insatisfacción con los hospitales públicos aumentó del 36 por 100 en 2010 al 44,5 por 100 en 2018. Sin embargo, la proporción de ciudadanos que elegiría un hospital privado (sin costes adicionales) si pudiera, disminuyó del 33,7 por 100 (2010) al 26,3 por 100 (2018) según los barómetros de salud (CIS 2010-2018b). Aunque estas preguntas de diferentes encuestas no pueden compararse, las respuestas ilustran la paradoja de la disminución de la preferencia de los ciudadanos por los hospitales privados a pesar de su creciente descontento con los hospitales públicos.

Para este artículo, España ofrece un campo experimental natural en atención hospitalaria. Hay contraste entre Madrid, que permite elegir entre hospitales públicos y privados desde 2009 y Andalucía, que solo ofrece una opción limitada de elección entre hospitales públicos. Los barómetros de salud muestran que el porcentaje de pacientes que prefieren un hospital privado disminuyó un 12 por 100 entre 2003 y 2016 (del 29 al 17 por 100) en la Comunidad de Madrid, donde los pacientes pueden elegir hospitales públicos y privados. Por el contrario, en Andalucía, donde la elección es limitada y solo entre los hospitales públicos, el porcentaje de ciudadanos que preferiría un hospital privado aumentó un 10 por 100 en el mismo período (del 25 al 35 por 100). A partir de ahora se analiza el tipo de información brindada para elegir y qué propiciaría la elección de una institución pública o privada.

1. La información sobre los proveedores del servicio debe ser transparente

La información suministrada sobre el rendimiento de los proveedores del servicio debe ser transparente y clara de interpretar para que el consumidor pueda tomar una decisión según los defensores de la elección como método de gestión. Se espera que los ciudadanos actúen como clientes empleando la información de los resultados de los proveedores de servicios a la hora de elegir (Coe y Brunet, 2006). En salud, Berwick *et al.* (2003) sugieren que la elección funciona cuando los pacientes pueden apreciar diferencias en el desempeño de acuerdo con información comprensible, sobre la cual se puede actuar. En las áreas de educación y salud, la información puede ser desplegada en listas públicas de clasificación de centros en función del rendimiento escolar, y, para los hospitales, los datos de los tiempos de espera para ciertos tipos de cirugía y primera cita con especialista, o incluso las tasas de mortalidad.

El impacto de la información proporcionada por la autoridad sobre la «elección» es problemático por varias razones. Por ejemplo, en salud, existe un exceso de información que se suele presentar de manera ambigua con lo que los pacientes no pueden adoptar decisiones racionales (Damman *et al.*, 2009). Además, los pacientes son críticos con la relevancia de la información para ejercer la elección (Aalto *et al.*, 2018); tienen conocimientos de salud limitados o no pueden encontrar la información (Victoor *et al,.* 2012); o utilizan la información solo ocasionalmente (Fotaki *et al.*, 2008). Estos estudios revelan las barreras para acceder a la información y su utilidad real para tomar una decisión.

En España no es fácil tomar decisiones según la información disponible. Por ejemplo, los indicadores del Observatorio de Resultados del Servicio Madrileño de Salud (2) no son adecuados para que los pacientes discriminen el mejor proveedor de servicios hospitalarios. Por un lado, la información aparece con dos o tres años de retraso. Por ejemplo, en enero de 2021, solamente estaba disponible la información de 2016 a 2018. Por otro lado, la información sobre la eficacia clínica requiere de conocimientos estadísticos para que el ciudadano corriente la pueda interpretar. En el ámbito de la educación, la información para comparar también es limitada en algunas CC. AA. La Comunidad de Madrid tiene una página con información que facilite la elección de colegio (3). Hay iniciativas privadas de selección de los mejores cien colegios o de clasificaciones según diversos criterios de búsqueda. La información que se ofrece en las páginas públicas consultadas es parcial, en la mayoría de las ocasiones desactualizada. Las webs privadas no son muy transparentes por lo que en sus foros se expresan dudas acerca de la imparcialidad de estos sitios web.

Por tanto, la información pública o privada no permite realmente adoptar decisiones. Para Le Grand (1991), la información imperfecta es un problema que debilita las bondades de un sistema de cuasimercado. Frente a estas carencias de los sistemas de información, el médico de familia, «actúa como agente del consumidor, informándole tanto sobre su enfermedad como de su tratamiento» (1991, p. 45). Frente a lo prescrito por la teoría, los pacientes no están comparando «información y tratamientos» en distintos lugares como se contrastan las características y los precios de los artículos en las tiendas, sino que buscan la atención de un proveedor (el médico de atención primaria) con quienes han construido una relación de confianza a lo largo del tiempo para que este les aconseje. Adicionalmente, la aparición de Internet implica que el consumidor puede estar mejor informado, incluso que su propio médico de familia. Su búsqueda de información en sitios web que proceden de sociedades médicas o de redes de pacientes y profesionales vinculadas a una enfermedad concreta puede suplir la ausencia/deficiencia de la información oficial.

2. El papel de los mediadores de información

Para evitar la ausencia o la falta de claridad de información que ayude a elegir, los consumidores emplean instrumentos intermedios. Por ejemplo, los pacientes utilizan dos fuentes de mediación de la información: los médicos de atención primaria y su entorno (familia, amigos o redes sociales). La opinión de un médico generalista correlaciona positivamente con la elección en distintos países (Fotaky *et al.*, 2008; Dixon *et al.*, 2010; Lako y Rosenau, 2008; Birk *et al.*, 2011). Respecto a los amigos, la familia y las redes sociales, los estudios de Thomson y Dixon (2006) y By Ha y Lauer (2008) muestran que la experiencia de las personas del entorno del paciente es muy relevante para su elección.

De Cruppé y Geraedts (2017) exponen que Internet ha cobrado relevancia como fuente de información, incluso poniendo en peligro el monopolio tradicional de los profesionales.

En nuestro experimento en salud y educación planteamos a los encuestados escenarios distintos en los que se ofrecía una situación ventajosa al grupo sometido al tratamiento experimental para que eligiera el centro privado, es decir, en contra de lo que proclaman las encuestas: su preferencia por un centro público. Por ejemplo, el médico de familia recomienda el centro privado o este se encuentra más cerca que el público. En salud distinguimos entre una operación quirúrgica que debía resolver un problema respiratorio o el tratamiento quirúrgico de un cáncer incluyendo el posoperatorio. Las respuestas sobre las preferencias de hospital público/privado ante la gravedad del problema de salud difieren considerablemente. La influencia del médico de atención primaria es relevante en las preferencias para las intervenciones de tipo menor (problema respiratorio), pero no tiene influencia estadística significativa cuando se trata de un cáncer. El entorno del paciente (incluyendo Internet) no parece tener ninguna influencia significativa en el tratamiento del problema de salud, independientemente de la gravedad de la enfermedad. En el caso de la elección de una escuela para realizar la educación secundaria, las recomendaciones del entorno no influirían para preferir un centro privado. Por tanto, en general, los «intermediarios» de información no son significativos en la elección, excepto para problemas menores de salud.

3. El factor relevante en la elección, ¿qué pesa más para los consumidores?

No obstante, el objeto de interés en la elección no es tanto la credibilidad o la calidad de la fuente de información o la facilidad con que esa información se puede entender, sino cuál es el factor más relevante a la hora de elegir. En salud y en educación hay factores distintos según la literatura. Una revisión de Rohde *et al.* (2019) encuentra que la calidad académica de las escuelas es el factor crucial que informa la elección de la escuela en más de la mitad de los estudios revisados. Algunos trabajos destacan que un plan de estudios sólido y una buena enseñanza propician la elección (Schneider *et al.*, 1998; Horn y Miron, 1999). Vega-Bayo y Mariel (2018) señalan la importancia de la reputación de la escuela en el caso de España. En relación al rendimiento académico, los padres con nivel socioeconómico más alto tienden a tener mayores expectativas sobre la educación de sus hijos y las perspectivas del mercado laboral y, por lo tanto, optan por las escuelas privadas (Olmedo, 2007, para España). Adicionalmente, Cordero, Crespo y Pedraja (2016) afirman que los estudiantes de escuelas concertadas obtienen mejores resultados, un 20 por 100 de variación (Cebolla, Radl y Salazar, 2014), que los alumnos de las escuelas públicas en los exámenes de PISA. Además, según un estudio cualitativo de Elías y Daza (2017), la asistencia a una escuela pública o privada es el factor que más influye en la trayectoria posterior a la educación obligatoria. Con esta información, se esperaría que, en España, se eligiera una escuela en función de los resultados académicos, normalmente vinculados a las calificaciones obtenidas en la EvAU (Evaluación para el Acceso a la Universidad).

En nuestro experimento, dado que los datos del CIS muestran una preferencia por los colegios públicos frente a los privados, testamos hasta qué punto los sujetos de los grupos tratados con información diferente, pero favoreciendo a una escuela privada, tendrían una preferencia distinta al grupo de control. A los encuestados del grupo del tratamiento se les comunicó que los resultados académicos de un centro privado eran un 20 por 100 mejores que los de un centro público. Este favorecimiento del centro privado no introdujo diferencias significativas con respecto al grupo de control. En cambio, el factor más relevante para elegir un colegio privado frente a uno público es la distancia. Si se pone el centro privado a unos 5 minutos a pie y el público a 30 (o con necesidad de tomar transporte público), los encuestados preferirían el centro privado.

En salud, la literatura académica coincide en que el tiempo de espera (Thomson y Dixon, 2006; Dowding y John, 2009) así como el tiempo de transporte hasta un hospital (Lako y Rosenau, 2008 y Beukers *et al.*, 2014) son los factores más relevantes de la elección. En nuestro experimento, en el caso de problemas respiratorios menores, los encuestados preferirían ir siempre a un hospital privado con menos tiempo de espera, más cercano al domicilio y siguiendo el consejo del médico de atención primaria. Sin embargo, para un cáncer, solamente el menor tiempo de espera suscita la preferencia de ir al hospital privado. En el resto de los casos, se elegiría el hospital público.

Estos resultados pueden relacionarse con la aversión al riesgo al elegir, factor determinante de la elección de las personas en contextos financieros adversos (Kahneman y Tversky, 2013). Este mecanismo puede importar al elegir un hospital para diferentes eventualidades. Si las personas consideran que hospitales públicos y privados contratan buenos profesionales, pensarán que ambas instituciones ofrecen garantías similares de solución ante los problemas de salud. Sin embargo, la cirugía de un cáncer y el tratamiento posterior probablemente supongan un gasto ilimitado, la necesidad de tener una experiencia considerable y una red de profesionales de distintas especialidades preparados para cualquier eventualidad. Estos factores pueden incidir en la percepción de riesgo y los pacientes optarían por una apuesta que disminuya el riesgo en contra de la opinión del entorno o incluso del médico de familia. Por esa aversión al riesgo, una persona esperaría lo menos posible para comenzar el tratamiento del cáncer.

En general, la principal preocupación de los pacientes es cuánto tiempo deben esperar para someterse a la cirugía, y esta información solo debe aparecer al hacer una elección. Probablemente no se necesite información sofisticada sobre el rendimiento de cada hospital si se confía que los médicos de los hospitales públicos y privados despliegan el mismo nivel de profesionalidad.

4. Contexto institucional y otras variables sociodemográficas

En nuestro estudio controlamos las respuestas por la Comunidad Autónoma (Madrid y Andalucía) así como por las variables sociodemográficas más comúnmente mencionadas en la literatura especializada.

Contrariamente a lo esperado, el diferente entorno regulatorio de la sanidad, donde se ejerce la elección y la actitud propública es más fuerte (Madrid) y donde la elección es limitada y la preferencia inicial proprivada es mayor (Andalucía), no tiene un impacto significativo en las preferencias de los encuestados. En el ámbito de la educación, donde las diferencias entre estas dos CC. AA. existen (más plazas concertadas en Madrid que en Andalucía), tampoco se detectaron diferencias significativas.

Finalmente, probamos varias covariables para verificar si algunos grupos pudieran comportarse de manera diferente. A diferencia de otros estudios que muestran que significativamente las personas mayores siguen los consejos del médico de familia y que los jóvenes obtienen su información de Internet, en nuestro estudio estas características sociodemográficas no tienen impacto en las preferencias. La experiencia previa con el hospital (satisfacción con el hospital) tiene un efecto moderador en el ejercicio de la elección. Los satisfechos con su hospital público, no cambiarían; los insatisfechos, sí. En educación, la ideología (izquierda versus derecha) pesa en la elección pues los que se declaran de izquierdas o dicen haber votado a un partido de izquierda son menos proclives a ir a un centro privado. La ideología, en cambio, no influye en la elección de hospital.

V. CONCLUSIONES

En este artículo se propone que la calidad de las instituciones se mejora consiguiendo resultados relevantes para los ciudadanos con medios pertinentes y transparentes. Los resultados relevantes de las políticas y servicios se vinculan a fines públicos como la equidad, la eficiencia, la eficacia o la libertad (autonomía personal). Los medios hacen referencias a los enfoques empleados para prestar servicios (jerarquismo, individualismo, igualitarismo o fatalismo). En el texto se ilustra cómo distintas dimensiones vinculadas a la equidad, la eficiencia y la autonomía personal se (des)equilibran en la prestación de servicios en salud y educación por proveedores públicos y privados, dado que la dimensión elegida de un fin supone una visión no siempre compatible con la concepción específica de otro fin. En estas áreas, se ha implantado en España un mercado mixto con proveedores públicos y privados bajo el paraguas de la autoridad.

Desde el punto de vista de la oferta, en España no se cumplen de forma clara las condiciones del mercado para que todos los proveedores compitan con las mismas reglas. Los hospitales públicos no tienen incentivos para competir (Comunidad de Madrid) y las escuelas públicas tampoco parecen poder competir en las mismas condiciones que las concertadas. Las bondades asignadas al mercado no se pueden cumplir y el mercado necesita de elementos correctores bien en la forma de concebirse la competencia o en cómo esta impacta en los ciudadanos. Desde el punto de vista de la demanda, existen diversas preferencias de los consumidores. En general, esta elección no se practica de forma intensa en salud; algo más en educación. En salud no se generan problemas graves de

equidad. En educación, en cambio, el problema que apunta la literatura es que la situación de mercado está generando disparidades considerables de equidad que pueden afectar a los resultados escolares obtenidos por diferentes grupos poblacionales.

Por tanto, la generación de cuasimercados como una opción individualista que potencia la autonomía de los consumidores (posibilidad de elegir) y propicia la competencia para mejorar el rendimiento precisa de condiciones que aún no se dan de forma clara en el sistema español: el incentivo para competir se ofrece a los proveedores privados, no a los públicos; los proveedores públicos están sometidos a reglas burocráticas que no permiten gestionar los recursos de manera flexible; la Administración no ofrece información verdaderamente transparente para que los usuarios elijan y para rendir cuentas de los resultados que se obtienen. Por otro lado, en las preferencias de elección hay que entender mejor si los ciudadanos realmente quieren elegir y en qué condiciones lo harían. En salud, la percepción del riesgo puede tener un valor importante que incide fundamentalmente en los tiempos de espera. Ello indica una confianza similar en los profesionales que trabajan en el sector privado y público, pero una actitud diferente ante la capacidad operativa de atender a la demanda de servicios en tiempo. Para un problema grave, la prolongación en el tiempo de espera tiene consecuencias considerables.

En educación, extrañamente, no parece que los resultados académicos sean el factor más importante en la elección según los encuestados. Además, la información pública sobre este aspecto no es clara ni fácilmente accesible. La distancia al colegio importa y la heterogeneidad social de las escuelas se suele esgrimir como elemento que pueda influir en las preferencias. Adicionalmente, los resultados obtenidos en educación muestran que existe disparidad entre centros y entre grupos por los que la concepción de la equidad que aspira a que los ciudadanos consigan resultados similares (o no muy dispares) para enfrentarse a su futuro no se está materializando. En este sentido, este tipo de concepción de la equidad requiere buscar más activa y positivamente el concepto de libertad (autonomía individual), de apoyo a aquellos que no pueden elegir como quisieran, siguiendo la concepción de Stone (2012).

Se necesitan más investigaciones para determinar (y corregir en su caso) cómo funcionan los cuasimercados y cómo cumplen los objetivos de equidad, calidad, eficiencia y autonomía individual disminuyendo las externalidades negativas en la medida de lo posible.

NOTAS

(1) Proyecto: PID2019-111511GB-I00 sobre «Demanda de Educación: Determinantes y Equilibrios en Preferencias y Elección» del Ministerio de Ciencia e Innovación con Işik Özel (Universidad Carlos III de Madrid), José Rama y Anne-Marie Reynaers (Universidad Autónoma de Madrid). Proyecto: CSO2016-77493-P «Valores Públicos, Profesionales y Partenariados Público-Privados en el sector de la Salud» del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad con Anne-Marie Reynaers.

(2) http://observatorioresultados.sanidadmadrid.org/HospitalesLista.aspx

(3) http://www.madrid.org/wpad_pub/run/j/MostrarConsultaGeneral.icm

BIBLIOGRAFÍA

Aalto, A., Elovainio, M., Tynkkynen, L. K., Reissell, E., Vehko, T., Chydenius, M. y Sinervo, T. (2018). What patients think about choice in healthcare? A study on primary care services in Finland. *Scandinavian Journal of Public Health*, 46(4), pp. 463-470.

Andrews, R. y Entwistle, T. (2014). *Public service efficiency: theories and evidence. Reframing the debate*. London y New York: Routledge.

Arellano, M. y Zamarro, G. (2007). The choice between public and private schools with or without subsidies in Spain. *Preliminary and incomplete preprint*.

Beckert, W., Christensen, M. y Collyer, K. (2012). Choice of NHS-funded hospital services in England. *The Economic Journal*, 122, pp. 400-417.

Bernal, J. L. (2005). Parental choice, social class and market forces: The consequences of privatization of public services in education. *Journal of Education Policy,* 20(6), pp. 779-792.

Bhattacharya, A. (2020). *When and why might choice in public services have intrinsic (dis) value?* Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE, n.º 220.

Bovaird, T. y Löffler, E. (eds.) (2015). *Public management and governance*. Routledge.

Brekke, K. R., Gravelle, H., Siciliani, L. y Straume, O. R. (2014). Patient choice, mobility and competition among health care providers. En *Health care provision and patient mobility* (pp. 1-26). Springer: Milano.

Brekke, K. R., Nuscheler, R. y Straume, O. R. (2006). Quality and location choices under price regulation. *Journal of Economics and Management Strategy*, 15, pp. 207-227

Burge, P., Devlin, N., Appleby, J., Rohr, C. y Grant, J. (2005). *London patient choice project evaluation: A model of patients' choices of hospital from stated and revealed preference choice data*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2005). Financiación y desigualdades en el sistema educativo y de formación profesional en España. En V. Navarro, *La situación social en España*, pp. 337-383. Madrid: Biblioteca Nueva.

Cebolla-Boado, H., Radl, J. y Salazar, L. (2014). *Aprendizaje y ciclo vital: la desigualdad de oportunidades desde el ciclo escolar hasta la edad adulta*. Colección de Estudios Sociales, 39.

Chun, Y. H. y Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), pp. 1-30.

Cordero Ferrera, J. M., Crespo Cebada, E. y Pedraja Chaparro, F. (2013). Rendimiento educativo y determinantes según PISA: Una revisión de la literatura en España. *Revista de Educación*, 362, pp. 362-161.

Damman, O. C., Hendriks, M., Rademakers, J., Delnoij, D. M. y Groenewegen, P. P. (2009). How do healthcare consumers process and evaluate comparative healthcare information? A qualitative study using cognitive interviews. *BMC Public Health,* 9(1), p. 423.

De Cruppé, W. y Geraedts, M. (2017). Hospital choice in Germany from the patient's perspective: a cross-sectional study. *BMC Health Services Research*, 17(1), p. 720.

Dixon, A., Robertson, R., Appleby, J., Burge, P., Devlin, N. y Magee, H. (2010). *Patient choice: how patients choose and how providers respond*. London: The King's Fund.

Douglas, M. (1982). *In the active voice.* Boston: Routledge.

Dowding, K. (1992). Choice: Its Increase and its Value. *British Journal of Political Science,* 22(3), pp. 301-314.

Dowding, K. y John, P. (2009). The value of choice in public policy. *Public Administration*, 87(2), pp. 219-233.

El País (4 octubre 2019) ¿Escuela de ricos, escuela de pobres? Cómo la concertada y la pública segregan por clase social, https://elpais.com/sociedad/2019/09/30/actualidad/1569832939_154094.html

Elías Andreu, M. y Daza Pérez, L. (2017). ¿Cómo deciden los jóvenes la transición a la educación posobligatoria? Diferencias entre centros públicos y privados-concertados. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE),* vol. 10, num. 1, pp. 5-22.

Eurydice España (2017). Gasto público destinado a conciertos por comunidad autónoma. Año 2017 (miles de euros). http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:27afb1b1-269b-478a-98e8-6cd0e0399cb5/2-4-1-gasto-p-blico-destinado-a-conciertos.pdf

Farre, L., Ortega, F. y Tanaka, R. (2018). Immigration and the public-private school choice. *Labour Economics,* 51, pp. 184-201.

Fotaki, M. (2007). Patient choice in healthcare in England and Sweden: From quasi-market and back to market? A comparative analysis of failure in unlearning. *Public Administration*, 85(4), pp. 1059-1075.

Fotaki, M., Roland, M., Boyd, A., Mcdonald, R., Scheaff, R. y Smith, L. (2008). What benefits will choice bring to patients? Literature review and assessment of implications. *Journal of Health Services Research & Policy*, 13(3), pp. 178-184.

Fukuyama, F. (2015). Why is democracy performing so poorly? *Journal of Democracy*, 26(1), pp. 11-20.

García-Serrano, C. y Albert, C. (2006). Tipo de escuela y logros educativos y laborales en España. *Cuadernos Aragoneses de Economía,* 1, pp. 83-112.

Gaynor, M., Propper, C. y Seiler, S. (2012). Free to Choose? Reform and Demand Response in the English National Health Service. *Working Paper*, n.º 18574. National Bureau of Economic Research.

Hood, C. (1998). *The art of the state*. Clarendon Press.

Horn, J. G. y Miron, G. (1999). *Evaluation of the Michigan public school academy initiative*. Kalamazoo, MI: Evaluation Center, Western Michigan University.

John, P. (2017). Finding exits and voices: Albert Hirschman's contribution to the study of public services. *International Public Management Journal*, 20(3), pp. 512-529.

Kahneman, D. y Tversky, A. (2013). Prospect theory: An analysis of decision under risk. In *Handbook of the fundamentals of financial decision making: Part I* (pp. 99-127).

Kushner, R. J. y Poole, P. P. (1996). Exploring structure-effectiveness relationships in nonprofit arts organizations. *Nonprofit Management and Leadership,* 7, pp. 119-136.

Lako, C. J. y Rosenau, P. (2008). Demand-Driven Care and Hospital Choice. Dutch Health Policy Toward Demand-Driven Care: Results from a Survey into Hospital Choice. *Health Care Analysis*, 17(1), pp. 20-35.

Le Grand, J. (1991). *Equity and choice*. New York: Harper Collins.

— (2007). *The other invisible hand. Delivering public services through choice and competition,* New Jersey: Princeton University Press.

Lodge, M. y Wegrich, K. (eds.). (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities.* Oxford: Oxford University Press.

Loeffler, E. (2020). Distinguishing Types and Levels of Co-production: Concepts and Definitions. En *Co-Production of Public Services and Outcomes*, pp. 23-73. Palgrave Macmillan, Cham.

Lowi, T. (1979). *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.

March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.

Moscone, F., Tosetti, E. y Vittadini, G. (2012). Social interaction in patients' hospital choice: evidence from Italy. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 175(2), pp. 453-472.

Olmedo, A. (2007). Reescribiendo las teorías de la reproducción social: influencia de la clase social en las trayectorias educativa y laboral del alumnado granadino de secundaria y bachillerato. *Revista de Educación*, 343, pp. 477-501.

PARRADO, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

PARRADO, S. y REYNAERS, A-M. (2019). Reputation, Choice, and Targets: What Triggers Professionals to Perform Better? Comunicación presentada a la *77th Conferencia de MPSA (Midwest Political Science Association)*, Chicago (7 abril).

ROHDE, L. A., CAMPANI, F., OLIVEIRA, J. R. G., ROHDE, C. W., ROCHA, T. y RAMAL, A. (2019) Parental Reasons for School Choice in Elementary School: A Systematic Review. *Journal of School Choice*, 13(3), pp. 1-18.

SCHNEIDER, M., TESKE, P., MARSCHALL, M. y ROCH, C. (1998). Shopping for schools: In the land of the blind, the one-eyed parent may be enough. *American Journal of Political Science*, 42, pp. 769-793.

SCHWARZ, M. y THOMPSON, M. (1990). *Divided we stand: redefining politics, technology, and social choice.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

SERMAS (SERVICIO MADRILEÑO DE SALUD) (2014-2020). Memorias 2019-2013. Madrid. https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/memorias-e-informes-servicio-madrileno-salud

SIMMONS, R., POWELL, M. y GREENER, I. (eds.) (2009). *The consumer in public services: choice, values and difference*. Bristol: Policy Press.

SOTIROV, M. y WINKEL, G. (2016). Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: linking the advocacy coalition framework and cultural theory. *Policy Sciences*, 49(2), pp. 125-154.

STONE, D. A. (2012). *Policy paradox: The art of political decision-making*. New York: WW Norton.

SWEDLOW, B. (2011). Cultural surprises as sources of sudden, big policy change. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), pp. 736-739.

THOMPSON, M. (1984). The cultural construction of nature and the natural destruction of culture. *IIASA Working Paper.*

THOMPSON, M., ELLIS, R. y WILDAVSKY, A. B. (1990). *Cultural theory.* Boulder: Westview Press.

THOMPSON, S. y DIXON, A. (2006). Choices in health care: the European experience. *Journal of Health Services Research & Policy*, 11(3), pp. 167-171.

UNESPA (2020). El seguro acusa la ralentización económica por la COVID-19 (21-10-2020). https://unespa-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2020/10/NdP-Resultados-2020-Q3-FINAL.pdf

TYNKKYNEN, L. K. y VRANGBÆK, K. (2018). Comparing public and private providers: a scoping review of hospital services in Europe. *BMC Health Services Research*, *18*(1), p. 141.

VEGA-BAYO, A. y MARIEL, P. (2018). School choice across Different Regions of Spain. *Hacienda Pública Española*, 227(4), pp. 11-36.

VICTOOR, A., DELNOIJ, D. M., FRIELE, R. D. y RADEMAKERS, J. J. (2012). Determinants of patient choice of healthcare providers: a scoping review. *BMC Health Services Research*, 12(1), p. 272.

WILDAVSKY, A. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *American Political Science Review*, 81(1), pp. 3-21.

COLABORACIONES

III.
INSTITUCIONES POLÍTICAS, CONFIANZA, CAPITAL SOCIAL

PERSISTENCIA INSTITUCIONAL Y COSTES DE TRANSACCIÓN EN LA POLÍTICA ELECTORAL ESPAÑOLA

Gonzalo CABALLERO
Universidade de Vigo
Ignacio LAGO
Universitat Pompeu Fabra

Resumen

En este artículo se examinan los fundamentos del enfoque institucional en economía y ciencia política, en particular la naturaleza de los costes de transacción en los mercados económico y político. Tras presentar la literatura en economía, explicamos los tipos de costes de transacción existentes en el mercado político-electoral. Con datos agregados e individuales mostramos cómo las reglas electorales y la identificación de partido influyen en la estabilidad del equilibrio en el sistema de partidos en España.

Palabras clave: análisis institucional, coordinación electoral, costes de transacción, equilibrio.

Abstract

In this paper the foundations of the institutional analysis in economics and political science are examined, in particular the transaction costs in the economic and political markets. After discussing the state of the art in economics, the types of transaction costs in the electoral market are explained. Relying on aggregate – and individual – level data we show how electoral rules and party identification affect the stability of party system equilibrium in Spain.

Keywords: institutional analysis, electoral coordination, transaction costs, equilibrium.

JEL classification: H10, H30.

I. INTRODUCCIÓN

LAS instituciones privadas y públicas coexisten en las modernas economías de mercado, de modo que la comprensión de la gobernanza debe abordar la interacción entre las dos (Dixit, 2009). El concepto clave sobre el que se asienta el funcionamiento de las instituciones son los costes de transacción. Mientras Coase (1937, 1960) fundamentó el concepto de costes de transacción como los costes (explícitos o implícitos) que se derivan del intercambio de derechos de propiedad en economía, North (1990a) abordó la noción de instituciones como reglas de juego. A partir de aquí la nueva economía institucional desarrolló un programa de investigación sobre el papel de las instituciones en la sociedad. Posteriormente, Acemoglu y Robinson (2012) asentaron la idea de que las instituciones políticas y económicas son la clave del éxito (o fracaso) de los distintos países. Instituciones y costes de transacción se convirtieron en conceptos habituales en el ámbito de la economía política.

Para comprender el papel de las instituciones en la economía es necesario abordar también el estudio de reglas, organizaciones y comportamientos políticos. En los mercados políticos, los costes de transacción son todavía más altos que en los económicos, por lo que la arquitectura institucional en la política juega un papel determinante a la hora de ver qué acciones e intercambios son viables. Asimismo, la existencia de costes de transacción en los mercados electorales implicará un equilibrio institucional en el sistema de partidos que será más perdurable; es decir, el marco institucional constituye una respuesta al riesgo de inestabilidad y falta de *accountability* que implicaría un mercado perfecto sin costes de transacción ni instituciones.

En una aportación seminal, Heiner (1983) señalaba cómo la predicción del comportamiento humano en economía debe asumir que, ante los problemas de decisiones complejas, los individuos tenderán a responder de acuerdo a un conjunto de acciones conocidas y predecibles. Este enfoque podría extenderse a los mercados políticos, en los que factores como la identificación partidista puede explicar buena parte del comportamiento electoral de los votantes. En otras palabras, existen inercias institucionales que generan una *dependencia de la senda* en el sistema de partidos. En particular, las reglas electorales, el tamaño de los distritos y la identificación de partido, por ejemplo, determinan la estructura de gobernanza política en la democracia española y la

respuesta institucional al problema de los costes de transacción en la política electoral española.

Tras desarrollar los fundamentos de un enfoque institucional que incorpora las cuestiones políticas y electorales, este artículo aborda la relevancia de los costes de transacción en la política y se centra en el análisis del cambio en el equilibrio del sistema de partidos. Junto a los argumentos teóricos, se incorporan análisis que hacen referencia a la relevancia de las reglas electorales y el tamaño de las circunscripciones, a las dificultades de cooperación ante coaliciones electorales y al papel de la identificación partidista a la hora de abordar un cambio de equilibrio.

II. LA POLÍTICA COMO DETERMINANTE DEL MARCO INSTITUCIONAL

La economía política contemporánea ha venido de la mano de una creciente interacción entre el análisis político y el análisis económico. A finales del siglo pasado, Coase (1999) señalaba que las ciencias híbridas eran «sorprendentemente fértiles» frente a las puras, para concluir sobre la relevancia de los enfoques multidisciplinares en ciencias sociales. Ese mismo año, North (1999) avanzaba fundamentos teóricos para un «matrimonio» entre la teoría política y la económica. En las dos últimas décadas, sobre las bases y conceptos de la nueva economía institucional, han emergido aportaciones de gran interés en el campo de la economía política.

A medida que las instituciones han ocupado un papel creciente en la agenda de investigación de los economistas, las cuestiones políticas han sido incorporadas, e incluso *endogeneizadas*, en un análisis institucional que superaba las fronteras de los compartimentos estancos de las ciencias sociales. Desde la ciencia política llegaban *inputs* a la ciencia económica que resultaron de gran interés, como, por ejemplo, para estudiar las instituciones o el capital social. North (1990a) había presentado las instituciones como reglas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento, concluyendo el papel clave del Estado y las reglas políticas en el marco institucional de una sociedad. En esta dirección, cuando Williamson (2000) desgrana la matriz institucional de toda sociedad, señala que en el «primer orden de actividad economizadora» se sitúan las reglas formales del juego que los individuos configuran para organizar la sociedad. Aquí se incluyen reglas políticas como las constituciones o el sistema electoral, que se convierten en determinantes de la estructura de gobernanza económica y del funcionamiento de los mercados. Este es el nivel de análisis social donde se sitúa la teoría política positiva o la economía de los derechos de propiedad. Por ello, «abrir la caja negra» del Estado se convirtió en un reto imprescindible para una adecuada comprensión sobre el marco institucional y sus efectos en el cambio económico.

Pero mientras este enfoque es propio de la economía política *hamiltoniana*, es decir, estudiar cómo las reglas políticas afectan a la economía, existe también un enfoque complementario de economía política *madisoniana* que tiene por objeto las cuestiones políticas en sí mismas. En esta línea de interacción entre política y economía, cabe señalar múltiples aportaciones de Douglass North, Barry Weingast, Kenneth Shepsle, Norman Schofield o Daron Acemoglu y James Robinson, entre otros.

En el análisis institucional, junto al enfoque que considera las instituciones como reglas (véase Douglass North, Guy Peters) ha surgido también un enfoque que considera a las instituciones como equilibrios (Avner Greif, Masahiko Aoki). En ese primer enfoque, las instituciones son vistas como reglas impuestas sobre los individuos (North, 1990a) y la atención se centra en los juegos estratégicos que existen entre las coaliciones que pretenden promover o bloquear nuevas reglas. En el otro grupo de teorías, referenciadas por Aoki (2001, 2007) y Greif (1998, 2006), las expectativas mutuas sobre los comportamientos de otros pueden configurar instituciones de autocumplimiento, y el cambio institucional es estudiado como un cambio de equilibrio. Así, Greif (2006) define las instituciones como un sistema de reglas, creencias, normas y organizaciones que conjuntamente generan una regularidad de comportamiento social y Aoki (2007) entiende las instituciones como un «producto» de la interacción estratégica, es decir, las reglas o condiciones que determinan cómo el juego es jugado. En este sentido, Aoki (2007) distingue entre una visión exógena de las instituciones y una vista endógena de las mismas, y asumió que «mientras la visión exógena adopta un enfoque dicotómico para separar el juego de formación de las reglas del juego operativo, la visión endógena asume un enfoque integrador».

El enfoque de las «instituciones-como-reglas» asume que las

reglas son exógenamente predeterminadas por la existencia de un orden jerárquico. Cuando las instituciones son presentadas como reglas, el cumplimiento de las reglas es considerado una cuestión distinta a la formación y contenido de las reglas en sí mismas (Greif y Kingston, 2011), y el cambio institucional se entiende como el cambio de reglas. En este caso, habrá coaliciones de agentes que apoyen las nuevas normas y otras coaliciones que buscarán el *statu quo* (Brousseau, Garrouste y Raynaud, 2011).

El enfoque de las «instituciones-como-equilibrios» proporciona una formulación analítica desde la perspectiva de la teoría de juegos que entiende las instituciones como «espontáneamente y/o endógenamente modificadas y sostenidas en las partidas operativas repetidas del juego» (Aoki, 2007, p. 2). En este enfoque, las instituciones son los efectos más destacados de los juegos sociales jugados, que se están jugando y que se cree que están siendo jugados por la población: el enfoque requiere de reflexionar en clave de equilibrios (Aoki, 2012). Cuando las instituciones son vistas como equilibrios, la teoría de la motivación se sitúa en el centro del análisis, y la evolución de los comportamientos y creencias determina el proceso de cambio institucional. Cuando exista un «desequilibrio cognitivo general» en el sentido de Aoki (2001), las creencias existentes anteriores dejan de ser útiles para entender correctamente el mundo, y los individuos promoverán nuevas creencias, acciones y equilibrios (Brousseau, Garrouste y Raynaud, 2011).

Si se asume que la dinámica institucional implica interacciones de los dominios económicos, organizativos, políticos y sociales, Aoki (2007) mostró que el equilibrio del juego –una institución– no puede ser sostenido en un solo dominio independientemente del resto de dominios. Al estudiar la dinámica de los vínculos institucionales y las interdependencias entre dominios, Aoki (2007) presentó tres mecanismos del cambio institucional interactivo endógeno: las complementariedades institucionales dinámicas, el solapamiento de arraigos sociales y la innovación *schumpeteriana* de las organizaciones. Estos mecanismos muestran la complejidad y la interrelación mutua de las instituciones del pasado, presente y futuro.

Greif (2006) entendió las instituciones como sistemas en equilibrio (instituciones de autocumplimiento) e intentó *endogeneizar* las instituciones. De acuerdo a este enfoque, el marco de las instituciones como reglas es muy útil para examinar diversos aspectos, pero no resulta adecuado para considerar la motivación que implica (o no) el seguimiento de las instrucciones que están presentes en las reglas y los contratos para orientar el comportamiento. De este modo, Greif se centró en comprender el comportamiento de los individuos y cómo se crea la motivación para seguir reglas concretas de conducta. Greif (2006) consideró que el enfoque de equilibrio puede ser integrado dentro del estudio del cambio institucional endógeno.

Endogenizar el cambio institucional es uno de los restos principales del análisis institucional Greif (2006) y Greif y Laitin (2004) introdujeron los conceptos de cuasiparámetros y reforzamiento institucional para intentar avanzar hacia una teoría del cambio institucional endógeno. Desde esta perspectiva, los mercados y la política se consideran endógenos y se estudian sus fundamentos institucionales. El estudio del cambio institucional endógeno requiere de análisis específicos del contexto que desbordan las propuestas tradicionales de teoría deductiva y del estudio estadístico, y se basan en el uso de la teoría, la modelización y el conocimiento del contexto histórico para identificar la institución, clarificar su origen y comprender su persistencia y cambio. Si como señala Dixit (2009) las instituciones constituyen un equilibrio, y el cambio institucional significa un cambio a un nuevo equilibrio, se requiere: a) compensar a los que perderían con el cambio o superar su resistencia en el proceso político; b) el cambio de la información y la alineación de incentivos; y c) crear conocimiento común para sostener el nuevo equilibrio.

En el análisis del cambio institucional endógeno resulta crucial la dinámica de creencias de autocumplimiento y el comportamiento asociado. Un cambio en las creencias genera cambio institucional cuando el comportamiento asociado deja de ser de autocumplimiento. El cambio institucional puede estar caracterizado por un equilibrio puntuado, en el cual el cambio es realmente evolutivo pero puede parecer abrupto. Tal cambio abrupto está típicamente asociado con una crisis que revela que el comportamiento previo no era un equilibrio durante más tiempo. Cuando los individuos reconocen *ex post* que seguir con el comportamiento pasado deja de ser óptimo, el cambio se manifiesta por el abandono del comportamiento pasado.

III. COSTES DE TRANSACCIÓN EN LOS MERCADOS POLÍTICOS

La peculiar naturaleza e intensidad de los costes de transacción en las transacciones políticas los convierte en un concepto insustituible cuando intentamos conseguir una mejor comprensión de la política (North, 1990b). Varias consideraciones son esenciales para comprender la relevancia y características de los costes de las transacciones políticas, y algunas de las más importantes deben ser destacadas siguiendo a Caballero y Arias (2013).

En primer lugar, los derechos de propiedad están sujetos a fuertes luchas en las interacciones políticas: no son seguros, ni los agentes los poseen de manera ilimitada. Mientras la competencia económica se lleva a cabo sobre derechos de propiedad que son (relativamente) seguros, la competencia política incluye la lucha por la autoridad y por los propios derechos, y esto puede significar el cambio de los títulos de los derechos. Por tanto, la política gira en torno a un conjunto de reglas menos seguras.

En segundo lugar, las partes contratantes son muchas y no pueden ser perfectamente identificadas en una gran variedad de transacciones políticas. Esto ocurre especialmente cuando una de las partes es un sujeto múltiple; además, muchos contratos políticos no son ni explícitos ni formales y descansan sobre acuerdos verbales, o incluso tácitos. Las transacciones políticas afectan a muchos agentes, debido a la amplia presencia de efectos externos, lo que permite interpretar la interacción entre agentes políticos en términos de una relación de «agencia común» con varios principales (Dixit, 1996). Finalmente, la estructura de relación de agencia entre los actores políticos tiende a ser especialmente compleja: un ejemplo puede ser la relación de agencia vertical que se configura en la cadena «electorado-parlamento-gobierno-burocracia», y otro ejemplo puede ser la gobernanza de la distribución territorial del poder.

En tercer lugar, hay enormes problemas de información en las transacciones políticas. El mundo de la política es opaco, poco claro, y es difícil observar y medir los diferentes factores del desempeño político, como por ejemplo las características de los objetos de la transacción política (Pierson, 2000). En este sentido, los mercados políticos carecen de una fórmula análoga de medición al sistema de precios vigente en los mercados económicos. Incluso si fueran explícitos, los contratos políticos responden claramente a un prototipo de contrato incompleto que contiene términos vagos e interpretables. Esto implica que las relaciones de poder *a posteriori* son muy relevantes: la posesión de los derechos residuales de control es clave cuando, por ejemplo, se produce una eventualidad no contratada. Por otra parte, los derechos de control *a posteriori* pueden ejercer fuerte influencia sobre los acuerdos contractuales *ex ante* (Epstein y O'Halloran, 1999). Además, las situaciones de información asimétrica son particularmente relevantes en las transacciones políticas y los modelos subjetivos de los actores aumentan todavía más la cantidad de costes de transacción en los mercados políticos (por tanto, diferentes ideologías afectan al intercambio político).

En cuarto lugar, el problema de la acción colectiva está presente en una amplia gama de transacciones políticas. La naturaleza colectiva de la política hace que las consecuencias de mi acción dependan en gran medida de las acciones de los demás, de manera que la relación entre el esfuerzo y el resultado se vuelve bastante poco clara y los problemas de información aumentan (Pierson, 2000). Asimismo, el horizonte a corto plazo de los actores políticos, quienes están interesados en la lógica electoral, contrasta con la naturaleza de muchas decisiones políticas cuyos efectos son de largo plazo. Mientras que el mercado económico posee algunos mecanismos sólidos para alargar los horizontes temporales (como los derechos de propiedad y los mercados de capitales), no existen mecanismos análogos que sean igualmente eficaces en la política (Pierson, 2000).

En quinto lugar, en los sistemas democráticos resulta necesario conformar mayorías entre partidos y grupos rivales para gobernar y para aprobar leyes, lo cual exige la búsqueda de coaliciones y consensos. De este modo, la actividad política democrática tiene en su esencia la búsqueda de acuerdos que permitan gobernar, y eso implica una actividad continua de transacciones para formar mayorías, la cual no existe en la actividad económica de mercado (Ménard, 2015). También en los sistemas políticos autoritarios existen coaliciones sociales que respaldan el poder establecido y dentro de ellas tiene lugar una importante actividad transaccional.

En sexto lugar, la fuerza de selección y de evolución a lo largo del tiempo es más lenta y débil

en los mercados políticos que en los económicos, lo que lleva a una menor eficiencia y menor selección de organizaciones (Dixit, 1996). Es decir, los mecanismos de corrección y aprendizaje son menos eficaces en un escenario político caracterizado por una senda evolutiva con rendimientos crecientes. Las instituciones políticas tienden a establecer un sesgo hacia el *statu quo* que dificulta el cambio y la adaptación a las nuevas situaciones, y existe una densidad institucional que incorpora restricciones basadas en la autoridad. En este sentido, la estructura de poder puede obstaculizar el intercambio (Pierson, 2000) y la realización de ajustes institucionales para reducir los costes de transacción. A lo anterior hay que añadir las dificultades de diseñar instituciones que logren una alta influencia de los incentivos en el proceso político (Dixit, 1996), pues las estructuras de incentivos en la política son mucho más débiles que los de los mercados económicos (Vanhuysse, 2002).

En séptimo lugar, en relación a los mecanismos de cumplimiento, las promesas en política son un medio de cambio fundamental en los contratos políticos, pero tales promesas normalmente no están sujetas a un mecanismo de cumplimiento efectivo por una tercera parte (*third party enforcement*) y la capacidad limitada de comprometerse restringe las posibilidades del proceso político, donde los intereses políticos de corto plazo pueden imponerse al cumplimiento de la promesa realizada (Ménard, 2015). Como las políticas públicas no son transacciones que se realicen en un solo momento, la cooperación requiere alcanzar y ejecutar acuerdos políticos intertemporales, es decir, acuerdos que deberían hacerse cumplir a lo largo del tiempo. La naturaleza intertemporal de los intercambios políticos aumenta los costes de transacción (Spiller y Tommasi, 2007). Este es el caso de aquellos contratos cuyas propuestas no son llevadas simultáneamente a votación, y el caso de las que implican flujos de beneficios no contemporáneos, como la votación de proyectos de ley en los mercados legislativos. Además, las políticas públicas que requieren transacciones de características complejas exigen más garantías institucionales para poder hacerlas efectivas a lo largo del tiempo (Spiller y Tommasi, 2007), ya que, como Ostrom (2004) ha concluido, las reglas que no se hacen cumplir no son sino «palabrería» poco relevante.

Sobre la base de estas características, los costes de transacción tienden a ser sistemáticamente más altos en los mercados políticos que en los económicos (North, 1990b; Dixit, 1996). Varios estudios de caso muestran que las transacciones políticas son muy complicadas debido a los altos costes de transacción política que implican, tal como Sorensen (2006) señaló, por ejemplo, cuando estudió las consolidaciones de los Gobiernos locales en Noruega. Por otra parte, los asuntos con costes de transacción más altos tienden a gravitar hacia la política desde la economía (North, 1990b) y los costes de las transacciones políticas algunas veces son incrementados intencionalmente; los actores políticos pueden manipularlos estratégicamente para lograr objetivos personales. De esta manera, los costes de transacción políticamente relevantes son también en gran medida determinados endógenamente por el uso egoísta de los mecanismos de poder en manos del Gobierno. Hay varias formas de manipulación del coste de las transacciones políticas (recurriendo a los costes de información, a los costes de negociación, al acuerdo o a la ejecución), y en ciertas circunstancias se puede esperar que los cargos públicos actúen a través de la manipulación de los costes de las transacciones políticas (Twight, 1994). En este sentido, por ejemplo, existe evidencia empírica de que la coalición existente manipula los costes de las transacciones políticas en el diseño de las agencias administrativas de los EE. UU. (Wood y Bohte, 2004).

IV. COSTES DE TRANSACCIÓN EN LA POLÍTICA ELECTORAL

La política electoral está sujeta a costes de transacción para cambiar el equilibrio existente en el sistema de partidos que se acentúan a medida que pasa el tiempo y difieren entre sistemas electorales. Cada cuatro años, los votantes deben elegir un Gobierno entre la oferta de partidos que se les presenta. Sin costes de transacción, esta oferta de partidos y, por tanto, los resultados electorales podrían ser completamente o al menos sensiblemente diferente de unas elecciones a las siguientes. Tal inestabilidad dificultaría el control (*accountability*) de los Gobiernos, haría impredecibles en el medio plazo las políticas adoptadas en el país y haría menos atractiva las inversiones de capital extranjero. En definitiva, la calidad de la democracia depende, en gran medida, de que existan elevados costes de transacción en la política electoral que haga estables los equilibrios en el sistema de partidos.

La evidencia empírica revela claramente la existencia de tales costes de transacción y su variabilidad entre países. En una muestra de 448 ciclos electorales de los parlamentos en 66 países entre 1977 y 2011, Lago y Torcal (2020) estiman que la volatilidad media asciende al 19,39 por 100. Es decir, al margen de los problemas metodológicos que plantean las medidas de volatilidad agregada (Casal Bértoa, Deegan-Krause y Haughton, 2017), alrededor de uno de cada cinco votantes cambia su voto entre dos elecciones consecutivas. No obstante, mientras que en el este de Europa y los países de la antigua Unión Soviética la volatilidad llega al 33,36 por 100, en Europa Occidental y Norteamérica alcanza el 11,74 por 100.

Un cambio en el equilibrio existente en el sistema de partidos (o la coordinación electoral de los votantes alrededor de un conjunto de partidos diferente) requiere que un amplio número de políticos y votantes cambien su comportamiento de una manera coordinada. Este cambio potencial está sujeto a costes de transacción que varían entre países, individuos y a lo largo del tiempo. Los costes de transacción en la coordinación electoral tienen lugar en al menos tres niveles distintos. Primero, existen costes de información, negociación y movilización que reducen el número potencial de competidores en las elecciones a un número más pequeño antes de que se celebren las elecciones y los votantes se coordinan alrededor de unos pocos partidos; segundo, hay costes electorales asociados al fracaso de la coordinación cuando las élites políticas alteran la oferta de partidos; finalmente, existen costes derivados de la incapacidad de los partidos de imponer a élites y votantes el cumplimiento de la cooperación cuando se lanzan nuevos partidos.

En primer lugar, como señala Cox (1997, p. 252), una coordinación electoral alternativa «tiene que ser explorada, negociada y publicitada». Los partidos no se crean automáticamente cuando los empresarios políticos observan una demanda en el electorado que no es atendida por la oferta de partidos existente. Como argumentan Amorim Neto y Cox (1997, p. 152), el número posible o imaginable de partidos en un país determinado se reduce a un número efectivo de partidos creados antes de que se celebren las elecciones y los votantes expresen sus preferencias. Por supuesto, partidos interesados en competir en las elecciones no lo hacen finalmente debido a la falta de recursos para publicitar su posición o porque carecen del respaldo de organizaciones afines como sindicatos o iglesias. También en el mercado electoral los costes de información y de negociación limitan los cambios en el *statu quo*. Si se prescinde de estos costes se asume erróneamente que los partidos se crean exógenamente y que los votantes conocen de la misma manera a los potenciales nuevos competidores y a los *viejos*. En definitiva, la oferta de partidos entre la que eligen los votantes en las elecciones es ya el resultado de una autoselección que no está relacionada necesariamente con las reglas de juego institucionales ni el comportamiento de los votantes.

En segundo lugar, como también plantea Cox (1997, pp. 252-254), una coordinación electoral alternativa a la que se establece en el equilibrio existente tiene también costes si fracasa. Cuando los nuevos competidores se plantean entrar en la competición, ya sea completamente *ex novo* o como una escisión de un partido viable, anticipan el coste de competir y no conseguir escaños. La anticipación de los costes del fracaso de la coordinación depende de un parámetro subjetivo, la aversión al riesgo de los políticos, y de cuánto elevados sean los costes de este fracaso de acuerdo con las reglas de juego institucionales. Por otro lado, la aversión al riesgo aumenta cuanto más claras son las expectativas electorales, esto eso, cuando hay información perfecta y compartida acerca de las posibilidades reales de ganar de los partidos. A medida que pasa el tiempo (es decir elecciones), se dispone de más información sobre los partidos y candidatos y sus perspectivas electorales, así como sobre el funcionamiento del sistema electoral. El voto estratégico y la (no) entrada estratégica de los competidores son posibles y los votos tienden a concentrarse en los partidos viables. Como concluyen Crisp, Olivella y Potter (2012, p. 152), «los errores de coordinación inducidos por la inexperiencia se reducen con el tiempo, alcanzando niveles estables luego de unos pocos ejercicios de los sistemas electorales».

Por otro lado, si asumimos que el objetivo principal de un competidor en las elecciones es conseguir escaños, el coste del fracaso de la coordinación electoral depende fundamentalmente del sistema electoral, en particular de los votos necesarios para conseguir escaños. Cuanto menor sea la magnitud de distrito (esto es, el número de escaños en juego), más arriesgado es competir al margen del equilibrio existente a

través de nuevos competidores. El número de votantes que se tienen que coordinar alrededor de nuevos competidores para que su entrada sea un éxito aumenta progresivamente a medida que disminuye el número de escaños que reparten.

De este modo, en países o elecciones con sistemas electorales mayoritarios en distritos uninominales el equilibrio será más estable que en países o elecciones con sistemas electorales de representación proporcional en distritos multinominales. Cuando se emplean sistemas electorales en los que el número de escaños que se eligen varía sensiblemente entre las circunscripciones, los costes del fracaso de la coordinación y, por tanto, la estabilidad del equilibrio difiere entre territorios. Es el caso de España o Portugal, dos de los países en el mundo con una mayor variación interna en la magnitud de distrito (Kedar, Harsgor y Tuttnauer, 2020). En Lisboa (48 escaños) y Madrid (37 escaños) el equilibrio del sistema de partidos local debería ser menos estable que en Portalegre (2 escaños) y Ceuta y Melilla (distritos uninominales), respectivamente. En la medida que el apoyo que debe conseguir un nuevo competidor para ser viable es mucho mayor (en porcentaje) en los últimos distritos que en los primeros, el comportamiento estratégico de las elites y votantes en los distritos pequeño hace mucho menos probable una coordinación electoral alternativa a la existente. Al mismo tiempo, competir al margen de los (pocos) partidos viables en Portalegre y Ceuta y Melilla tiene un coste electoral mayor que en Lisboa y Madrid.

Finalmente, la coordinación electoral tiene costes derivados de la capacidad de los partidos de imponer a élites y votantes el cumplimiento de la cooperación. Una vez que varios partidos existentes deciden competir juntos en las elecciones, se crea un partido nuevo a partir de una escisión de uno existente o emerge un partido completamente nuevo, las elites no pueden garantizar que la cooperación de las elites ni que sus antiguos votantes o los que se encuentran próximos ideológicamente los apoyarán. Los siguientes ejemplos en Japón y España ilustran los costes de garantía cuando se crean coaliciones electorales.

En su estudio sobre la cooperación electoral entre los partidos de la oposición no comunista en Japón –el Partido Socialista Japonés (JSP), el Partido Socialdemócrata (DSP) y el Partido de Gobierno Limpio (CGP)– entre 1958 y 1990, Christensen (1996) muestra los problemas de ejecución de los acuerdos preelectorales. Si los partidos se coordinaban de tal modo que solo uno de ellos –no siempre el mismo, evidentemente– compitiera en algunos distritos determinados y los demás partidos hicieran campaña a su favor, todos ellos conseguirían más escaños que si compitieran individualmente en todas las circunscripciones. No obstante, como apunta Christensen, en la práctica aparecieron problemas para esta coordinación. Por un lado, los líderes locales de los partidos no estaban dispuestos a retirarse de la competición y pasar a apoyar al candidato de otro partido; por otro lado, el comportamiento de los votantes locales en estas condiciones no era fácil de predecir, de modo que el valor de la retirada de un partido en favor de otro era difícil de verificar y sujeto a debate.

La evidencia de las elecciones en España sigue también esta pauta. En las elecciones generales de 2000 en España, el PSOE propuso a IU que no compitiera en las treinta y cuatro circunscripciones en las que nunca había logrado representación a cambio de la formación de candidaturas conjuntas para el Senado en algunos distritos y la promesa de participación en un hipotético Gobierno (Lago, 2005, capítulo 8). El pacto entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida (IU) se produjo tras unas negociaciones que duraron alrededor de diez días.

El acuerdo consistiría en que el PSOE presentaría solo dos candidatos al Senado e IU presentaría a su vez uno sólo, solicitando las dos organizaciones que se votasen a esas tres personas. La presidencia de IU valoró positivamente la oferta del PSOE, pero rechazó la propuesta de renunciar a la presentación de candidaturas. IU no estaba dispuesta a asumir su retirada de treinta y cuatro provincias, entendiendo que ello minaba su naturaleza de fuerza política de ámbito nacional y ponía en cuestión su propia condición de organización políticamente relevante. Además, argumentaban que sus electores no aceptarían votar al PSOE en estas provincias, por lo que dicha estrategia no tendría ningún efecto positivo.

La propuesta con la que respondía IU era mucho más ambiciosa, puesto que apuntaba la conveniencia de establecer una coalición electoral PSOE-IU como alternativa a la retirada de las candidaturas de IU. La respuesta de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE supuso una rebaja de sus pretensiones iniciales al reducir a catorce las provincias

en las que IU debía renunciar a presentar candidatura electoral. IU respondió con una nueva negativa, y a cambio propuso ya abiertamente la presentación de una coalición electoral PSOE-IU. La contraoferta del PSOE de enero constituyó el último intento de lograr que IU no presentaría listas electorales en algunos distritos. Los socialistas propusieron incluir en las candidaturas del PSOE en ocho provincias a candidatos de IU como independientes o a otros candidatos que consensuaran ambas organizaciones. IU no debía presentarse en esas ocho provincias, en las que habría candidaturas conjuntas, y en otras seis más, solicitando el voto al PSOE en todas ellas. IU rechazó esta posibilidad y, finalmente, el PSOE aceptó que IU presentara candidaturas electorales en todas las provincias de España.

Desde la perspectiva de los votantes, su voto no es elástico. Como es bien conocido, la mayoría de los votantes siente una lealtad u orientación afectiva hacia un partido que se transmite a través de la familia e influida por factores psicológicos, como los mecanismos de procesamiento de la información y de aceptación de las expectativas y definiciones sociales y culturales, y por factores sociales, como la identificación de grupo, la clase social, la educación o la ocupación. El concepto de identificación partidista se desarrolla en el modelo *psicosociológico* de Campbell *et al.* (1960) para referirse a los vínculos afectivos entre los partidos y el electorado. Si bien es posible que algunos individuos, influidos por las *fuerzas a corto plazo* de una campaña electoral, no voten al partido con el que se identifican, la identificación partidista genera un voto *normal* (Converse, 1969) del que pocos se desvían. Así, «ningún dato simple nos puede decir más sobre las actitudes y comportamientos de un individuo como votante en las elecciones presidenciales como su localización en una dimensión psicológica entre los dos partidos mayoritarios» (Campbell *et al.*, 1960, p. 63). La identificación de partido influye en el voto directa o indirectamente, ora en la percepción de los programas y los candidatos, ora en las relaciones entre los partidos y los grupos sociales, y se refuerza a medida que se prolonga en el tiempo. En definitiva, una fuerte identificación de partido incrementa la utilidad expresiva del voto, y, por tanto, dificulta la volatilidad, sobre todo cuanto más duradero es el equilibrio en el sistema de partidos.

V. SISTEMA ELECTORAL Y COMPORTAMIENTO DE LOS VOTANTES EN ESPAÑA

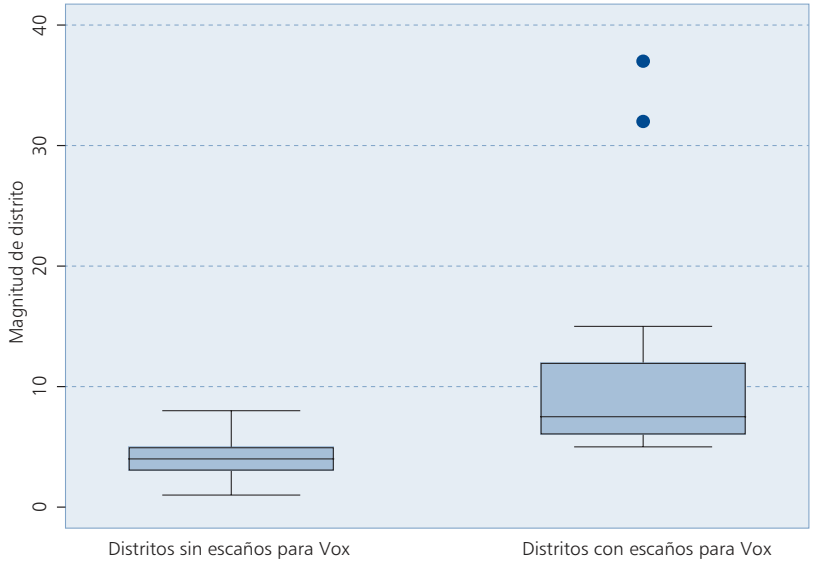
En el siguiente análisis empírico con datos agregados e individuales examinamos los costes de transacción que tienen que ver con el sistema electoral y el comportamiento electoral de los votantes

Para estudiar en qué medida el sistema electoral influye en la estabilidad de los resultados electorales, nuestro primer análisis empírico se centra en el cambio en la fragmentación del sistema de partidos en las circunscripciones en las elecciones de abril y noviembre de 2019 en España. Separadas por apenas 196 días, se puede asumir que lo factores que influyen en el comportamiento electoral son constantes, con la única excepción de la atribución de responsabilidades por la incapacidad de elegir un presidente del gobierno. Nos interesa aprovechar la entrada de Vox en el Congreso de los Diputados en abril de 2019 para estimar en qué medida los costes de transacción asociadas con el sistema electoral influyen en la coordinación electoral.

En las elecciones de abril de 2019, Vox consiguió escaños por primera vez desde su creación en diciembre de 2013. En las elecciones de diciembre de 2015 y junio sumó el 0,23 y el 0,20 por 100 de los votos, respectivamente, y 0 escaños. En las elecciones de abril de 2019, sus resultados mejoraron muy sustancialmente: 10,34 por 100 de los votos y 24 escaños en 18 distritos (cinco en Madrid). En las elecciones de noviembre de 2019, Vox mejoró sus resultados y consiguió el 15,21 por 100 de los votos y 52 escaños en 33 distritos (siete en Madrid). Como se puede comprobar en el gráfico 1, en las elecciones de abril Vox consiguió escaños fundamentalmente en circunscripciones grandes: la magnitud media de los distritos en los que Vox ganó al menos un escaño fue 11.17, mientras que la magnitud media de los distritos en lo que no logró ningún escaño fue 4.38. La correlación entre las dos variables es 0,52 (0,62 si usamos el logaritmo de la magnitud de distrito), estadísticamente significativa a 1 por 100.

Si el sistema electoral importa, deberíamos observar que la fragmentación electoral en las circunscripciones grandes, en las que Vox pasó a ser viable (y, por tanto, los costes del fracaso de coordinación desaparecen), la fragmentación del sistema de partidos aumenta más que en las circunscripciones pequeñas, en las que Vox no fue viable.

GRÁFICO 1
REPRESENTACIÓN DE VOX Y SISTEMA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE ABRIL DE 2019



Fuente: Elaboración propia.

En las elecciones del Congreso de los Diputados se emplea un sistema de representación proporcional con la fórmula D'Hondt, listas cerradas y bloqueadas y una barrera legal del 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción (y que solo puede tener algún efecto en los dos distritos más grandes, Barcelona y Madrid). Los 350 diputados se eligen en 52 circunscripciones cuyas magnitudes oscila entre 1 (Ceuta y Melilla) y 37 (Madrid). La magnitud media es 6,73 escaños y la mediana es 5.

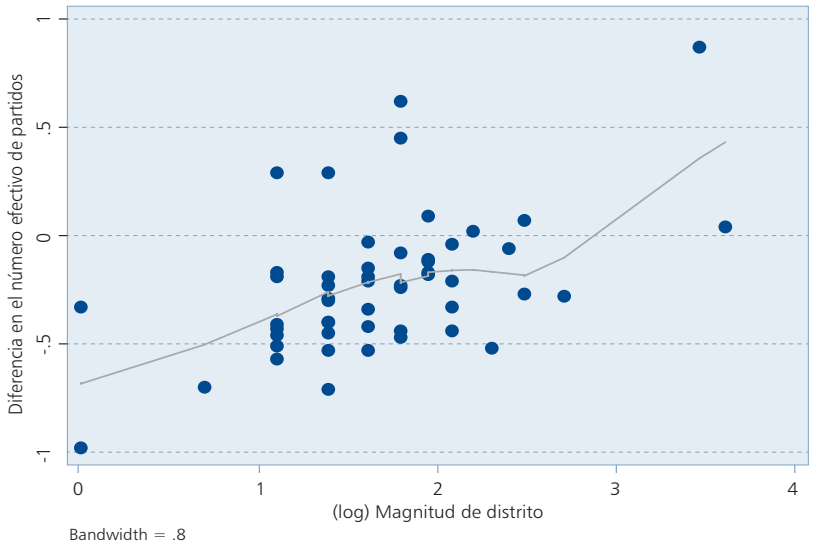
La variable dependiente es la diferencia en el número efectivo de partidos entre las elecciones de noviembre y abril. El número efectivo de partidos se calcula de acuerdo con Laakso y Taagepera (1979). Para n partidos que reciben votos,

$$ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} p_i^2};$$

p es la proporción de votos conseguida por el partido i en la elección. Si la diferencia es positiva (negativa), la fragmentación electoral ha aumentado (disminuido). La variable oscila entre -0,98 (en Melilla) y 0,87 (en Barcelona); la media es -0,23 y la desviación típica 0,32. En la medida en que la variable dependiente es una diferencia, controlamos por la fragmentación existente en cada distrito en la elección anterior. La variable independiente clave (y única) es el logaritmo de la magnitud de distrito. La expectativa es que la fragmentación se reduzca cuantos menos escaños se asignen en la circunscripción.

En primer lugar, un análisis descriptivo a través de una curva *lowess* muestra que la relación entre el cambio en la fragmentación del sistema de partidos y la magnitud de distrito es claramente negativa (véase el gráfico 2). Como esperábamos, los votos se dispersan más entre los partidos en las circunscripciones grandes que en las pequeñas. La correlación es 0,51, estadísticamente significativa al 1 por 100.

GRÁFICO 2
FRAGMENTACIÓN Y MAGNITUD DE DISTRITO EN LAS ELECCIONES DE NOVIEMBRE Y ABRIL DE 2019



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro n.º 1 se recogen los resultados de las regresiones lineales, En el modelo 1, en el que se incluyen las 52 observaciones (circunscripciones), el logaritmo de la magnitud de distrito tiene el signo positivo esperado y es estadísticamente significativo al 1 por 100. Cada escaño adicional que se asigna en una circunscripción hace que el número efectivo de partidos electorales aumente en 0,025. El sistema electoral es capaz de explicar el 26 por 100 de la varianza de la fragmentación electoral. Para mostrar que los resultados no dependen de observaciones influyentes o *outliers*, en el modelo 2 se ha eliminado la única observación cuyo residuo *estudentizado* es mayor que 3 (se trata de Tarragona, con un residuo de 3,16). Como se puede observar, los resultados de las estimaciones son muy robustos. Tanto el coeficiente como la significatividad estadística no varían respecto al modelo 1. El ajuste del modelo 2 es ligeramente mejor que el del modelo 1.

En el segundo análisis empírico examinamos en qué medida la identificación de partido hace más difícil una coordinación electoral distinta de la que recoge en el equilibrio existente en el sistema de partidos. Una amplia literatura ha mostrado que los votantes que se identifican con un partido tienen una escasa probabilidad de cambiar su voto en distintas elecciones, sobre todo cuantas más elecciones se suceden (Johnston, 2006). Con datos de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que preguntan sobre la cercanía a los partidos políticos, nos detenemos en la evolución de la identificación de partido en España. Nuestro argumento es que la probabilidad de un cambio en el equilibrio existente en el sistema de partidos se reduce cuantos más votantes se identifican con un partido político. Y cabe esperar que a medida que pasa el tiempo desde las elecciones fundacionales aumentan (no linealmente) los votantes identificados con un partido.

El CIS preguntó sobre la cercanía al PSOE y al Partido Popular (PP) con exactamente la misma formulación de la pregunta en 41 encuestas entre febrero de 1983 y mayo de 2006 en el caso de los socialistas y en 39 encuestas entre diciembre de 1983 y mayo de 2006 en el caso de los populares (1). Los entrevistados son personas de más de 18 años. Las encuestas son representativas en el nivel nacional. De acuerdo con nuestro argumento, deberíamos observar que el número de individuos que no son capaces de responder a la cuestión disminuye a lo largo del tiempo. Y eso aun cuando la serie arranca desde 1983, cuando ya se habían celebrado tres elecciones generales desde la restauración de la democracia, además de elecciones municipales y autonómicas.

Los gráficos 3 y 4 sobre el PSOE y el PP, respectivamente, respaldan claramente nuestra hipótesis. En ambos casos, el porcentaje más elevado de encuestados que no saben responder a la pregunta corresponde a las dos primeras encuestas de la serie: 17 y 14 por 100 en la serie del PSOE y 11 y 11 por 100 en la serie del PP. A partir de ese momento, la pendiente es negativa y logarítmica.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo hemos examinado los fundamentos del enfoque institucional en economía y ciencia política, en particular la naturaleza de los costes de transacción en los mercados económico y político. El análisis empírico con datos agregados e individuales de las elecciones generales en España nos ha permitido mostrar los costes de transacción que imponen las reglas electorales en el comportamiento de élites y votantes. Las principales conclusiones a las que hemos llegado se pueden resumir de la siguiente manera:

1. La comprensión de la gobernanza exige abordar la interacción entre las instituciones públicas y privadas.

2. El funcionamiento adecuado de las instituciones depende, en gran medida, de la existencia de costes de transacción.

3. Los costes de transacción en la política son más elevados que en la economía.

4. La política electoral está sujeta a costes de transacción para cambiar el equilibrio existente en el sistema de partidos que se acentúan a medida que

CUADRO N.º 1

EL EFECTO DE LA MAGNITUD DE DISTRITO SOBRE LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

	MODELO 1	*MODELO 2*
(log) Magnitud de distrito	0,25***	0,25***
	(0,08)	(0,06)
Constante	-0,65***	-0,66***
	(0,13)	(0,10)
Observaciones	52	51
R^2	0,26	0,29

Notas: La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios. ***$p<0{,}01$. Errores típicos entre paréntesis.

GRÁFICO 3
GRADO DE CERCANÍA AL PSOE, % DE «NO SABE»

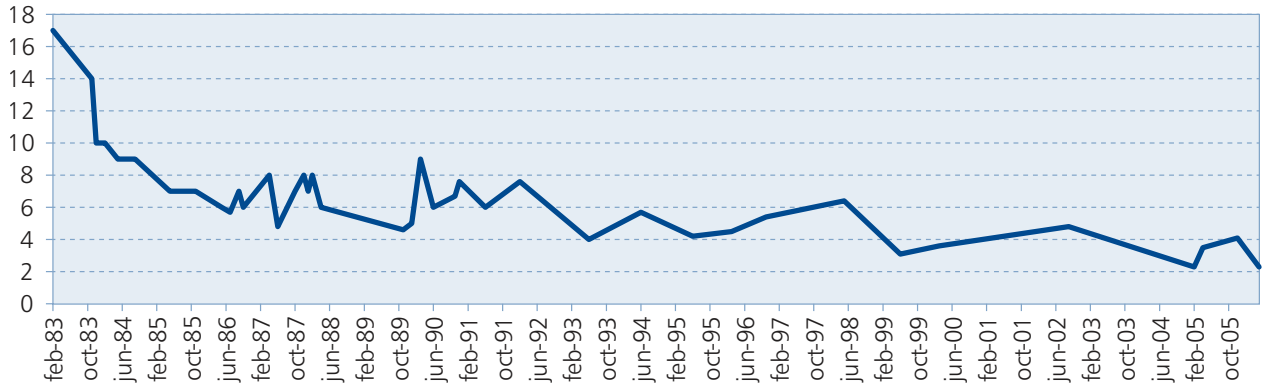
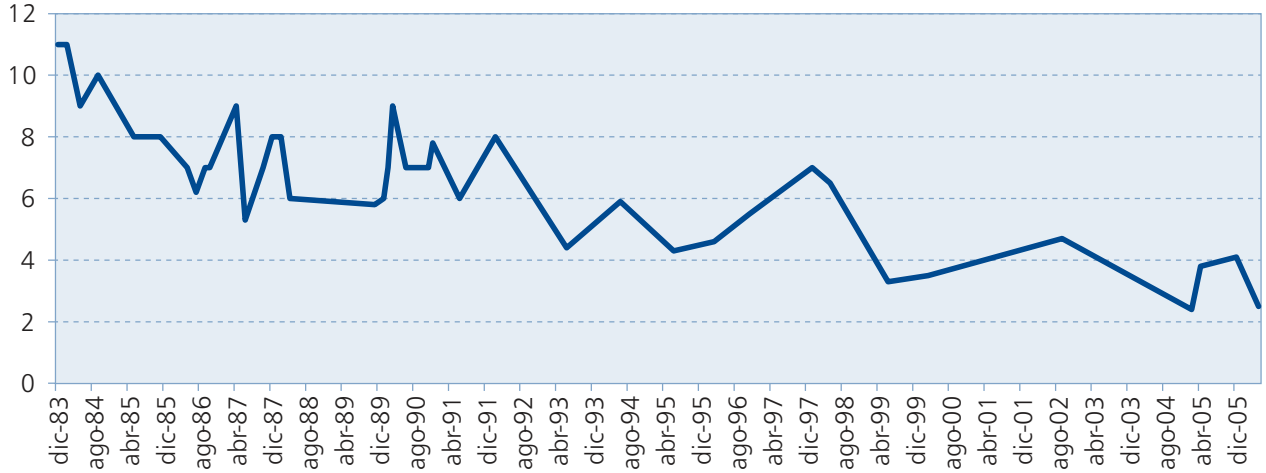


GRÁFICO 4
GRADO DE CERCANÍA AL PP, % DE «NO SABE»



pasa el tiempo y difieren entre sistemas electorales.

5. Los costes de transacción en la política electoral tienen lugar en tres niveles distintos. Primero, existen costes de información, negociación y movilización que reducen el número potencial de competidores en las elecciones a un número más pequeño antes de que se celebren. Segundo, hay costes electorales asociados al fracaso de la coordinación cuando las élites políticas alteran la oferta de partidos. Tercero, incapacidad de los partidos de imponer a élites y votantes el cumplimiento de la cooperación cuando se lanzan nuevos partidos.

6. La magnitud de distrito se correlaciona negativamente con los costes de transacción: cuantos menos escaños se eligen en una circunscripción, mayores son los costes de transacción en la coordinación electoral.

7. La identificación de partido hace más difícil una coordinación electoral distinta de la que recoge en el equilibrio existente en el sistema de partidos. Esto explica la estabilidad de los equilibrios en los sistemas de partidos en las democracias consolidadas.

NOTAS

(1) La pregunta es la siguiente: «Voy a citarle ahora una serie de partidos y coaliciones y me gustaría que me dijera si se encuentra Ud. muy cercano, cercano, ni cercano ni distante, distante o muy distante de cada uno de ellos».

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Nueva York: Crown Business.

Amorim Neto, O. y Cox, G. W. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science,* 41, pp. 149-174.

Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: The MIT Press.

— (2007). Endogenizing institutions and institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 3(1), pp. 1-31.

— (2012). Historical Sources of Institutional Trajectories in Economic Development: China, Korea and Japan compared. *ADBI Working Paper*, n.º 397. Tokyo.

Brousseau, E., Garrouste, P. y Raynaud, E. (2011). Institutional changes: Alternative theories and consequences for institutional design. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 79, pp. 3-19.

Caballero, G. y Arias, X. C. (2013). Transaction Cost Politics in the map of the New Institutionalism. En N. Schofield, G. Caballero G. y D. Kselman (eds.), *Advances in Political Economy: Institutions, Modeling and Empirical Analysis,* pp. 3-31. Springer.

Campbell, A., Converse, Ph., Miller, W. y Stokes, D. (1960). *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.

Casal Bértoa, F., Deegan-Krause, K. y Haughton, T. (2017). The Volatility of Volatility: Measuring Change in Party Vote Shares. *Electoral Studies,* 50, pp. 142-156.

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, n.º 4, pp. 386-405.

— (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1), pp. 1-44.

— (1999). The task of the Society. *ISNIE Newsletter*, 2(2), pp. 1-6.

Converse, Ph. E. (1969). Of Time and Partisan Stability. *Comparative Political Studies,* 2, pp. 139-171.

Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.

Crisp, B. F., Olivella, S. y Potter, J. D. (2012). Characteristics of Electoral Contexts that Impede Voter Coordination. *Electoral Studies,* 31, pp. 143-158.

Christensen, R. V. (1996). Strategic Imperatives of Japan's SNTV Electoral System and the Cooperative Innovations of the Former Opposition Parties. *Comparative Political Studies,* 29, pp. 312-334.

Dixit, A. (1996). *The making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.

— (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99(1), pp. 5-24.

Epstein, D. y O'Halloran, S. (1999). *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers.* Cambridge: Cambridge University Press.

Greif, A. (1998). Historical and Comparative Institutional Analysis. *The American Economic Review*, 88(2), pp. 80-84.

— (2006). *Institutions and the path to the modern economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Greif, A. y Kingston, C. (2011). Institutions: Rules or equilibrium. En N. Schofield y G. Caballero (eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*. Berlin y Heidelberg: Springer.

Greif, A. y Laitin, D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review,* 98(4), pp. 633-652.

Heiner, R. A. (1983). The origin of predictable behavior. *American Economic Review*, 73(4), pp. 560-595.

Johnston, R. (2006). Party Identification: Unmoved Mover or Sum of Preferences? *Annual Review of Political Science,* 9, pp. 329-351.

Kedar, O., Harsgor, L. y Tuttnauer, O. (2020). Permissibility of Electoral Systems: A New Look at an Old Question. *Journal of Politics.* doi.org/10.1086/709835

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). «Effective» number of parties. A measure with applications to West Europe. *Comparative Political Studies,* 12, pp. 3-27.

Lago, I. (2005). *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000): efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Lago, I. y Torcal, M. (2020). Electoral Coordination and Party System Institutionalization. *Party Politics,* 26(5), pp. 570-580.

Ménard, C. (2005). A new institutional approach to organization. En C. Ménard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.

North, D. C. (1990a). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (1990b). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), pp. 355-367.

— (1999). In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory. En J. Alt, M. Levi y E. Otrom, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science,* pp. 314-317. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Ostrom, E. (2004). Rules without enforcement are but words on paper. *IHDP*, 2, pp. 8-12.

Peters, G. B. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London, New York: Continuum.

Pierson, P. (2000). Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, pp. 251-267.

Sorensen, R. J. (2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs. *Public Choice*, 127, pp. 75-95.

Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2007). *The institutional foundations of Public policy in Argentina. A transaction cost approach.* Cambridge University Press.

Twight, C. (1994). Political Transaction-Cost Manipulation. An integrating theory. *Journal of Theoretical Politics*, 6(2), pp. 189-216.

Vanhuysse, P. (2002). Efficiency in Politics: Competing Economic Approaches. *Political Studies*, 50, pp. 136-149.

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, pp. 595-613.

Wood, B. D. y Bohte, J. (2004). Political transaction costs and the politics of administrative design. *The Journal of Politics*, 66(1), pp. 176-202.

CORRUPCIÓN Y CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Pilar SORRIBAS-NAVARRO

Universitat de Barcelona e IEB

Resumen

En este trabajo se estudia el efecto que tiene la corrupción sobre la confianza en los políticos de los Gobiernos municipales en España. Para ello se utiliza una base de datos de los escándalos de corrupción urbanística y la información sobre la confianza se obtiene a través de una encuesta realizada el año 2009. Los resultados muestran que la corrupción reduce la confianza en los políticos y este efecto es persistente en el tiempo. El aumento en la percepción de la corrupción, en la fragmentación política y el efecto sobre las finanzas públicas causado por la corrupción explican casi 2/3 de la reducción en la confianza estimada.

Palabras clave: corrupción, confianza.

Abstract

This article studies the effect of corruption on trust in local politicians in Spain. We use a dataset with information on local corruption scandals and data on the level of trust expressed in local politicians, obtained from a survey conducted in 2009. The results show that corruption reduces trust in politicians and that this effect is persistent over time. The increase in corruption perception, in political fragmentation and the effect on public finances due to corruption explains nearly 2/3 of the estimated reduction on trust due to corruption.

Keywords: corruption, trust.

JEL classification: D72, P16.

I. INTRODUCCIÓN

La persistencia de la corrupción supone un reto para la economía, la democracia y la sociedad. Existe amplia evidencia que muestra los efectos negativos que la corrupción tiene sobre la economía. Diversos estudios han demostrado que la corrupción reduce la inversión y el crecimiento económico (Mauro, 1995; Knack y Keefer, 1997), que puede aumentar la inflación (Al-Marhubi, 2000) y la desigualdad de la renta (Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 2002). También existe evidencia de que la corrupción puede reducir el bienestar subjetivo y la satisfacción con la vida de los individuos (Tay, Herian y Diener, 2014), erosionar la confianza en los políticos y reducir la legitimidad democrática (Kostadinova, 2009).

Las elecciones son el principal mecanismo del que disponen los individuos para controlar y sancionar a los políticos cuando estos actúen en contra de sus intereses. La evidencia empírica muestra que el castigo electoral de la corrupción implica una pérdida de votos de entre el 4 y el 6 por 100, lo que suele ser insuficiente para prevenir la reelección de los candidatos implicados en escándalos de corrupción. Esta evidencia del castigo limitado se ha dado en diversos entornos institucionales como en España (Costas-Peréz, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2012; Fernández-Vázquez, Barberá y Rivero, 2016); Estados Unidos (Peters y Welch, 1980; Welch y Hibbing, 1997); el Reino Unido (Eggers, 2014); Japón (Reed, 1999) e Italia (Chang, Golden y Seth, 2010). Algunos argumentos que explican este castigo electoral limitado de la corrupción son la proximidad ideológica (Runquist, Strom y Peters, 1977), la identificación partidista (Anduiza, Gallego y Muñoz, 2013) y el crecimiento económico (Zechmeister y Zizumbo-Colunga, 2013; Klansja y Tucker, 2013). No obstante, el principal argumento que la literatura identifica como causa de este castigo electoral limitado es la información. Ferraz y Finan (2008) muestran que en Brasil la penalización electoral de la corrupción es mucho más elevada en aquellos municipios con radio local. En la misma línea, en un estudio realizado para las elecciones locales de España de 2007 encontramos que, en media, la pérdida de voto del partido del alcalde por la exposición a un escándalo de corrupción es del 4 por 100, pero esta penalización asciende al 9 por 100 para aquellos escándalos que recibieron una amplia cobertura mediática (definido como aquellos escándalos con diez o más noticias publicadas en los diarios; Costas-Pérez, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2012).

Otro mecanismo que puede explicar este castigo electoral es el efecto que la corrupción puede tener sobre la confianza en los políticos. La erosión de la confianza en los políticos explica también la emergencia de nue-

vos partidos políticos y el aumento de la fragmentación política (Algan, Guriev y Papaiaonnou, 2017; Sanz, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2020). No obstante, los efectos de la reducción de la confianza pueden ir más allá de las consecuencias políticas. Diversos estudios han mostrado que la confianza afecta positivamente sobre el crecimiento económico, tanto a nivel agregado (Knack y Keefer, 1997; Tabellini, 2010; Algan y Cahuc, 2010) como individual (Guiso, Sapienza y Zingales, 2006; Lunje, 2012). La confianza también afecta al cumplimiento de las normas. Con datos para las regiones de Europa, un trabajo reciente muestra que tras el confinamiento domiciliario aprobado por la emergencia de la COVID-19 en su primera ola en marzo de 2020, la movilidad relacionada con actividades no necesaria es mayor en aquellas regiones donde los niveles de confianza previos eran más elevados (Bargain y Aminjonov, 2020). Finalmente destacar que mayores niveles de confianza conllevan mayores niveles de bienestar y satisfacción con la vida (Helliwell y Huang, 2010).

Los importantes efectos que la confianza puede ocasionar evidencian la necesidad de ampliar el conocimiento sobre sus determinantes para poder determinar las reformas y cambios necesarios para aumentar este sentimiento. Existe evidencia de una fuerte correlación positiva entre la confianza y la calidad de las instituciones (Rothstein y Uslaner, 2005). Uno de los factores que determina la calidad de las instituciones es la corrupción, que es un problema importante en España.

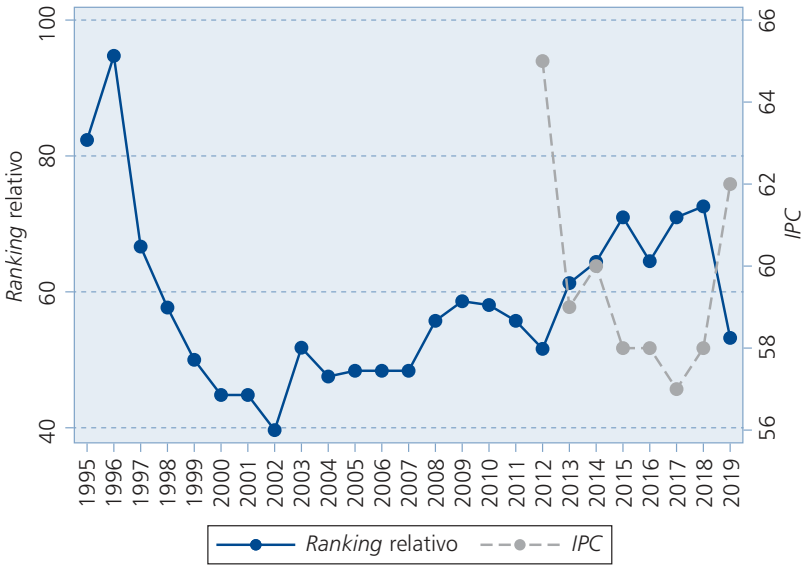
En este trabajo se presentan los resultados de un estudio que aporta evidencia, en primer lugar, del efecto negativo que la corrupción urbanística causa sobre la confianza en los políticos locales en España. En segundo lugar, se estudia la persistencia temporal de este efecto. Finalmente, se identifican los factores que explican esta erosión de la confianza. Previamente a mostrar este análisis, en la segunda sección, se expone la magnitud de la corrupción en España, su situación relativa respecto a otros países de Europa, su evolución, así como su percepción por la ciudadanía. En la sección tercera se explica cómo se puede medir la confianza y su evolución en España. En la cuarta sección se expone el análisis realizado para estimar el efecto de la corrupción urbanística sobre la confianza en los políticos locales, así como los principales resultados obtenidos. El trabajo finaliza con unas breves conclusiones.

II. LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

La corrupción se define como el uso o el abuso de las funciones públicas en beneficio personal o partidista. Son acciones que pasan al margen de la ley, por lo que no existe una medida objetiva que la cuantifique. El principal indicador de la corrupción en el sector público a escala mundial es el *Índice de percepción de la corrupción* (*IPC*) elaborado anualmente por Transparencia Internacional. Este índice se construye a partir de la opinión de expertos sobre el tema (1). El índice clasifica a los países según el grado de corrupción percibido en su sector público en una escala de 0 (el más corrupto) a 100 (el menos corrupto). Algunos ejemplos de la corrupción del sector público capturada por este índice son: el soborno, el desvío de fondos públicos, el uso del cargo público para el beneficio privado o el incumplimiento de la ley en la toma de decisiones (2). En la última edición del índice publicado el año 2019 participaron 180 países de todo el mundo. En esta edición España presenta un valor del índice de 62 (este mismo valor es compartido por Barbados, Portugal y Qatar) y se ubica en la posición 30 del *ranking* (ordenando los países de mayor a menor valor del índice, por tanto, de menos a más corruptos). El rango de variación de este índice el año 2019 va desde 87, valor que presenta Dinamarca, hasta 9, valor para Somalia. Este índice se elabora desde el año 1995, pero por la metodología utilizada su evolución en valor absoluto solo es comparable a partir del año 2012. Además, la muestra de países para la que se calcula se ha ido expandiendo en el tiempo, constando solo de 45 países el año 1995.

El gráfico 1 muestra la ubicación relativa de España entre los países para los que se calcula el *IPC* en Europa. Esta muestra de países se ha ido ampliando en el tiempo, considerando 15 países de Europa el año 1995 y 31 países desde el año 2004. Por este motivo, para tener un valor comparable en el tiempo, en el gráfico se representa la ubicación relativa del valor del *IPC* de España en el *ranking* de Europa, calculada como el cociente entre el valor en el *ranking* de España respecto al valor máximo del *ranking*. Como se puede observar, desde inicios del siglo XXI hasta el año 2007 la situación relativa en el *ranking* del *IPC* de España era cercana al 50 por 100, lo que implica que había el mismo número de países con

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA UBICACIÓN EN EL *RANKING* RELATIVO EN EL *ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN* PARA ESPAÑA EN RELACIÓN AL RESTO DE PAÍSES DE EUROPA



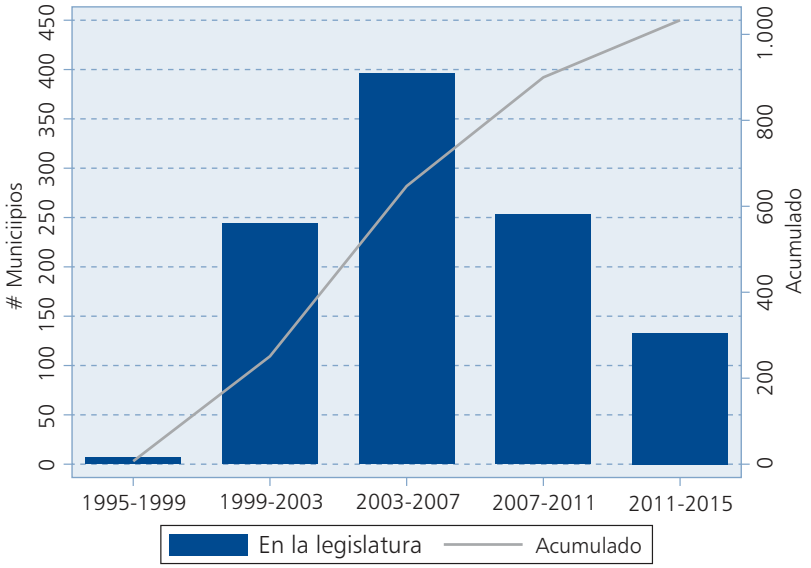
Notas: IPC: Índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional; *Ranking* relativo: elaboración propia a partir de los datos del *IPC*. Primero se calcula el *ranking* para cada año, ordenando de mayor a menor valor del *IPC*, para los países de Europa. Este valor se relativiza respecto al valor máximo del *ranking*. Cuanto mayor es el valor del *ranking* relativo, peor es la ubicación del país en el *ranking* de mayor a menor *IPC*.

un valor del *IPC* inferior y superior al que presenta España (3). A partir del año 2007, la situación relativa de España en el *IPC* ha empeorado sustancialmente, llegando algunos años a tener más del 70 por 100 de los países de Europa para los que se calcula un valor del *IPC* superior al que ha tenido España (y por tanto, con menores niveles de corrupción). Este último año 2019 ha habido una mejora muy importante en la ubicación en el *ranking*, pero falta ver si esta se consolida con los datos del próximo año. En este gráfico 1 también se muestran los datos del valor del *IPC* a partir de 2012. La evolución del valor absoluto del *IPC* también refleja el deterioro de la percepción de la corrupción. Por tanto, dentro de Europa podemos afirmar que España es uno de los países donde los expertos tienen una mayor percepción de la corrupción.

En España la mayoría de los casos de corrupción del sector público se han dado en el sector del urbanismo. La regulación del suelo es una responsabilidad que recae principalmente sobre los Gobiernos locales. Estos son los responsables de aprobar el plan general de ordenación urbana, instrumento que debería servir para regular los usos del territorio en beneficio de la colectividad, pero que en la práctica, en algunos casos, han priorizado intereses de los agentes urbanizadores y beneficios privados. El plan general establece las clases de suelo, es decir, el suelo que es urbano, el que es urbanizable y el que es rural. También delimita las zonas públicas y los usos de estas zonas (zonas verdes, espacios libres o vías públicas, entre otras), así como la altura máxima de los edificios. En presencia de un *shock* de la demanda de vivienda, como el que se dio con el *boom* inmobiliario que se inició en 1999, junto con la existencia de limitaciones al desarrollo urbano provoca la existencia de un diferencial entre la renta que se deriva del suelo en función de su clasificación muy importante. Ello puede conllevar un aumento en los incentivos de los políticos a ser corruptos y modificar algunos aspectos del plan urbanístico no dentro de la legalidad a cambio de algún beneficio económico.

Dada la importancia de la corrupción urbanística, el año 2007 la Fundación Alternativas publicó un informe en el que recopilaba los escándalos de corrupción urbanística publicados en la prensa desde el 1 de enero de 2000 hasta el 1 de febrero de 2007. En la elaboración de este informe participaron 20 periodistas de todas las comunidades autónomas, expertos y profesionales del sector del urbanismo. En este informe se identifican 663 escándalos de corrupción que habían sucedido desde 1991. Este informe solo identificaba 23 casos de corrupción que habían sucedido con anterioridad al año 2000. Para complementar la base de datos utilizamos la hemeroteca digital de prensa escrita *Mynews*. Esta plataforma cubre todos los diarios nacionales y los regionales desde el 1 de enero de 1996. Realizando búsquedas de las noticias que incorporen los términos «corrupción» o «corrupción urbanística» y el nombre de algu-

GRÁFICO 2
MUNICIPIOS CON ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN URBANÍSTICA



Notas: En la legislatura: número de municipios para los que se publica como mínimo un escándalo de corrupción urbanística durante esa legislatura municipal. *Acumulado:* número de municipios para los que se publica como mínimo un escándalo de corrupción urbanística desde que se inicia la legislatura municipal en 1995 hasta la legislatura *t*.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del trabajo Sanz, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2020).

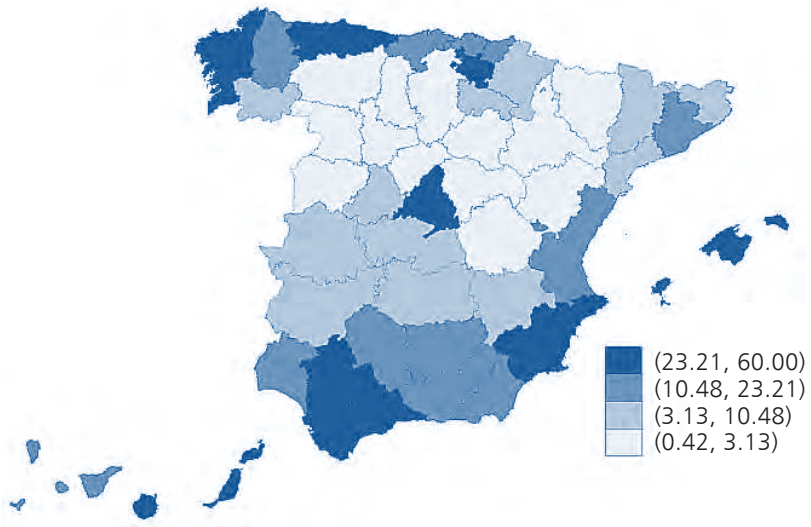
no de los más de 8.000 municipios españoles para los períodos no cubiertos por el informe de la Fundación Alternativa, creamos una base de datos de los escándalos de corrupción urbanística publicados desde 1996 hasta las elecciones locales del año 2007 (véase Costas *et al.*) (4).

El pinchazo de la burbuja inmobiliaria no significó la desaparición de la corrupción. La prensa ha continuado publicando escándalos de corrupción, algunos de ellos hacen referencia a casos que se habían producido durante el *boom* económico. Utilizando como punto de partida la base de datos que se acaba de describir, la hemos actualizado y mejorado utilizando la base de datos de prensa *Factiva*. Para ello, en primer lugar, como habíamos hecho anteriormente, buscamos las noticias que contienen las palabras clave «corrupción», o «corrupción urbanística» y alguno de los nombres de los más de 8.0000 municipios españoles para el período que va desde el 1 de enero de 1995 al 1 de enero de 2015. En segundo lugar, utilizando un algoritmo de *matching learning* se identifican las noticias que hacen referencia a escándalos de corrupción urbanística. Así, disponemos de una base de datos creada con criterios objetivos que recopila los municipios afectados por escándalos de corrupción urbanística para el período 1995-2015 (véase Sanz, Solé-Ollé, y Sorribas-Navarro, 2020) (5).

El gráfico 2 muestra el número de municipios para los que se ha encontrado como mínimo un escándalo de corrupción urbanística, en función de la legislatura en la que se publica la noticia. Como se puede observar, hasta el inicio del *boom* inmobiliario eran muy pocos los casos de corrupción que habían salido a la luz. En la legislatura que se inició tras las elecciones locales de 1999, 244 municipios tuvieron como mínimo un escándalo de corrupción. Este número asciende hasta 386 municipios en la siguiente legislatura (2003-2007). Tras el inicio de la crisis, los escándalos de corrupción no desaparecen, pero sí que hay una reducción sustancial de los mismos.

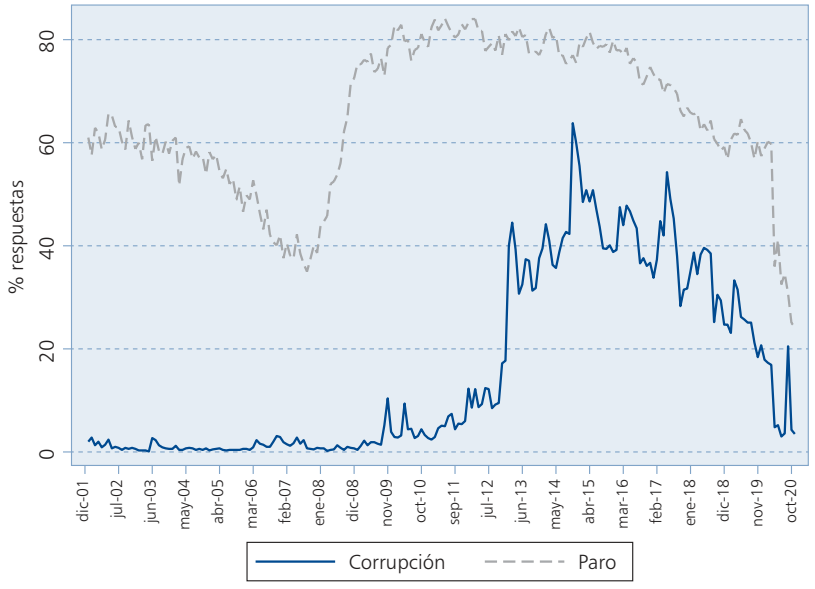
El mapa 1 muestra la presencia de corrupción urbanística en las diferentes provincias. Este mapa se ha coloreado en función del porcentaje de municipios con como mínimo un escándalo de corrupción por provincia durante el período 1995-2015. Las provincias están pitadas de color azul, de menos a más intenso en función del cuartil en el que se ubican. Como se puede observar, la corrupción es un fenómeno que se extiende por todo el territorio. Todas las provincias tienen algún municipio con algún escándalo de corrupción. No obstante, existe un amplio rango de variación en el porcentaje de municipios con como mínimo un escándalo de corrupción por provincias, siendo su valor mínimo del 0,46 por 100 y el máximo del 60 por 100. Cabe destacar que la mitad de las provincias tienen como mínimo un 10 por 100 de sus municipios que han tenido algún escándalo de corrupción urbanística. Con la excepción de Madrid, la corrupción ha afectado más a las provincias que se ubican en la costa y a las islas, ya que es donde el

MAPA 1
PORCENTAJE DE MUNICIPIOS POR PROVINCIAS QUE HAN TENIDO ALGÚN ESCÁNDALO DE CORRUPCIÓN, 1995-2015



Notas: La variable utilizada es por 100 *municipios corruptos*$_p$=(número de municipios con como mínimo un escándalo de corrupción en la provincia *P* durante el período 1995-2015)/(número de municipios que existen en la provincia *P*).
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del trabajo Sanz *et al.* (2020).

GRÁFICO 3
PRINCIPALES PROBLEMAS PERCIBIDOS POR LA SOCIEDAD EN ESPAÑA



Notas: Corrupción: porcentaje de personas encuestadas que identifican la corrupción como uno de los tres problemas principales que existen en cada momento en España.
Paro: porcentaje de personas encuestadas que identifican el paro como uno de los tres problemas principales que existen en cada momento en España.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del barómetro del CIS.

shock de la demanda de vivienda fue mayor.

Tanto el *Índice de percepción de la corrupción* (*IPC*) como la base de datos de escándalos de corrupción urbanística muestran que la corrupción ha tenido una magnitud importante en España desde el año 2000. Pero, ¿es la corrupción percibida como un problema por la sociedad? Los datos del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (6) muestran que esto no ha sido siempre así. El gráfico 3 muestra la evolución en el tiempo del porcentaje de la población que considera que la corrupción y el fraude es uno de los tres principales problemas de la sociedad. Para tener un punto de referencia para valorar su importancia, se muestra también la evolución de la preocupación por el paro, que es siempre el problema identificado por un mayor porcentaje de la población hasta la llegada de la COVID-19. Como se puede observar, hasta octubre de 2009, en media, solo un 1 por 100 de la población consideraba que la corrupción era uno de los tres principales problemas. Este dato contrasta con los datos que se acaban de mostrar que evidencian que desde inicios de la década del 2000, durante el *boom* del mercado inmobiliario, surgieron numerosos escándalos de corrupción urbanística vinculados a políticos de los Gobiernos locales. A partir de 2009, con la crisis económica, la preocupación por la corrupción muestra una fuerte tendencia creciente en un breve período temporal, llegando a su valor máximo en noviembre de 2014 cuando un 63,8 por 100 de los encuestados identifican la corrupción como uno de los tres principales problemas de

la sociedad. Cabe destacar que durante el período 2013-2018 la corrupción ha sido el segundo problema que ha identificado un porcentaje mayor de la población. El descenso de la preocupación por la corrupción y el paro en el año 2020 coincide con la llegada de la COVID-19.

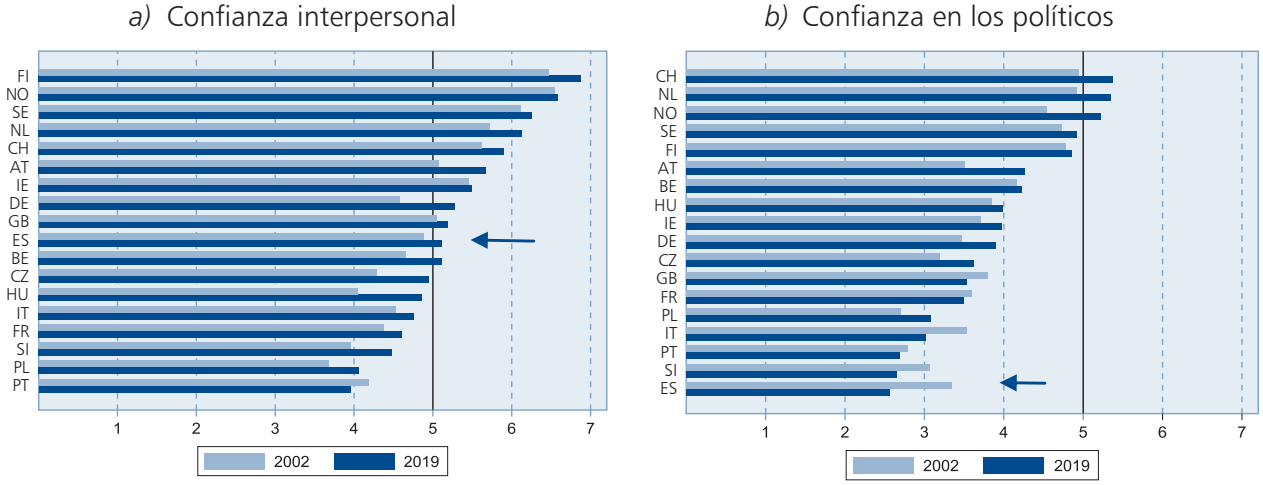
Las tres medidas de corrupción presentadas evidencian que la corrupción es un problema importante en España. El *Índice de percepción de la corrupción* elaborado por expertos ubica a España en niveles de corrupción superiores a la media de los países de Europa. Los escándalos de corrupción urbanística han afectado a más del 10 por 100 de los municipios. La corrupción es percibida como uno de los tres principales problemas por un porcentaje sustancial de la población en España. No obstante, no existe una correlación perfecta entre las medidas más objetivas de corrupción y su percepción. La percepción de la corrupción depende también de la situación económica, siendo mayor en épocas de recesión. Este patrón es el también observado en la penalización de la corrupción, que es mayor en épocas de recesión (Zechmeister y Zizumbo-Colunga, 2013; Klansja y Tucker, 2013).

III. LA CONFIANZA

La confianza se define como la seguridad de que una persona actuará como esperas y conlleva actitudes cooperativas entre los individuos. La confianza es un sentimiento que no tiene una medida objetiva. La manera más habitual de medirla es a través de encuestas. La pregunta que generalmente se utiliza para medir la confianza interpersonal (o confianza general) es la siguiente: «En general, ¿dirías que se puede confiar en la gente, o que se debe ir con cuidado al tratar con la gente?» (7). Las opciones de respuestas acostumbran a ser o bien una escala de 0 a 10, donde 0 indica «Nunca se puede confiar en la gente» y 10 «Siempre se puede confiar en la gente» o se presentan las siguientes cuatro opciones de respuesta: «Siempre se puede confiar en la gente», «Casi siempre se puede confiar en la gente», «Casi nunca se puede confiar en la gente» o «Nunca se puede confiar en la gente». La confianza es un sentimiento muy importante, ya que, como ya se ha comentado en la introducción, la confianza afecta a la economía, a la política y al bienestar. Además de la confianza interpersonal también es relevante conocer la confianza en los políticos y en las instituciones.

La literatura existente demuestra que la confianza es un sentimiento bastante persisten-

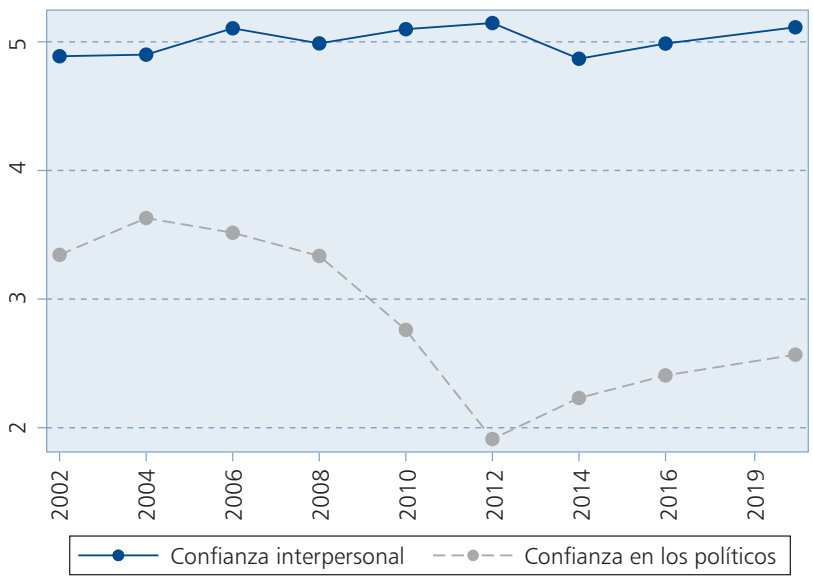
GRÁFICO 4
CONFIANZA INTERPERSONAL Y EN LOS POLÍTICOS EN EUROPA



Notas: Valor medio de la confianza para cada país, considerando los pesos para hacer el valor representativo de la sociedad. Los países considerados son aquellos que participaron en la primera (2002) y la última ola (2018-2019) del *ESS:* AT: Austria; BE: Bélgica; CH: Suiza; CZ: Chequia; DE: Alemania; ES: España; FI: Finlandia; FR: Francia; GB: Gran Bretaña; HU: Hungría; IE: Irlanda; IT: Italia; NL: Países Bajos: NO: Noruega; PL: Polonia; PT: Portugal; SE: Suecia; SI: Eslovenia.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *European Social Survey* (*ESS*).

te (Putman, Leonardi y Nanetti, 1993). Entre sus determinantes, por un lado, están las características personales, como la edad, el género, la educación, la renta o la religión de los individuos Por otro lado, las características de las instituciones y del entorno (*e. g*. las desigualdades en la renta y la diversidad étnica) que son las que explican la mayor parte de la diferencia observada en los niveles de confianza (Alesina y La Ferrara, 2000 y 2002). El gráfico 4 muestra la media de la confianza interpersonal y la confianza en los políticos a nivel de país calculada a partir de los datos del *European Social Survey* (8). Se muestran los valores para la primera y la última ola disponibles, 2002 y 2018-2019 respectivamente, para los países [18] que participaron en ambas olas. Los países están ordenados en función de su nivel de confianza media en el año 2019. La primera conclusión que se desprende de este gráfico es que ambas medidas de confianza están correlacionadas positivamente, pero la confianza interpersonal es más elevada y presenta menor variación temporal que la confianza en los políticos. Esto es así en todos los países considerados. En segundo lugar, se observa que existe una amplia variabilidad en los niveles de confianza entre países. El año 2019, el valor medio de la confianza interpersonal presenta un rango de variación de 6,9, media que presenta Finlandia, a 3,9, media de Portugal. España se sitúa en la posición 10 del *ranking*, con un valor medio de 5,1 (9). En relación a la confianza en los políticos, ese mismo año su valor medio a nivel de país oscila entre 5,4, valor que corresponde a Suiza, y 2,6, valor mínimo que corresponde a España (y por tanto, ocupa la posición 18 en el *ranking*) (10).

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA INTERPERSONAL Y LA CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS EN ESPAÑA (2002-2019)



Notas: Valor medio de la confianza para España para cada ola, considerando los pesos para hacer el valor representativo de la sociedad.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *European Social Survey* (*ESS*).

El gráfico 5 muestra la evolución de la media de la confianza interpersonal y en los políticos en España para el período 2002-2019. Como se puede observar, la confianza interpersonal presenta un valor bastante estable durante el período alrededor del 5, lo que es coherente con la persistencia del sentimiento de la confianza evidenciado en la literatura. Por el contrario, la confianza en los políticos varía sustancialmente durante este período, mostrando una caída muy pronunciada a partir del año 2008, llegando a su valor mínimo en el 2012 de 1,9, iniciando a partir de ahí una leve, pero no total, recuperación. Estos datos muestran una cierta correlación entre la confianza en los políticos y la evolución de la economía. Existe evidencia para EE. UU. de que la confianza en el Gobierno se puede ver influenciada por la situación económica (Hetherington y Rudolph, 2008). No obstante, también muestran un patrón de comportamiento similar al de la percepción de la corrupción presentado en la sección anterior: la confianza en los políticos disminuye al aumentar la percepción de la corrupción. Por tanto, estos datos indican que tanto la situación de la economía como la calidad de las instituciones pueden afectar a la confianza en los políticos. También parecen evidenciar la persistencia en los cambios de la confianza en los políticos.

IV. LA CORRUPCIÓN Y LA CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS

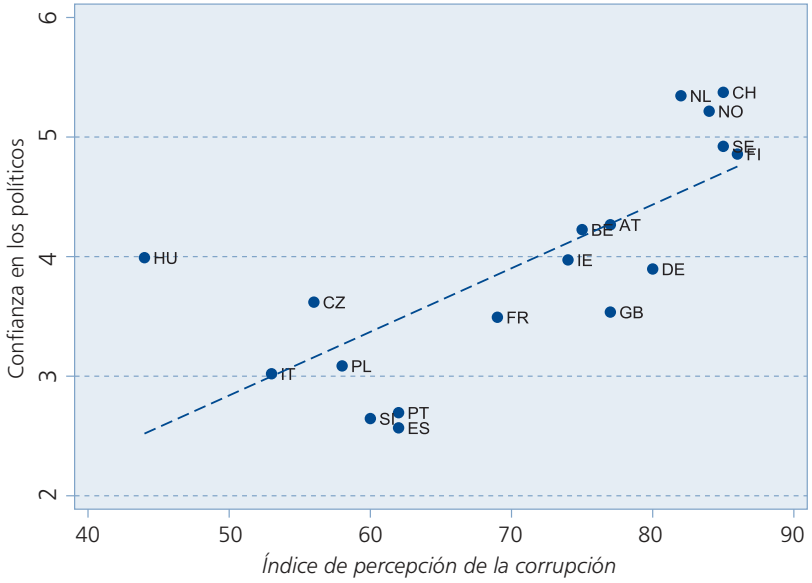
Una de las características del entorno institucional que puede

afectar a la confianza en los políticos es la corrupción. El gráfico 6 muestra, con los datos del año 2019 a nivel de países en Europa, el valor del *Índice de percepción de la corrupción* elaborado por Transparencia Internacional y el valor medio de la confianza en los políticos, calculado a partir de los datos del *European Social Survey*. Como se puede observar, existe una correlación positiva entre ambas variables. No obstante, este análisis no permite obtener conclusiones respecto al efecto de la corrupción sobre la confianza en los políticos. De hecho, estimar una regresión que permita identificar el efecto de la corrupción sobre la confianza no es sencillo, por diferentes motivos. En primer lugar, existe un problema de endogeneidad, ya que no solo la corrupción puede afectar a la confianza, sino que la confianza también puede afectar a la corrupción. En segundo lugar, pueden ser múltiples las variables omitidas que afecten tanto a la corrupción como a la confianza, lo que provocaría que los estimadores estén sesgados. En tercer lugar, la disponibilidad de los datos acostumbra a ser un factor limitante. Como ya se ha comentado, ninguna de estas dos variables es directamente observable. Algunos trabajos que han analizado esta relación utilizan medidas de percepción de la corrupción (*e. g.* Anderson y Tverdova, 2003; Morris y Klesner, 2010). En algunos casos las medidas de percepción de la corrupción y de la confianza se obtiene de la misma encuesta, lo que amplía el problema de la endogeneidad.

Para poder identificar el efecto de la corrupción sobre la confianza debemos comparar el nivel de la confianza de individuos que sean idénticos en sus características individuales, pero que residan en dos territorios muy similares, pero con la única diferencia que uno haya experimentado un caso de corrupción y el otro no. En un trabajo realizado con Albert Solé el año 2018, de título *Trust no more? On the lasting effects of corruption scandals*, el entorno institucional de España y la combinación de diferentes metodologías econométricas nos permitió realizar un análisis donde identificamos el efecto de la corrupción local sobre la confianza en los políticos municipales (véase Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2018). En este trabajo utilizamos la base de datos de escándalos de corrupción urbanística descrita anteriormente. Por tanto, tenemos una medida objetiva de la corrupción local y no una percepción de la misma. Además, el año 2009 realizamos una encuesta para tener una medida de la confianza de los individuos en los políticos del Gobierno municipal. El método de estimación se basa en seleccionar la muestra de municipios sobre los que se realizaron la encuesta a través de técnicas de emparejamiento (*propensity score matching*), de manera que esté formada por municipios que son muy similares en cuanto a su probabilidad de tener un escándalo de corrupción, pero algunos lo han tenido y otros no.

Mecanismos: ¿Cuáles son los mecanismos que pueden explicar que la corrupción afecte a la confianza en los políticos? Existe evidencia de que las noticias negativas reducen la confianza en los políticos (Kleinnijenhuis,

GRÁFICO 6
CORRELACIÓN ENTRE EL *ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN* Y LA CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS, 2019



Notas: Índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Valor medio de la confianza en los políticos calculada a partir de los datos del *European Social Survey*.

Van Hoof y Oegema, 2006). Por tanto, en primer lugar, la exposición a la corrupción puede provocar un efecto directo de reducción de la confianza en los políticos. En segundo lugar, cabe esperar que la exposición a la información sobre los escándalos de corrupción afecte a la percepción de la corrupción y esta mayor percepción puede reducir la confianza en los políticos.

En tercer lugar, los escándalos de corrupción también pueden generar un aumento de la fragmentación política. Si el partido político en el Gobierno se ve afectado por un escándalo de corrupción, los votantes pueden reaccionar votando al principal partido de la oposición, votando a otros partidos políticos no principales o absteniéndose. El segundo comportamiento provoca un aumento de la fragmentación política y podría implicar un mayor número de Gobiernos que no estén en mayoría. Una mayor fragmentación política puede conllevar crisis de gobierno más frecuentes y mayores dificultades para aprobar el presupuesto o reformas (Mian, Sufi y Trebbi, 2014). Existe evidencia que demuestra que la ineficacia del Gobierno reduce la confianza en los políticos (Hetherington, 1998). Así, el aumento en la fragmentación puede ser un segundo mecanismo que explique el efecto de la corrupción sobre la confianza en los políticos.

En cuarto lugar, la corrupción puede afectar a las finanzas de los Gobiernos municipales. Existe evidencia para Brasil de que los resultados de las auditorias de los presupuestos de los Gobiernos locales condicionan el volumen de transferencias de capital que reciben (Brollo, 2013). Este efecto sobre las finanzas públicas puede ser interpretados por los votantes como una baja eficiencia de los políticos y conllevar una reducción de la confianza en los mismos.

Por tanto, la corrupción puede afectar la percepción de la corrupción, el entorno político y el entorno económico, provocando estos cambios también una reducción de la confianza en los políticos.

Encuesta: Para obtener los datos de confianza diseñamos una encuesta, donde preguntábamos al inicio del cuestionario a los individuos por su confianza en los políticos del Gobierno municipal. En concreto, la pregunta utilizada para medir la confianza en los políticos locales es la siguiente: «Respecto al ayuntamiento de su ciudad, ¿diría que se puede confiar en los políticos que están en el Gobierno municipal?». Las opciones de respuesta eran: «Siempre se puede confiar», «Casi siempre se puede confiar», «Casi nunca se puede confiar» y «Nunca se puede confiar». Esta encuesta tenía también un bloque de preguntas relativas a las características sociodemográficas de los individuos. Al final de la encuesta se incorporaba la siguiente pregunta para tener una medida de la percepción de la corrupción: «¿Cuál considera que es el grado de corrupción de los políticos que están en el Gobierno municipal de su ciudad?». Las posibles respuestas «Muy alto», «Alto», «Bajo» y «Nulo». La encuesta se realizó telefónicamente en diciembre de 2009. La muestra de individuos es representativa en términos de edad y género.

Identificación: La principal estrategia econométrica utilizada se basa en la selección de la muestra de municipios en base a observables. En primer lugar, a través del método de emparejamiento por propensión de puntuación (*matching propensity score*), seleccionamos para todos los municipios con algún escándalo de corrupción hasta noviembre de 2009 su municipio de control, que será un municipio muy similar pero sin escándalo de corrupción. Para ello estimamos un modelo probit donde la variable dependiente es una *dummy* igual a 1 si el municipio ha tenido algún escándalo de corrupción y 0 en caso contrario y las variables explicativas utilizadas son características que pueden afectar tanto a la existencia de corrupción como a la confianza en los políticos (11). A partir de los coeficientes estimados en esta regresión, se asigna a cada municipio una probabilidad de tener un escándalo de corrupción en función de sus características observables. Se emparejan los municipios buscando para cada municipio con algún escándalo de corrupción cuál es el municipio que tiene una probabilidad más similar a la suya de ser corrupto, pero que no ha tenido ningún escándalo de corrupción (12). Sobre estos municipios emparejados se selecciona una muestra de 160 municipios con algún escándalo de corrupción que es representativa en términos del año en que pasa la corrupción, el tamaño del municipio y la distribución de la corrupción en el territorio (13). La muestra final sobre la que realizamos la encuesta está formada por estos 160 municipios con algún escándalo de corrupción durante el período 2000-2009 (municipios corruptos o tratados) y 131 municipios muy similares que no han tenido ningún escándalo de corrupción (municipios no corruptos o de control).

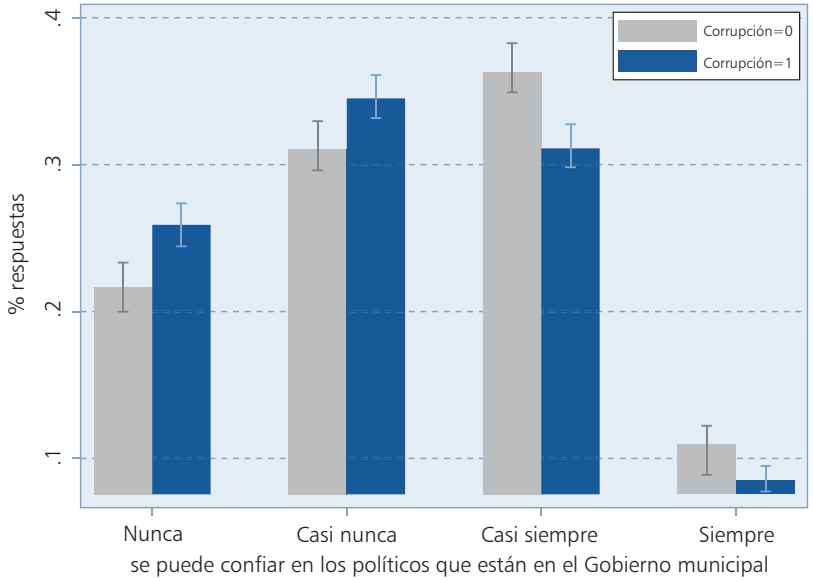
Con esta base de datos estimamos un modelo logit ordenado. En las regresiones incorporamos efectos fijos de provincia para controlar las posibles variables omitidas. Los potenciales determinantes de la corrupción y de la confianza que pueden ser diferentes entre los municipios y que no hemos considerados al seleccionar la muestra, por ser características no cuantificables (*e. g.* aspectos culturales, episodios históricos o *shocks* económicos no nacionales), operan principalmente a nivel de región. Adicionalmente, en las regresiones también incorporamos como variables de control características individuales y de los municipios. La no sensibilidad del coeficiente estimado a la introducción de estos controles corrobora nuestra estrategia de identificación. Al tener en la muestra municipios para los que la corrupción ha pasado en diferentes momentos del tiempo nos permite estimar la persistencia de los efectos de la corrupción sobre la confianza.

Muestra: la muestra de individuos considerada para hacer las estimaciones se limita a los individuos expuestos a los escándalos de corrupción. Estos son los individuos que vivían en el municipio cuando se publicaron las noticias del escándalo de corrupción y que tenían edad para votar en las siguientes elecciones locales. Esto nos lleva a una muestra final de 6.902 individuos. Esta muestra final está equilibrada, es decir, no existen diferencias en las medias de las características personales de los individuos ni de las características de los municipios entre los municipios corruptos y los no corruptos.

Principales resultados: En el gráfico 7 se muestran las diferencias en la proporción media de individuos que seleccionan cada una de las alternativas de respuesta a la pregunta de la confianza en los políticos, para los municipios corruptos (azul) y para los no corruptos (gris). Como se puede observar, existen diferencias estadísticamente significativas en la distribución de los porcentajes de respuesta en función de la existencia o no de corrupción en el municipio de residencia. En los municipios que no ha habido un escándalo de corrupción el porcentaje de individuos que responden que siempre (11 por 100) o casi siempre (36 por 100) se puede confiar en los políticos locales es superior al que presentan los municipios donde ha habido algún escándalo de corrupción (donde responden siempre un 8,4 por 100 y casi siempre un 31 por 100). Por el contrario, en los municipios que no ha habido un escándalo de corrupción el porcentaje de individuos que responden que casi nunca (31 por 100) o nunca (22 por 100) se puede confiar en los políticos locales es inferior al que presentan los municipios donde sí que ha habido algún escándalo de corrupción (donde responden casi nunca un 34 por 100 y nunca un 26 por 100).

Estos resultados presentados en el gráfico están en línea con los obtenidos de estimar el logit ordenado incorporando las variables de control antes mencionadas y calcular a continuación los efectos marginales (véase la tabla 1 y tabla 2 de Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2018). La exposición a (como mínimo) un escándalo de corrupción reduce el número de individuos que

GRÁFICO 7
EFECTO DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LA CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS LOCALES



Notas: Media de porcentaje de individuos que contestan cada respuesta y su intervalo de confianza al 95 por 100.
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada en Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2018).

responden que siempre (o casi siempre) se puede confiar en los políticos en un 20,8 por 100 (11,1 por 100). Por el contrario, la exposición a la corrupción aumenta el número de individuos que responden que nunca (o casi nunca) se puede confiar en los políticos en un 22 por 100 (5 por 100). Estos resultados también se mantienen cuando estimamos un modelo de probabilidad lineal donde agrupamos las respuestas a la pregunta de confianza en dos categorías: alta (siempre o casi siempre se puede confiar) y baja (nunca o casi nunca). En este caso se estima que la exposición a la corrupción provoca que un 6 por 100 de los individuos pasen de tener un nivel de confianza alto a un nivel de confianza bajo. La exposición a la corrupción reduce el porcentaje de individuos que tienen un nivel de confianza alto del 46 por 100 al 40 por 100. Por tanto, los resultados de este estudio muestran que cuando comparamos individuos con las mismas características individuales, que residen en municipios muy similares, la exposición a la corrupción causa un menor nivel de confianza en los políticos locales.

Para corroborar la robustez del efecto estimado de la corrupción sobre la confianza en los políticos se realizan tres análisis adicionales. El primer análisis explota el hecho que tras la realización de la encuesta continuaron saliendo a la luz escándalos de corrupción urbanística (como muestra el gráfico 2). Así el año 2014, realizando búsquedas en *MyNews*, identificamos que 42 municipios que formaban parte del grupo de control (los no corruptos) habían tenido como mínimo un escándalo de corrupción durante el período 2010-2013. Cuando comparamos el nivel de confianza de los individuos que residen en estos municipios con los que continúan sin tener ningún escándalo de corrupción no encontramos ninguna diferencia. Por tanto, este análisis corrobora que si la corrupción no es conocida por los individuos no afecta a la confianza en los políticos. El segundo análisis divide los individuos que viven en municipios corruptos entre aquellos que siempre han vivido en el municipio y los que se trasladaron al municipio, pero con anterioridad a que se produjera el escándalo de corrupción. Los resultados corroboran que el nivel de confianza en los políticos es menor para ambos grupos. Por tanto, este resultado corrobora que la exposición a la corrupción causa una reducción en la confianza en los políticos, independientemente del lugar de nacimiento del individuo. Finalmente, se consideran solo los individuos que no han estado expuestos a los escándalos de corrupción, definidos como aquellos individuos que no vivían en el municipio o que no tenían edad para votar cuando surgió el escándalo de corrupción. Para este colectivo no se observa una diferencia significativa entre la confianza en los políticos en función de si en su municipio se ha publicado o no un escándalo de corrupción. Estos tres análisis corroboran que la exposición a la corrupción causa una menor confianza en los políticos (14).

Persistencia: Las características de la muestra nos permite identificar si la erosión de la confianza que genera la corrupción es persistente en el tiempo, ya que entre los 160 municipios corruptos existe variedad en el momento en el que se producen los escándalos de corrupción (desde el año 2000 hasta el 2009). Para ello estimamos el mismo modelo que se ha explicado antes, pero incorporando una interacción entre la corrupción y los años que han pasado desde que esta surgió a la luz la corrupción hasta el momento en el que se realiza la encuesta. El coeficiente estimado para esta interacción no es estadísticamente significativo y su magnitud es prácticamente cero. Por tanto, la erosión de la confianza en los políticos causada por la corrupción es persistente en el tiempo. Este resultado es consistente con las evidencias que existen en la literatura que demuestran que la confianza es un sentimiento bastante persistente.

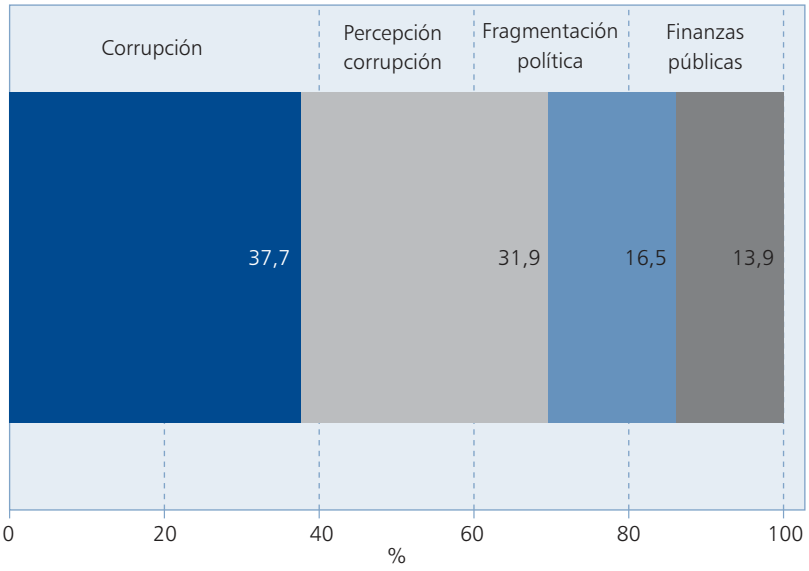
Mecanismos: Como ya se ha explicado, la exposición a escándalos de corrupción puede generar directamente una reducción de la confianza en los políticos. Adicionalmente, estos escándalos pueden erosionar la confianza en los políticos porque pueden modificar las percepciones de corrupción de los individuos y porque pueden generar cambios sobre el entorno político y económico del municipio. Previamente a analizar la capacidad explicativa que puede tener cada uno de estos factores sobre el efecto estimado de la corrupción sobre la confianza en los políticos, es necesario verificar que la corrupción les afecta en sus valores observados en 2009. A través de la estimación de un modelo de probabilidad lineal aportamos evidencia de que, en primer lugar, la corrupción aumenta significativamente la percepción de la corrupción. Utilizando la información de la encuesta, agregando las respuestas de la pregunta de percepción de la corrupción entre alta (muy alta o alta) y baja (baja o nula), estimamos que la exposición a la corrupción au-

menta la percepción en 6 puntos porcentuales. Así, en media, el porcentaje de individuos que tienen un nivel de percepción de la corrupción elevado es del 48 por 100 en los municipios corruptos y del 42 por 100 en los municipios no corruptos. Este análisis evidencia que la corrupción es uno de los determinantes de su percepción, pero no el único. El análisis descriptivo de los datos realizado en las secciones I y II parecen indicar que la situación económica también es uno de sus determinantes.

En segundo lugar, este análisis muestra que la corrupción aumenta la fragmentación política. En los municipios corruptos la probabilidad de tener un Gobierno de mayoría se reduce, aproximadamente, en un 20 por 100 y el índice de fragmentación Herfindahl-Hirschman política cae en un 0,021 (el valor de este índice va de 0 –máxima fragmentación– a 1 –fragmentación baja–). Este efecto de la corrupción sobre la fragmentación también lo encontramos en un trabajo realizado junto a Sanz y Solé en 2020, donde estudiamos los determinantes económicos y políticos del aumento de la fragmentación política entre las elecciones generales de 2008 y de 2015 en España. En el trabajo concluimos que la corrupción local tiene efectos de desbordamiento sobre los partidos políticos, ya que afecta a los resultados en las elecciones generales provocando un aumento de la fragmentación política. También aportamos evidencia de que el efecto de la crisis económica sobre la fragmentación es superior en aquellos municipios con antecedentes de corrupción.

En tercer lugar, en cuanto a las finanzas públicas (en per cápita), la exposición a escándalos de corrupción reduce las transferencias de capital recibidas (un 9 por 100), aumenta los ingresos por impuestos (un 12 por 100) y el déficit (un 4 por 100).

GRÁFICO 8
FACTORES QUE EXPLICAN EL EFECTO DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LA CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS



Notas: Capacidad explicativa de cada uno de los factores analizados sobre el efecto total estimado de la corrupción sobre la confianza.
Fuente: Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2018).

Para determinar si estos factores explican una parte del efecto estimado de la corrupción sobre la confianza en los políticos realizamos un análisis de mediación. En esencia, este análisis consiste en estimar un modelo que incorpore como variables explicativas de la confianza en los políticos la corrupción y los potenciales factores que pueden mediar este efecto. El coeficiente estimado para cada uno de estos mecanismos se relativiza respecto al efecto estimado total. El gráfico 8 resume la capacidad explicativa de cada uno de estos factores. Como se puede observar, el efecto directo de la corrupción explica un 37,7 por 100 de la reducción en la confianza en los políticos estimada. Destaca la capacidad explicativa del aumento en la percepción de la corrupción (31,9 por 100) y el efecto del aumento de la fragmentación política (16,5 por 100) por la exposición a la corrupción. La variación en las finanzas públicas motivada por la corrupción explica un 13,9 por 100 de la reducción en la confianza en los políticos estimada, principalmente por el aumento en los ingresos impositivos.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo, en primer lugar, se ha aportado evidencia de que la corrupción es un problema importante en España. Así lo muestran tanto los datos objetivos (números de escánda-

los de corrupción) como medidas más subjetivas (percepción de la corrupción). También se ha mostrado que la confianza en los políticos en España es muy baja, tanto si nos fijamos en su valor absoluto como en la posición relativa dentro de Europa. En segundo lugar, se aporta evidencia de que la corrupción urbanística reduce la confianza en los políticos de los Gobiernos municipales en España. La exposición a la corrupción reduce en 6 puntos porcentuales el porcentaje de individuos que tienen confianza alta en los políticos (vs. confianza baja). Este efecto es persistente en el tiempo. Un porcentaje importante (casi 2/3) de la erosión de la confianza en los políticos estimada viene explicado por el aumento en la percepción de la corrupción, el aumento de la fragmentación política y los efectos sobre las finanzas públicas causados por la corrupción. Estos resultados evidencian la necesidad de implementar reformas que ayuden a mitigar la corrupción, para así evitar reducciones de la confianza, sentimiento muy importante que afecta a diversos ámbitos, entre ellos al crecimiento económico, al cumplimiento de las normas, a la fragmentación política y al bienestar individual.

NOTAS

(1) En media se utilizan siete encuestas y evaluaciones realizadas por expertos para calcular el *IPC* de cada país. En el caso de España para el 2019 se utilizaron ocho evaluaciones.

(2) Este índice no considera las experiencias personales de corrupción, el fraude fiscal, ni tampoco cualquier tipo de corrupción del sector privado.

(3) A título de ejemplo, España se ubicaba en la posición 15 del *ranking* de los 31 países considerados el año 2005.

(4) Esta es la base de datos utilizada en el trabajo realizado conjuntamente con Costas y Solé el año 2012 donde analizamos el efecto de los escándalos de la corrupción urbanística sobre las elecciones locales celebradas en España el año 2007.

(5) Esta es la base de datos utilizada en el trabajo realizado conjuntamente con Sanz y Solé el año 2020 donde analizamos el efecto de la crisis económica y la corrupción sobre la fragmentación política en las elecciones generales de 2015.

(6) Datos del barómetro del CIS correspondientes a la pregunta con multirrespuesta donde los individuos deben identificar los tres problemas principales que existen actualmente en España.

(7) Esta es la pregunta que se utiliza en el *European Social Survey*, el *General Social Survey*, el *World Values Survey*, el *Latinobarómetro* y en el *Australian Community Survey*.

(8) En este caso las opciones de respuesta son la escala que va de 0 a 10, donde 0 significa que «Nunca se es lo suficiente prudente con la gente» y 10 «Se puede confiar en la mayoría de gente».

(9) El año 2002, el valor medio de la confianza interpersonal iba de 6,6 (Noruega) a 3,6 (Polonia). España se sitúa en la posición 9 del *ranking*, con un valor de 4,9.

(10) El año 2002, el valor medio de la confianza en los políticos iba de 4,9 (Suiza) a 2,7 (Polonia). El valor de España es de 3,3, ubicándose en la posición 14 del *ranking*.

(11) Las variables explicativas utilizadas para estimar el probit son: participación electoral (media elecciones previas), porcentaje de votos obtenidos por los partidos de derecha (media elecciones previas), población, porcentaje de desempleo, diversidad étnica, renta per cápita, porcentaje de población con estudios superiores y porcentaje de población divorciada. La observación temporal de estas variables es cuanto más próximo, pero anterior, al primer caso de corrupción posible, para que pueda ser considerada así como predeterminada.

(12) El método utilizado es el *propensity score matching* basado en *nearest neighborhood matching with replacement*. Este método permite que más de un municipio corrupto sea emparejado con un mismo municipio no corrupto. La selección del método utilizado se justifica porque es el que genera la mayor similitud en la muestra de municipios corruptos respecto a los municipios no corruptos (o grupo de control).

(13) La restricción de la muestra viene motivada por las restricciones presupuestarias sobre cuantos municipios se podía realizar la encuesta.

(14) Para realizar estos tres análisis se ha tenido que estimar un nuevo *propensity score matching* para garantizar que no existen diferencias entre el grupo tratado y el de control entre las características individuales ni en las características de los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A. y La Ferrara, E. (2000). Participation in heterogeneous communities. *Quarterly Journal of Economics,* 115 (3), pp. 847-904.

— (2002). Who trusts others? *Journal of Public Economics,* 85 (2), pp. 207-234.

Algan, Y., Guriev, S. y Papaioannou, E. (2017). The European trust crisis and the rise of populism. *Brookings Papers on Economic Activity,* 48(2), pp. 309-400.

Algan, Y. y Cahuc, P. (2010). Inherited trust and growth. *American Economic Review,* 100, pp. 2060-2092.

Al-Marhubi, F. A. (2000). Corruption and inflation. *Economics Letters,* 66(2), pp. 199-202.

Anderson, Ch. y Tverdova, Y. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes towards government in contemporary democracies. *American Journal of Political Sciencie*, 47(1), pp. 91-109.

Anduiza, E., Gallego, A. y Muñoz, J. (2013). Turning a Blind Eye. Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption. *Comparative Political Studies,* 46(12), pp. 1664-1692.

Brollo, F. (2013). *Why Do Voters Punish Corrupt Politicians? Evidence from the Brazilian Anti-corruption Program.* Mimeo, University of Warwick.

Chang, E. C., Golden, M. A. y Seth, J. (2010). Legislative malfeasance and political accountability. *World Politics,* 62, pp. 177-220.

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., y Sorribas-Navarro, P. (2012). Corruption scandals, voter information, and accountability. *European Journal of Political Economy,* 28, pp. 469-484.

Eggers, A. (2014). Partisanship and Electoral Accountability; Evidence from the UK Expenses Scandal. *Quarterly Journal of Political Science,* 9(4), pp. 441-482.

FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P., BARBERÁ, P., y RIVERO, G. (2016). Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals. *Political Science Research and Methods*, 4(2), pp. 379-397.

FERRAZ, C. y FINAN, F. (2008). Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics,* 123, pp. 703-745.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007). *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción.* Madrid.

GUISO, L., SAPIENZA, P. y ZINGALES, L. (2006). Does culture affect economic outcomes? *Journal of Economic Perspectives,* 20(2), pp. 23-48.

GUPTA, S., DAVOODI, H. y ALONSO-TERME, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance,* 3(1), pp. 23-45.

HELLIWELL, J. y HUANG, H. (2010). How's the Job? Well-being and social capital in the workplace. *Industrial and Labor Relations Review,* 63(2), pp. 205–227.

HETHERINGTON, M. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review,* 92(4), pp. 791-808.

HETHERINGTON, M. J. y RUDOLPH, T. J. (2008). Priming, performance, and the dynamics of political trust. *Journal of Politics*, 70(2), pp. 498-512.

KLANSJA, M. y TUCKER, J. (2013). The economy, corruption, and the vote: evidence from experiments in Sweden and Moldova. *Electoral Studies,* 32(3), pp. 536-543.

KLEINNIJENHUIS, J., VAN HOOF, A.-M.J. y OEGEMA, D. (2006). Negative news and the sleeper effect of distrust. *International Journal of Press/Politics,* 11(2), pp. 86-104.

KNACK, S. y KEEFER, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? a cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics,* 112(4), pp. 1252-1288.

KOSTADINOVA, T. (2009). Abstain or rebel: corruption perceptions and voting in East European Elections. *Politics and Policy,* 37(4), pp. 691-714.

LJUNGE, M. (2012). Inherited Trust and Economic Success of Second Generation Immigrants. *IFN Working Paper*.

MAURO, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics,* 110(3), pp. 681-712

MIAN, A., SUFI, A. y TREBBI, F. (2014). Resolving debt overhang: Political constraints in the aftermath of financial crises. *American Economic Journal: Macroeconomics,* 6(2), pp. 1-28.

MORRIS, S. D. y KLESNER, J. L. (2010). Corruption and trust: theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies,* 43(10), pp. 1258-1285.

OLIVIER BARGAIN, O. y AMINJONOV, U. (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19. *Journal of Public Economics*, 192, pp. 1-13.

PETERS, J. G. y WELCH, S. (1980). The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections. *American Political Science Review,* 71, pp. 697-708.

PUTNAM, R., LEONARDI, R. y NANETTI, R. Y. (1993). *Making Democracy Work.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

REED, S. R. (1999). Punishing corruption: The response of the Japanese electorate to Scandals. En O. FELDMAN (ed.), *Political psychology in Japan: Behind the nails which Sometimes stick out (and get hammered down.* New York: Nova Science.

RUNDQUIST, B. S., STROM, G. S. y PETERS, J. G. (1977). Corrupt politicians and their electoral support: Some experimental observations. *American Political Science Review,* 71, pp. 954-963.

SANZ, C., SOLÉ-OLLÉ, A. y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2020). Betrayed by the Elites: How Corruption Amplifies the Political Effects of Recessions. *IEB Working Paper*.

SOLÉ-OLLÉ, A. y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2018). Trust no more? On the lasting effects of corruption scandals. *European Journal of Political Economy*, 55, pp. 185-203.

TABELLINI, G. (2010). Culture and institutions: economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic Association,* 8(4), pp. 677-716.

TAY, L., HERIAN, M. N. y DIENER, E. (2014). Detrimental effects of corruption and subjective well-being: whether, how, and when. *Sociological Psychological Persistence Science,* 5(7), pp. 751-759.

WELCH, S. y HIBBING, J. R. (1997). The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections 1982-1990. *The Journal of Politics,* 59, pp. 226-239.

ZECHMEISTER, E. J. y ZIZUMBO-COLUNGA, D. (2013). The varying political toll of concerns about Corruption in good versus bad economic times. *Comparative Political Studies*, 46(10), pp. 1190-1218.

CAPITAL SOCIAL, INSTITUCIONES Y ECONOMÍA EN ESPAÑA

David SOTO-OÑATE

Ostrom Workshop (Indiana University) y Universidad de Vigo

Resumen

Este artículo trata las diferencias regionales en capital social y su importancia para el funcionamiento de las instituciones españolas y el desarrollo económico. Se centra en la coherencia que encuentra el capital social con las instituciones liberales y su papel en el desarrollo desigual de las regiones. Actualmente, aquellas regiones con mayor presencia de capital social obtienen un mayor rendimiento económico. Se evalúa la dirección causal y los mecanismos de esta relación desde distintas perspectivas y se demuestra que esta coherencia entre instituciones y capital social tuvo un papel relevante en la trayectoria histórica de la distribución económica regional española.

Palabras clave: instituciones, capital social, cultura, desarrollo económico, desigualdad regional.

Abstract

This article deals with the regional differences in social capital and their importance for the functioning of Spanish institutions and economic development. It focuses on the coherence that social capital finds with liberal institutions and its role in the uneven development of the regions. Currently, those regions with a greater presence of social capital elicit a better economic performance. The article evaluates from different perspectives the causal direction and the mechanisms of this relationship and shows that this coherence between institutions and social capital had a relevant role in the historical trajectory of the Spanish regional economic distribution.

Keywords: Institutions, social capital, culture, economic development, regional inequality.

JEL classification: D70, P16, O10, Z13.

I. INTRODUCCIÓN

La tesis institucionalista se ha situado en la *mainstream* económica como causa fundamental del actual desarrollo comparado (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005; Acemoglu y Robinson, 2011). Sin embargo, las mismas instituciones pueden obtener un rendimiento distinto en función del contexto social en el que estén operando. Al encaje que encuentran las instituciones con su contexto es a lo que llamaremos aquí *coherencia*, y puede ser determinante tanto para el funcionamiento de la institución como para su pervivencia en el tiempo. Entendemos que para un sistema dado de instituciones existirá un determinado sistema o conjunto de sistemas culturales que son coherentes con sus características y que permiten que alcance su objetivo. Si, como es el caso en este artículo, tomamos como base el sistema institucional formal de las democracias liberales occidentales, deberíamos esperar que hubiera un conjunto de orientaciones culturales que le fuesen coherentes, asegurando un funcionamiento operativo adecuado. Aquí identificaremos algunas de las características culturales que les son coherentes a las instituciones liberales y que se corresponden con el conocido capital social.

Durante las últimas décadas, el capital social se ha asociado recurrentemente a un mejor desempeño económico, operando por medio de distintos mecanismos económicos y políticos. Son características de la comunidad cívica, que se acumulan en forma de redes sociales, normas sociales e integridad cívica, que dan como resultado una mayor confianza interpersonal generalizada en la comunidad y una mayor capacidad y voluntad para la acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2009). También se ha ido incorporando a este concepto la noción de autonomía individual (Tabellini, 2010; Guiso, Sapienza y Zingales, 2016), que viene acompañado del sentimiento de capacidad y empoderamiento, además de la tolerancia hacia la independencia de los demás. Esto da como resultado una confianza social construida sobre la autonomía individual, la igualdad y una mayor horizontalidad en las relaciones.

En el presente artículo lo que vamos a tratar es cómo las instituciones de la democracia liberal funcionan de distinto modo en función de la intensidad del capital social, reflejándose en los niveles de desempeño económico (1). Actualmente, las regiones españolas muestran diferentes intensidades en cuanto a los rasgos culturales señalados en la literatura del capital social. Precisamente aquellas regiones con mayor intensidad de estos rasgos culturales presentan desde hace casi un siglo un mejor desempeño económico. De hecho, como argumentaremos, la coherencia institucional-cultural tiene un papel relevante en la trayectoria

que ha seguido la distribución regional desde la revolución liberal en el siglo XIX.

La sección que sigue describe cómo el encaje que encuentran las instituciones formales con los sistemas culturales afecta de manera determinante a su desempeño y revisa algunas contribuciones mayores sobre el papel del capital social en la economía. La sección tercera presenta evidencia empírica para el caso de las regiones españolas, analizando el papel de la coherencia institucional-cultural en la distribución económica regional y en su trayectoria histórica tras las reformas de más calado de la revolución liberal. La sección cuarta cierra el artículo con algunas conclusiones.

II. INSTITUCIONES, CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

Hace tres décadas Douglass North declaraba que «el hecho de que las restricciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente anexos a las reglas formales) se puede observar a partir de la evidencia de que las mismas reglas formales y/o constituciones impuestas en diferentes sociedades producen diferentes resultados» (2) (1990, p. 36). Por tanto, el contexto que rodea a la estructura formal del sistema institucional ya venía de largo siendo advertido como aspecto fundamental, aunque siguió siendo poco comprendido y con frecuencia (y, tal vez, como consecuencia) dejado de lado en el análisis de lo económico a pesar de ser un aspecto fundamental de la economía institucional original (Caballero y Soto-Oñate, 2015). Sin embargo, con el tiempo, la trascendencia del contexto cultural se ha ido poniendo en valor con crecientes estudios empíricos que demostraban su importancia (3). Se sucedieron los estudios sobre efectos de la cultura sobre conductas relevantes para el desempeño económico y político, su papel en el origen y estabilidad institucional, su forma de operar y los mecanismos por los que se perpetuaba en el tiempo.

En realidad, los razonamientos culturalistas habían estado presentes desde antiguo en el pensamiento político. Por ejemplo, y en relación a lo que vamos a tratar aquí, qué constituye la virtud cívica y su papel en la ventura de los procesos políticos ha sido históricamente objeto de evaluación para los teóricos sociales desde Aristóteles a Tocqueville pasando por Cicerón o Maquiavelo. Este asunto fue rescatado por Almond y Verba (1963) en su *The Civic Culture*, dando lugar a un programa de investigación que estudiaba la coherencia entre las democracias liberales y sus sistemas culturales y qué rol cumplía esta coherencia con su funcionamiento y su supervivencia. Pero, probablemente, los estudios de Robert Putnam y sus coautores –especialmente *Making Democracy Work* (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993)– sobre el caso de Italia sean los que han terminado por desencadenar el despegue de las hipótesis culturalistas y su consideración en las corrientes principales de economía y políticas del desarrollo. Putnam y sus colaboradores mostraron convincentemente cómo la cultura propia de la que llamaron *comunidad cívica* hacía a las sociedades del norte de Italia obtener un mejor rendimiento de las oportunidades tecnológicas y organizativas modernas que las regiones del sur. Esto se reflejaba en una multitud de indicadores políticos y económicos. Estas comunidades cívicas mostraban una mejor topología en la estructura social, con una mayor distribución de los recursos y una forma más horizontal de relacionarse, y un sistema cultural que fomentaba la participación y la cooperación social. Se traducía superficialmente en una mayor orientación hacia los asuntos públicos, un mayor ánimo cooperativo, un mayor empoderamiento individual, una ética más pulcra al tratar con los otros miembros de la comunidad y una mayor confianza generalizada, entre otras cosas. Este conjunto de indicadores es lo que se vino a conocer como *capital social* (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993), pero también recibió otros nombres, como *cultura cívica* (Almond y Verba, 1963) o *capital cívico* (Guiso, Sapienza y Zingales, 2011). En este artículo trataremos de observar la importancia del capital social como parte de la cultura que es coherente con las instituciones de la democracia liberal.

Definiremos aquí la *cultura* como un conjunto de creencias, valores y normas sociales que son compartidos por la generalidad de miembros de una comunidad y que se reproducen inalterados o evolucionan condicionados por su propia trayectoria dotando a la comunidad de una idiosincrasia estable. Aquí, a diferencia de la tradicional distinción entre instituciones formales e informales, haremos por necesidad una distinción entre instituciones públicas formales y cultura, estando las instituciones informales incluidas en esta última junto con creencias y valores.

El encaje que encuentran las instituciones con este contexto

cultural es a lo que llamamos *coherencia* (4). Podríamos decir que cada institución (formal) o conjunto de instituciones tendrían un set óptimo de rasgos culturales coherentes. Dicho de otro modo, existe un sistema cultural (o diversos sistemas culturales alternativos) que le es propio al sistema institucional y que lo acepta, lo integra y lo hace funcionar adecuadamente.

En ocasiones, las propias instituciones emergen de abajo arriba y ya nacen de manera consistente con la cultura local. En otras ocasiones, las élites escogen o diseñan las instituciones con una idea preconcebida de lo que se adapta o lo que puede soportar el sistema cultural. Una versión común de este último es el trasplante institucional, la importación de sistemas institucionales que han sido desarrollados en otros contextos y con los que se espera obtener similares resultados que en el origen. Al igual que en los trasplantes médicos, en los que el cuerpo puede aceptar o rechazar el órgano trasplantado, las instituciones trasplantadas también pueden ser rechazadas o presentar disfuncionalidades por no ser compatibles o, en nuestro caso, coherentes con el contexto social. La falta de coherencia de una institución con su contexto puede resultar en disfuncionalidad, bajo rendimiento, incumplimiento, abierta desobediencia e incluso contestación violenta.

A pesar de que las democracias liberales occidentales son heterogéneas en muchos aspectos, todas comparten un corpus común de instituciones liberales que a grandes rasgos somos capaces de identificar. Son democracias representativas, con elecciones abiertas y competitivas, y economías mixtas, basadas en mecanismos de mercado y un grado variable de intervención del sector público. Permiten la participación de amplios sectores de la ciudadanía en la vida económica y en la toma de decisiones políticas. Los ciudadanos pueden organizarse en empresas, partidos políticos y otros tipos de asociaciones civiles para participar en las esferas económica, política y social. Hay un reconocimiento oficial universal e igualitario de derechos y libertades civiles, que la sociedad, a través del Estado, se compromete a proteger, como el derecho a la vida, la libertad de expresión, el derecho de asociación, el sufragio universal o el derecho a la propiedad privada. Se exige también al Estado que en sus procedimientos cumpla con principios básicos como la igualdad ante la ley, la división de poderes, el imperio de la ley, la impersonalidad y la transparencia. Estos órdenes sociales disponen además de sistemas de protección social que garantizan la igualdad de oportunidades en los espacios dejados a los mecanismos competitivos, como los mercados y los procesos electorales. Este proceso competitivo en su versión más saludable favorece que se impongan los mejores programas de políticas, los avances tecnológicos y los productos, empresas e industrias más competitivas.

Es de prever que, en un ambiente abierto de estas características, la autonomía individual, la capacidad para cooperar, la orientación hacia los asuntos públicos, la moralidad generalizada y la confianza generalizada sean elementos positivos para el impulso del florecimiento mesoestructural, la competitividad, la iniciativa empresarial, la innovación y el desarrollo económico en general o la buena gobernanza. En cambio, una cultura más tendente a la autoridad y la obediencia, la moralidad limitada, el oportunismo, la desconfianza social y el desentendimiento de lo público podría ser coherente con otros sistemas institucionales, pero no lograría sacar de este un rendimiento como el de la comunidad cívica. De hecho, esto se ha podido observar en los correlatos del capital social. En el plano económico, abundantes investigaciones han tratado la relación entre el capital social, ya sea medido como capacidad/tendencia asociativa o confianza generalizada, y el desarrollo económico en general (Helliwell y Putnam, 1995; Knack y Keefer, 1997; Beugelsdijk y Van Schaik, 2005; Guiso, Sapienza y Zingales, 2006), la capacidad para cooperar en organizaciones de grandes dimensiones (La Porta *et al.*, 1997), el desarrollo del comercio impersonal y la especialización (Platteau, 1994a, 1994b, 2000), la productividad (Bjørnskov, 2015), el nivel de inversión (Zak y Knack, 2001) o el desarrollo de los mercados financieros (Guiso, Sapienza y Zingales, 2004). Otros estudios también han mostrado que el capital social, medido como confianza generalizada y tendencia a la asociación, favorece un mejor desempeño de las instituciones democráticas por medio de una mayor rendición de cuentas de los representantes, la eficacia de la gobernanza, mayor capacidad de innovación legislativa, menores niveles de corrupción, mayor imperio de la ley o la solución de problemas de la acción colectiva (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1988, 1993; Brown y Ashman, 1996; Boix

y Posner, 1998; Knack, 2002; Uslaner, 2004; Licht, Goldschmidt y Schwartz, 2007; Bjørnskov, 2010; Nannicini *et al.*, 2013). Por otro lado, valores y creencias asociados al capital social que giran en torno a la autonomía y el empoderamiento individual, la tolerancia a la independencia de los demás, el aprecio al logro personal, la autoestima y el sentimiento de capacidad y el derecho a participar en los diversos ámbitos de la vida social (académica, artística, política, económica, etc.) han sido también solventemente relacionados con el desempeño económico, por medio del impulso de la innovación y el emprendimiento (Tabellini, 2010; Gorodnichenko y Roland, 2011; Guiso, Sapienza y Zingales, 2016) y la mejora de la gobernanza política, el imperio de la ley, la rendición de cuentas democrática y la reducción de la corrupción (Licht, Goldschmidt y Schwartz, 2007; Kyriacou, 2016). Estos últimos se han conocido como valores «individualistas» (versus «colectivistas»), pero aquí llamaremos autonomía o independencia individual para no confundirlos con preceptos morales más próximos al egoísmo y la ruptura social que al concepto que tratamos de describir. Schwarz (2006) llama con más acierto a esta dimensión *autonomy versus embeddedness* que podríamos traducir como autonomía individual versus dilución individual en el colectivo. Conjuntamente, configuran una cooperación que se construye sobre la horizontalidad y la autonomía individual en lugar de sobre la subordinación de los individuos a las élites de la comunidad o a la tradición común.

Sin embargo, en línea con nuestra hipótesis y como veremos en la siguiente sección tercera, estos indicadores del capital social no van a tener el mismo efecto sobre el desarrollo económico en todos los tipos de regímenes político-económicos. El capital social le es coherente al sistema de la democracia liberal, y con respecto a otros sistemas, la relación no está tan clara.

III. EL CASO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

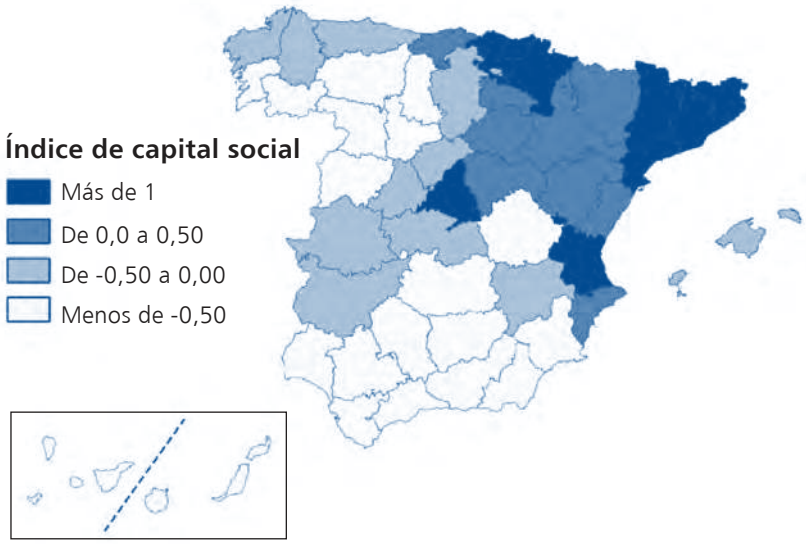
A continuación, exploramos el caso de las regiones españolas. El epígrafe 1 de esta sección mostrará la actual distribución geográfica de desarrollo económico y su relación con la distribución regional de estos rasgos culturales. El epígrafe 2 profundizará en la trayectoria histórica del desarrollo económico de las regiones y el papel que pudo haber cumplido en ella la coherencia entre instituciones liberales y capital social.

1. Distribución económica regional y capital social hoy

Para el caso de las provincias españolas es posible, no sin dificultades, encontrar algunas variables culturales con las que construir un *índice de capital social* provincial. En el mapa 1 se representa este índice compuesto a partir de datos procedentes de encuestas preelectorales y postelectorales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) entre los años 2015 y 2019 (5-6). Contiene información sobre interés en la política, confianza generalizada, participación en asociaciones y participación en acciones políticas no convencionales. Este índice alcanza sus mayores niveles en el cuarto noreste del mapa.

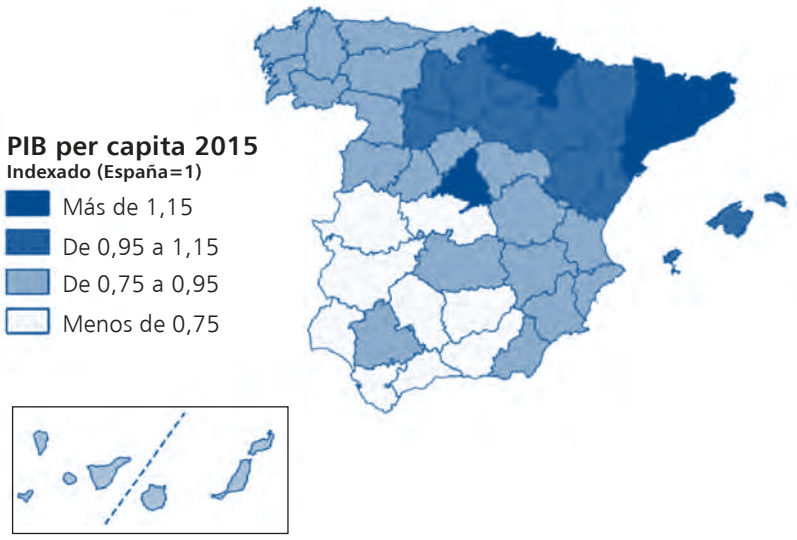
El mapa 2 muestra la distribución provincial del PIB per cápita en 2015. Los datos provienen de Díez-Minguela, Martínez-Galarraga y Tirado (2018) y están indexados con España=1. De nuevo, los

MAPA 1
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DEL *ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS. Ver texto.

MAPA 2
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DEL *PIB PER CÁPITA EN 2015*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Díez-Minguela *et al.* (2018).

mayores niveles se encuentran en el cuarto noreste español.

Si lo que dijimos anteriormente es cierto y el efecto es tan importante, deberíamos ser capaces de percibir en la muestra regional actual un desempeño económico diverso asociado a la mayor o menor intensidad de capital social. Como ya se puede anticipar observando los mapas, la correlación entre ambas distribuciones es alta: su coeficiente de correlación es de 0,78. En términos generales, aquellas áreas con un mayor *índice de capital social* obtienen también un mayor PIB per cápita. Es más, como se puede ver en el cuadro n.º 1, todas las variables que componen el *índice de capital social* también están alta y significativamente correlacionadas con el PIB per cápita actual de las provincias. Sin embargo, este dato no dice nada de la dirección causal. De hecho, la prosperidad económica ha sido señalada también como un potente desencadenante de cambios culturales (Lipset, 1959; Inglehart y Baker, 2000; Inglehart y Welzel, 2005, 2010). Para demostrar la existencia del efecto de la coherencia cultural-institucional sobre el desarrollo económico de las regiones debemos recurrir a métodos más sofisticados.

Si tuviésemos una larga serie temporal del *índice de capital social* podríamos compararla con la serie del PIB per cápita y analizar cómo una serie responde al comportamiento de la otra. Así, si el movimiento de una precediese al movimiento de la otra, podríamos señalar indicios de causalidad. Sin embargo, no disponemos de tal serie cultural. Tampoco hay aproximaciones directas de las diferencias culturales interprovinciales en algún otro momento de la historia. Lo que sí tenemos es información sobre eventos históricos que están asociados al desarrollo de estos rasgos culturales y que pueden ser utilizados para conocer el componente persistente del *índice de capital social*. Los mapas n.º 3 muestran la distribución regional de dos factores clave para dos extensos períodos históricos de la trayectoria de las regiones españolas: autonomía municipal en la Edad Media y las restricciones al ejecutivo en la Edad Moderna. Por razones de espacio y agilidad, no profundizaremos aquí en la construcción y razón de ser de las variables que tratan de medir estos factores, pero pueden ser consultados en Soto-Oñate y Torrens (2020, pp. 18-25). La intuición es que enclaves institucionales más inclusivos (en los que, en este caso, los intereses de las élites se encuentran con restricciones constitucionales o parlamentarias basadas en una distribución más dispersa del poder y una mayor extensión de los derechos civiles, permitiendo espacios más abiertos para la iniciativa y la organización social) serán más capaces de alojar las dinámicas de participación y cooperación y los esquemas de autonomía que dejen una huella persistente en la cultura local (7). Los niveles más altos de ambas variables están también concentrados hacia el noreste de la península y tienen un coeficiente de correlación con el *índice de capital social* de 0,6778 y 0,7045, respectivamente.

Ahora imaginemos que el *índice de capital social* está capturando dos componentes de las creencias, valores, normas sociales y actitudes de la ciudadanía: uno que varía con la coyuntura social inmediata (economía, política, influencias internacionales, etc.) y otro que es persistente en el tiempo y que hunde sus raíces en una historia distante.

CUADRO N.º 1

MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO E INDICADORES DEL CAPITAL SOCIAL

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
[1] PIB per cápita 2015	1					
[2] Índice de capital social	0,7758***	1				
[3] Interés en la política	0,5160***	0,7234***	1			
[4] Acciones políticas no conv.	0,7650***	0,8772***	0,5743***	1		
[5] Confianza generalizada	0,4878***	0,7177***	0,2718**	0,5439***	1	
[6] Participación en asociaciones	0,6107***	0,7771***	0,4148***	0,5532***	0,4366***	1

Notas: *Significativo al 10 por 100; **Significativo al 5 por 100; ***Significativo al 1 por 100.

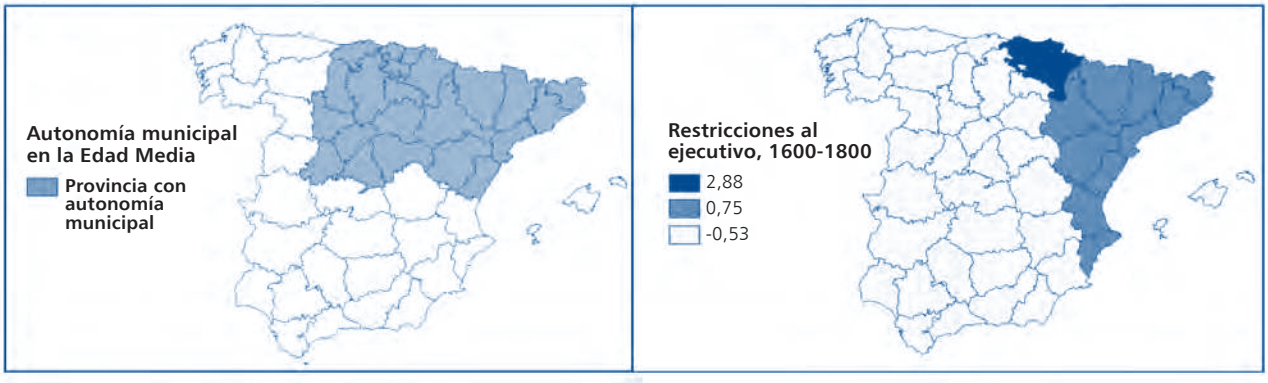
Este último componente, que da un carácter idiosincrático a las sociedades es lo que deberíamos aislar para poder utilizarlo en este ejercicio. Una manera de hacer esto es recurriendo a la conocida regresión de mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS) con variables instrumentales. En la primera etapa instrumentaremos el *índice de capital social* con los factores institucionales históricos que acabamos de mencionar y así capturaremos solamente la variabilidad correspondiente al componente histórico y exógeno con respecto al desempeño económico. En la segunda etapa se utiliza la predicción de *índice de capital social* de la primera etapa (que ahora contiene solo el componente histórico y exógeno, pues ha dejado en el residuo todo el resto de variabilidad) como variable explicativa para conocer su efecto sobre la variable dependiente *PIB per cápita en 2015*.

En el cuadro n.º 2, columna [1] se muestra este ejercicio. Vemos cómo en la primera etapa las variables instrumentales (*Autonomía municipal en la Edad Media* y *Restricciones al ejecutivo en la Edad Moderna*) son significativas y con un coeficiente positivo. En la segunda etapa, el coeficiente del *índice de capital social* (o, más bien, de su componente exógeno) es positivo y estadísticamente significativo. Esto quiere decir que, efectivamente, hay un componente histórico en las diferencias culturales que ha afectado al desarrollo económico comparado de las regiones españolas. Según este resultado, una desviación típica adicional de *índice de capital social* está asociado con un incremento del *PIB per cápita* indexado de 0,218, que para ese año 2015 supone unos 7.000 euros de diferencia (8).

En la columna [2] del cuadro n.º 2, introducimos tam-

MAPA 3

AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA Y RESTRICCIONES AL EJECUTIVO EN LA EDAD MODERNA



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de Barrero y Alonso (1989) para la autonomía municipal en la Edad Media y Tabellini (2010) para las restricciones al ejecutivo 1600-1800. Ver Soto-Oñate y Torrens (2020) para detalles de construcción y fundamentación histórica.

CUADRO N.º 2

REGRESIONES EN DOS ETAPAS: EL EFECTO DEL COMPONENTE EXÓGENO DE LA CULTURA SOBRE EL PIB PER CÁPITA

	[1]	*[2]*	*[3]*
Panel A: Segunda etapa	***Variable dependiente: PIB per cápita en 2015***		
Índice de capital social	0,218***	0,220***	0,239***
	(0,03)	(0,03)	(0,04)
PIB per cápita en 1860		-0,096	
		(0,07)	
_cons	0,942***	1.035***	0,494
	(0,02)	(0,07)	(0,34)
Panel B: Primera etapa	***Variable endógena: Índice de capital social***		
Autonomía municipal en la Edad Media	0,857***	0,829***	0,894***
	(0,20)	(0,20)	(0,24)
Restricciones al ejecutivo 1600-1800	0,493***	0,497***	0,364***
	(0,10)	(0,10)	(0,12)
PIB per cápita en 1860		0,348	
		(0,28)	
_cons	-0,377***	-0,701**	-0,757
	(0,12)	(0,29)	(1,49)
Controles geográficos	No	No	Sí
N	50	50	50
F-estadístico	41,82	28,70	12,91
Test de endogeneidad (*p*-valor)	0,00	0,00	0,00
Test de sobreidentificación (*p*-valor)	0,47	0,39	0,81

Notas: Errores estándar entre paréntesis. *Significativo al 10 por 100; **Significativo al 5 por 100; ***Significativo al 1 por 100. Método de estimación: 2SLS. Variables instrumentales: *Autonomía municipal en la Edad Media* y *Restricciones al ejecutivo 1600-1800.* El F-estadístico es un test contra la hipótesis nula de que los instrumentos son irrelevantes en la primera etapa. El test de endogeneidad es el *p*-valor del test de Wu-Hausman contra la hipótesis nula de que las variables instrumentales son exógenas. El test de sobreidentificación muestra el *p*-valor del test de Sargan y Basmann contra la hipótesis nula de que los instrumentos son válidos.

bién el PIB per cápita del año 1860, obteniendo resultados muy interesantes para nuestro caso. Su coeficiente no es significativo ni en la primera ni en la segunda etapa. Que no sea significativo en la primera etapa significa que el componente histórico de las diferencias culturales actuales no son el resultado de diferencias en prosperidad entre las regiones en el pasado. Como veremos en la siguiente subsección, la de 1860 es una distribución que representa bien la distribución económica regional antigua, que estuvo presente desde el siglo XV hasta su transformación abrupta en el siglo XIX. Que el coeficiente del PIB per cápita de 1860 no sea significativo en la segunda etapa quiere decir que la distribución regional del PIB per cápita actual no es una simple continuación de la distribución antigua.

La columna [3] del cuadro n.º 2 tiene en consideración la hipótesis geográfica del desarrollo comparado, que enfatiza el rol de factores geográficos, como el clima, la orografía o la dotación de recursos naturales, por afectar entre otras cosas al rendimiento del trabajo o a la productividad. En esta regresión incorporamos los controles geográficos *Latitud*, *Longitud*, *Altitud*, *Densidad de costa* (kilómetros de costa dividido entre la extensión de la provincia) y el *índice de rugosidad del terreno*, que no se muestran por razones de espacio. Incluso ante todos estos controles, el coeficiente de *índice de capital social* se mantiene significativo y prácticamente inalterado.

Entonces, si este componente histórico de la cultura ya estaba ahí desde hace siglos, ¿por qué no produjo también efectos en la distribución antigua que representa la de 1860? Aquí entra por fin en juego el concepto de coherencia. Durante el siglo XIX se producen las principales reformas desde el Antiguo Régimen hacia el Estado Liberal (cambios en la estructura de propiedad feudal a la capitalista, de monarquía absoluta a constitucional, desa-

mortizaciones, abolición de las jurisdicciones señoriales, etc.). Para Carreras y Tafunell (2003, p. 94), ya podemos hablar de una España liberal en lo económico desde la década de 1830, aunque la agenda liberal de reformas económicas y políticas todavía continuaría avanzando. Estas diferencias culturales ya existen durante el Antiguo Régimen, pero no marcan la diferencia porque estos rasgos no son coherentes con el sistema institucional del mencionado período, que se vería favorecido por otro tipo de contexto social. Las reformas encaminadas hacia el sistema institucional liberal van permitiendo aflorar los beneficios económicos del capital social y desencadenan una transformación de la distribución económica antigua hacia la contemporánea.

En el próximo apartado vamos a profundizar en la trayectoria histórica de la distribución económica regional y en los mecanismos que operaron durante la transformación.

2. La trayectoria de la distribución económica regional española y el papel de la coherencia institucional-cultural

Si el anterior apartado exploraba lo que llamaríamos causas fundamentales del desarrollo comparativo de las regiones españolas, evaluando el papel de la coherencia institucional-cultural, en el presente apartado nos interesaremos por las dinámicas que han estado operando para materializar el cambio. Dicho de otro modo, el apartado anterior, comparaba dos imágenes fijas y este explorará el proceso de transformación en el tiempo que llevó de una a la otra. El apartado tercero mostrará las trayectorias económicas de las regiones durante los últimos siglos, y en segundo lugar, se realizará un análisis del crecimiento que permitirá ver las fuerzas que las conducían.

Trayectoria histórica del rendimiento económico de las regiones españolas

Como anticipábamos en la subsección precedente, en el Antiguo Régimen había una distribución económica regional estable que debido a las transformaciones generadas por la reforma institucional hacia el Estado liberal fue mutando hacia otra distribución estable que persiste hasta nuestros días. Estas dos distribuciones y su transición se puede observar en el cuadro n.º 3. Este cuadro muestra el coeficiente de correlación para cada par de años que aparece en los ejes, mostrando con un asterisco si el coeficiente es significativo al 1 por 100.

Como no podemos recrear la serie con datos sobre el PIB per cápita hasta más allá de los que nos proveen Díez-Minguela, Martínez-Galarraga y Tirado (2018), recurrimos a una *proxy* basada en la urbanización desde el año 1400 hasta el año 1850. La ratio de urbanización es una *proxy* común para establecer comparaciones de desarrollo económico en un territorio (De Long y Shleifer, 1993; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2002; Dittmar, 2011), así podemos re-

CUADRO N.º 3

MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE DISTRIBUCIONES ECONÓMICAS REGIONALES HISTÓRICAS DESDE EL 1400

	RU1400	*RU1500*	*RU1600*	*RU1700*	*RU1750*	*RU1850*	*P1860*	*P1880*	*P1900*	*P1935*	*P1950*	*P1980*	*P2015*
ru1400	1												
ru1500	0,65*	1											
ru1600	0,45*	0,70*	1										
ru1700	0,45*	0,58*	0,80*	1									
ru1750	0,42*	0,57*	0,76*	0,96*	1								
ru1850	0,50*	0,47*	0,57*	0,81*	0,84*	1							
p1860	0,61*	0,59*	0,60*	0,75*	0,75*	0,67*	1						
p1880	0,29	0,18	0,34	0,51*	0,46*	0,52*	0,70*	1					
p1900	0,15	-0,05	0,13	0,26	0,24	0,46*	0,42*	0,83*	1				
p1935	-0,01	-0,16	0,07	0,15	0,17	0,37	0,22	0,65*	0,83*	1			
p1950	-0,07	-0,21	-0,01	0,11	0,12	0,30	0,19	0,64*	0,84*	0,96*	1		
p1980	-0,19	-0,33	-0,20	-0,08	-0,07	0,12	0,07	0,43*	0,55*	0,74*	0,74*	1	
p2015	-0,23	-0,36	-0,20	-0,05	-0,07	0,07	0,04	0,50*	0,60*	0,80*	0,78*	0,88*	1

Distribución antigua

Transición

Distribución contemporánea

Nota: *Significativo al 1 por 100. Ru es el acrónimo de ratio de urbanización y p el del PIB per cápita. Los datos para el PIB per cápita se obtienen de Díaz-Minguela *et al.* (2018) y los de la ratio de urbanización de Bairoch, Batou y Chèvre (1988).

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA INDEXADO (ESPAÑA=100) DE LAS CCAAS DURANTE EL PERÍODO 1800-2000

1800		*1860*		*1900*		*1930*		*1940*		*1950*		*1960*		*1970*		*1980*		*1990*		*2000*	
BAL	144.4	MAD	309.7	MAD	222	PV	161.2	PV	166.7	PV	181.6	PV	160.8	PV	142	BAL	139.1	BAL	151.6	BAL	133.9
NAV	171.4	CAT	124.3	CAT	153.8	CAT	160	CAT	163.5	CAT	156.3	CAT	148.8	CAT	134.8	MAD	130.1	MAD	130.3	MAD	129.3
AND	142.7	AND	114.3	CNT	126.6	MAD	145.7	MAD	152.6	MAD	148.3	MAD	144.7	MAD	132.9	CAT	123.9	CAT	124.3	NAV	124.6
EXT	126.2	PV	111.1	PV	125	BAL	137.5	BAL	141.3	BAL	121.5	BAL	129.2	BAL	131.6	NAV	120.6	NAV	122.7	CAT	123.7
CNT	123.5	CNT	107.1	ARA	104.1	LR	119.5	LR	122.1	NAV	117.2	NAV	115.4	NAV	116.5	PV	113.3	PV	113.8	LR	118.5
MAD	112.5	ARA	101.7	NAV	100	NAV	116.4	NAV	114.8	CNT	115.5	LR	114.8	LR	109.5	LR	113.1	LR	110.5	PV	116.1
CYL	105.4	NAV	100	LR	100	AST	109.7	AST	113.9	AST	113.1	CNT	113.1	CNT	109.5	CNT	103.3	ARA	107.4	ARA	107.4
CAT	102.4	LR	100	ESP	100	VAL	107.9	VAL	107.1	LR	112.6	VAL	107	AST	101.3	ARA	103.1	VAL	102.4	VAL	101.9
ESP	100	ESP	100	AST	94.1	ARA	100.1	ARA	102.7	VAL	102.6	ARA	106.7	VAL	101.2	VAL	102.4	ESP	100	ESP	100
LR	92.3	VAL	95.1	CYL	91.2	ESP	100	ESP	100	ARA	100.3	AST	105	ARA	100.6	ESP	100	CAN	95.4	CYL	92.4
ARA	91.9	CLM	93.6	VAL	90.6	CAN	92.1	CNT	97.1	ESP	100	ESP	100	ESP	100	AST	95.6	CNT	93.8	CNT	91.8
CLM	87.9	BAL	88.2	AND	89.4	CNT	91.2	CAN	89.5	CYL	92.6	CYL	84.7	CAN	85.2	CAN	91.8	AST	88.4	CAN	91.4
PV	74.1	CYL	84.4	CLM	87.8	CYL	89.7	CYL	85.1	CAN	83.2	CAN	82.9	CYL	83.5	CYL	86.2	CYL	87.4	AST	83.5
VAL	71.2	EXT	80	BAL	82.3	MUR	76.9	MUR	75.1	MUR	77.3	MUR	80.2	MUR	82.3	MUR	83.9	MUR	84.3	GAL	83.2
AST	68.6	MUR	76	MUR	70.9	AND	76.4	AND	75	CLM	74.1	CLM	77.8	GAL	78.8	GAL	81.5	GAL	82.1	MUR	81.2
CAN	64.7	AST	61.7	EXT	70.2	GAL	74.7	GAL	72.2	AND	72.5	GAL	72.9	CLM	73.1	CLM	78.2	CLM	77.9	CLM	79.3
MUR	64.3	CAN	53.3	CAN	68.4	CLM	69.4	CLM	68.2	GAL	72.1	AND	67.6	AND	72.5	AND	74.2	AND	71.6	AND	72.4
GAL	50.9	GAL	51.3	GAL	64.5	EXT	63.7	EXT	60.4	EXT	59.7	EXT	58.6	EXT	56.5	EXT	60.3	EXT	63	EXT	69.4

Nota: Los datos proceden de Carreras *et al.* (2005). Aparecen en azul claro aquellas CC. AA. que se mantienen por encima de la media desde 1930, en azul las que cruzan la media desde 1930 y en gris claro aquellas que se mantienen por debajo de la media desde 1930. AND, Andalucía; ARA, Aragón; AST, Asturias; BAL, Baleares; CAN, Canarias; CAT, Cataluña; CLM, Castilla-La Mancha; CNT, Cantabria; Castilla y León; ESP, España; EXT, Extremadura; Castilla y León; GAL, Galicia; LR, La Rioja; MAD, Madrid; MUR, Murcia; NAV, Navarra; PV, País Vasco; VAL, Comunidad Valenciana.

construir la trayectoria que sigue la distribución económica regional incluso en períodos para los que todavía no hay elaboradas estimaciones del PIB per cápita. La ratio de urbanización (ru) que aparece en el cuadro se obtiene de dividir el número de habitantes en la provincia que vivían en ese año en ciudades de más de 5.000 habitantes, proporcionado por Bairoch, Batou y Chèvre (1988), entre la extensión de la provincia. Habría sido óptimo que el denominador hubiera sido la población total de la provincia en lugar de su extensión, pero no disponemos actualmente de esos datos.

Durante más de 400 años, desde el siglo XV hasta bien entrado el siglo XIX, las distribuciones regionales están significativamente correlacionadas. Las reformas de más calado de la revolución liberal van preparando el ambiente para cierto *reversal of fortune* (9), produciendo una transformación desde aquella distribución estable antigua (en azul) hacia la nueva distribución regional estable, la distribución contemporánea (en gris). Se puede apreciar que son dos distribuciones distintas al observar el recuadro blanco de la zona inferior izquierda: ninguna de las distribuciones de antes de 1750 se correlaciona significativamente con las de después de 1900.

Podemos ver esta transformación gradual y su estabilización en el cuadro n.º 4. Con datos de Carreras *et al.* (2005) mostramos la evolución del PIB per cápita indexado (con España=100) de las comunidades autónomas (CC. AA.) desde el año 1800 hasta el año 2000. Los colores se corresponden con su posición con respecto a la media española desde la década de 1930 y estos colores se mantienen durante toda la serie. Aquellas autonomías que se mantienen por encima de la media española desde 1930 se presentan en azul claro, aquellas que se mantienen por debajo de la media se presentan en gris claro, las que cruzan la media se presentan en azul oscuro y la media española se presenta en negro. Tan solo Asturias y Cantabria aparecen en azul oscuro por haber cruzado la línea de la media española durante ese período. Como ya se anticipaba en el cuadro n.º 3, en este cuadro se observa una reorganización gradual de la distribución durante el siglo XIX y principios del XX hacia una nueva distribución estable. Nótese, por ejemplo, que Andalucía y Extremadura están entre las regiones más ricas en el año 1800 y son las más deprimidas hoy; sin embargo, el País Vasco, que estaba entre las más pobres en 1800, es hoy una de

las economías más prósperas. A partir de 1930, todas las celdas azul claro se quedan por encima del valor para el conjunto español y todas las gris claro por debajo.

Las fuerzas del proceso de transformación: efecto *catch-up* y efecto coherencia

Si esto es cierto, deberíamos ser capaces de percibir la fuerza de la coherencia institucional-cultural operando en el proceso de crecimiento comparativo de las regiones, de tal forma que en los procesos de reforma institucional de corte liberal traigan un mayor crecimiento a las regiones con mayor dotación de estos rasgos culturales y, en cambio, un repliegue autoritario desactive su efecto.

En el cuadro n.º 5, columna [1], comenzamos con un ejercicio más sencillo que nos permite identificar la operación de dos fuerzas distintas. De nuevo recurrimos al modelo en dos etapas para utilizar el componente histórico (y exógeno) del *índice de capital social.* En la segunda etapa de esta regresión de mínimos cuadrados en dos etapas, explicamos el crecimiento del PIB per cápita entre 1860 y 2015 (11) en función del índice de capital social (que será instrumentado en una primera etapa por las variables instrumentales históricas) y el PIB per cápita inicial del período (año 1860). Por razones de espacio esta primera etapa no se muestra en el cuadro. Como vemos, tanto el coeficiente del *índice de capital social* como el del *PIB per cápita en 1860* son significativos, siendo positivo el primero y negativo el segundo. Al primero lo vamos a llamar *efecto coherencia*, aquel por el cual en un ambiente de instituciones dado los rasgos que le son coherentes impulsan el crecimiento, y el segundo es el conocido como *efecto catch-up*, aquel por el cual las regiones más

CUADRO N.º 5

EFECTO DE LA COHERENCIA INSTITUCIONAL-CULTURAL SOBRE EL CRECIMIENTO DURANTE 1860-2015

	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*	*[5]*
	MUESTRA 1860-2015	*MUESTRA 1860-1930*	*MUESTRA 1930-1955*	*MUESTRA 1955-1979*	*MUESTRA 1979-2015*
Segunda etapa	***Variable dependiente: Crecimiento del PIB per cápita***				
Índice de capital social	1,62**	0,065***	0,073***	-0,006	0,0141***
	(0,63)	(0,02)	(0,02)	(0,01)	(0,00)
PIB per cápita en 1860 (en miles)	-6,15***				
	(0,00)				
PIB per cápita (std,) retardado 10 años		-0,068***			
		(0,02)			
PIB per cápita (std,) retardado 5 años			-0,066***		
			(0,02)		
PIB per cápita (std,) retardado 2 años				-0,016***	
				(0,01)	
PIB per cápita (std,) retardado 1 años					-0,0136***
					(0,00)
_cons	28,82***	0,115***	0,001	0,086***	0,027***
	(4,72)	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,00)
N	50	350	250	600	1800
F-estadístico	41,82	224,99	179,61	470,26	1.238,96
Test de endogeneidad (*p*-valor)	50	350	250	600	1800
Test de sobreidentificación (*p*-valor)	41,82	224,99	179,61	470,26	1.238,96

Notas: Errores estándar entre paréntesis. *Significativo al 10%; **Significativo al 5%; ***Significativo al 1%. Método de estimación: 2SLS. Primera etapa está omitida en la tabla. Variables instrumentales: *Autonomía municipal en la Edad Media* y *Restricciones al ejecutivo 1600-1800.* El PIB per cápita tiene diferentes periodicidades a lo largo de la serie: cada diez años en el período 1860-1930, cada cinco años en el período 1930-1955, cada dos años en el período 1955-1979 y cada año en el período 1979-2015. Por esta razón usamos diferentes retardos en las especificaciones. Adicionalmente, el PIB per cápita para los retardos en las columnas [2]-[5] está estandarizado con media 0 y desviación típica 1 para poder establecer comparaciones con el coeficiente de la variable *Índice de capital social,* que también está estandarizada. El *F-estadístico* es un test contra la hipótesis nula de que los instrumentos son irrelevantes en la primera etapa. El *test de endogeneidad* es el *p*-valor del test de Wu-Hausman contra la hipótesis nula de que las variables instrumentales son exógenas. El *test de sobreidentificación* muestra el *p*-valor del test de Sargan y Basmann contra la hipótesis nula de que los instrumentos son válidos.

pobres crecen a mayor velocidad (11). Estos dos componentes han operado durante este período para transformar la distribución hasta la que tenemos hoy.

Todavía podemos ir más allá. Podemos evaluar el crecimiento por períodos y ver qué componentes o efectos han estado operando. Además, desde 1860 hasta 2015 se han vivido procesos hacia la liberalización y repliegues autoritarios, lo cual nos permite observar si es correcta nuestra hipótesis de la coherencia. Si es cierta, deberíamos ver un efecto positivo de la cultura sobre el crecimiento durante los períodos de liberalización y un efecto negativo, positivo atenuado o insignificante cuando hay involuciones contraliberales. Las columnas [2]-[5] del cuadro n.º 5 dividen el período del mismo modo en que se divide la periodicidad de los datos ofrecidos por Díez-Minguela, Martínez-Galarraga y Tirado (2018): la columna [2] se refiere al período 1860-1930 que tiene una periodicidad de diez años; la columna [3] al período 1930-1955 con periodicidad de cinco años; la columna [4] al período 1955-1979, con periodicidad de dos años; y la columna [5] al período 1979-2015 con periodicidad anual. Cada regresión incluye, al igual que en la columna [1], el PIB per cápita del año inicial al que se refiere el dato de crecimiento; de ahí que utilicemos el PIB per cápita retardado en el número de años de la periodicidad de la franja temporal en cuestión. El efecto *catch-up* ha sido significativo en las cuatro regresiones, revelando que, generalmente, esta fuerza ha estado operando para hacer converger a las regiones. Por su parte, el coeficiente de *índice de capital social* es significativo en los períodos 1860-1930, 1930-1955 y 1979-2015, pero no para el período 1955-1979. Aunque ya apuntan información muy interesante para nuestros propósitos, estos períodos mezclan momentos de liberalización y de contraliberalización. Así, el primer período integra los procesos de liberalización isabelinos, el sexenio democrático y la Restauración, pero también la dictadura de Primo de Rivera. Sin embargo, todavía es más turbulento el período 1930-1955, que abarca el final de la dictadura de Primo de Rivera, la II República, la Guerra Civil y las primeras décadas de la dictadura franquista. En el cuadro n.º 6 descomponemos este período de 1930-1955 en grupos más relevantes en cuanto a la tipología institucional o el sentido del cambio. La columna [1] del cuadro n.º 6 abarca principalmente la II República, y muestra nítidamente el efecto coherencia y el efecto *catch-up.* La columna [2] muestra el período 1935-1940, que abarca la Guerra Civil, su vís-

CUADRO N.º 6

DESGLOSE DEL PERÍODO 1930-1955

	[1]	*[2]*	*[3]*
	MUESTRA 1930-1935	*MUESTRA 1935-1940*	*MUESTRA 1940-1955*
Segunda etapa	***Variable dependiente: crecimiento del PIB per cápita***		
Índice de capital social	0,177***	0,113***	0,027
	(0,05)	(0,04)	(0,02)
PIB per cápita (std) retardado 5 años	-0,197***	-0,113***	-0,019
	(0,04)	(0,03)	(0,02)
_cons	0,039	-0,086***	-0,009***
	(0,03)	(0,02)	(0,01)
N	50	50	150
F-estadístico	40,12	74,92	137,85
Test de endogeneidad (*p*-valor)	0,01	0,04	0,65
Test de sobreidentificación (*p*-valor)	0,56	0,70	0,73

Notas: Errores estándar entre paréntesis. *Significativo al 10%; **Significativo al 5%; ***Significativo al 1%. Método de estimación: 2SLS. Primera etapa está omitida en la tabla. Variables instrumentales: *Autonomía municipal en la Edad Media* y *Restricciones al ejecutivo 1600-1800.* El *F-estadístico* es un test contra la hipótesis nula de que los instrumentos son irrelevantes en la primera etapa. El *test de endogeneidad* es el *p*-valor del test de Wu-Hausman contra la hipótesis nula de que las variables instrumentales son exógenas. El *test de sobreidentificación* muestra el *p*-valor del test de Sargan y Basmann contra la hipótesis nula de que los instrumentos son válidos.

pera y el primer año de posguerra, y presenta una continuación del patrón anterior, con los dos efectos operando. La columna [4], abarca quince años de la dictadura franquista temprana, donde tanto el efecto *catch-up* como el efecto coherencia se disipan, y el crecimiento comparativo se debe a otros factores no contemplados en la regresión.

Por otro lado, es también muy interesante el período 1979-2015, en la columna [5] del cuadro n.º 5. Sabemos que el proceso de convergencia económica regional se estanca con la llegada de la democracia (Díez-Minguela, Martínez-Galarraga y Tirado, 2018; De la Fuente, 2019), y esto ha sido así incluso habiendo en marcha sistemas europeos y españoles de transferencias económicas desde las regiones más ricas hacia las más pobres. El efecto coherencia ha estado remando todo este tiempo en contra de la convergencia. A la luz de estos resultados, cabe preguntarse cómo habría sido la trayectoria de la convergencia en los últimos treinta años sin el sistema de transferencias.

A partir de este ejercicio podemos decir que en el proceso de cambio de la distribución han intervenido al menos estas dos fuerzas, siendo el efecto coherencia un factor relevante y que opera de la forma en la que habíamos descrito. En un ambiente estable de instituciones liberales o un período de reformas de profundización liberal se observa un efecto significativo de estos rasgos culturales sobre la senda de crecimiento (períodos 1860-1936 y 1978-2015). Cuando se revierten las conquistas liberales, volviendo a lógicas pretéritas (período 1939-1978), los efectos de estos rasgos sobre el crecimiento quedan anulados.

IV. CONCLUSIÓN

Las instituciones formales están embebidas en un sistema en parte invisible y tácito de elementos y dinámicas sociales que puede sostenerlas, impulsar sus frutos, distorsionar su funcionamiento o incluso expulsarlas. En este artículo tratamos cómo las instituciones de la democracia liberal muestran efectos heterogéneos sobre el desarrollo económico dependiendo de los niveles de capital social. Los resultados muestran la robustez de esta hipótesis. No es simplemente un efecto del capital social sobre el desarrollo económico, como normalmente se presenta. El capital social no tiene un efecto determinante sobre el desarrollo económico en sistemas autoritarios modernos o entre las viejas instituciones del Antiguo Régimen.

Con respecto a las sendas de desarrollo de las regiones españolas, si bien el crecimiento experimentado en los últimos siglos se debe también a otros factores, como mejoras organizativas e institucionales, acumulación de capital humano y al progreso tecnológico, el capital social ha tenido un papel constante en la distinta capacidad de las regiones para aprovechar las oportunidades económicas del escenario contemporáneo. Este trabajo deja, sin embargo, algunas incógnitas.

Primero, cómo generar hoy estos rasgos que permiten aprovechar mejor las oportunidades económicas. ¿Son los espacios de participación los que permiten el desarrollo de estos rasgos? Eso explicaría por qué nuestras variables instrumentales, que aproximaban el grado de inclusividad de las instituciones, ampliando los espacios de participación, distribuyendo el poder y restringiendo la arbitrariedad de las élites, han facilitado el desarrollo de estos rasgos culturales. Sin embargo, parece que las diferencias son capaces de persistir en el muy largo plazo, como ocurre en el caso de las regiones españolas (según vimos en este trabajo) e italianas (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993; Guiso, Sapienza y Zingales, 2016). Ahora que las regiones españolas comparten el mismo ambiente institucional desde la unificación en la actual España, ¿han estado convergiendo en niveles de capital social? En tal caso, ¿no han tenido suficiente tiempo para converger? Y, si no están convergiendo, ¿qué lo está impidiendo? En el futuro deberíamos ser capaces de hacer un mapeado exhaustivo y preciso del capital social en la geografía española y hacer un seguimiento de su evolución. Esto ayudaría a conocer mejor las fuentes de la creación actual de capital social y facilitar la intervención con políticas públicas. A pesar del conocimiento que tenemos sobre los beneficios del capital social, a día de hoy y hasta donde llega mi conocimiento, tal trabajo no se está haciendo, y resulta de gran complicación obtener indicadores a nivel provincial para España.

Segundo, es posible que, como se había venido señalando (Bourdieu, 1985; Durlauf y Fafchamps, 2005), también el origen de la distribución personal de la renta esté en parte en los distintos niveles de capital social presente en redes sociales particulares. El capital social tiene un componente impersonal y opera como una suerte de bien público para toda la comunidad, pero también hay otro com-

ponente, cuya distribución es desigual a través de los muchos círculos (clubs) que coexisten en ella. Generalmente, en el enorme entramado que forman las redes sociales de una comunidad hay clubs excluyentes, a los que estratos más pobres no pueden acceder. Esto mantiene cautivas las ganancias económicas y el poder político en los estratos sociales más altos. También el capital social particular afecta al capital humano (Coleman, 1988) del cual tiende a depender de nuevo la renta y la movilidad social. Por tanto, también habría que dirigir esfuerzos a conocer la distribución del capital social particular y su papel en la actual distribución de renta.

Por último, estos son rasgos que fueron determinantes para el desarrollo comparado en un ambiente de instituciones liberales y para obtener mejor rendimiento en términos de PIB per cápita, pero ¿qué hay de otros objetivos sociales distintos al crecimiento?, ¿o qué variables culturales son importantes para los retos del futuro? ¿Qué variables serán importantes para detener la crisis medioambiental? ¿Son distintas a las que fueron importantes para el aprovechamiento económico? Sea como fuere, todo apunta a que el capital social todavía tiene un largo recorrido en los beneficios que tiene que ofrecer a las sociedades.

NOTAS

(1) Parte de las conclusiones, datos y cuadros que aparecerán a continuación forman parte de una investigación en curso más amplia realizada durante los últimos años en colaboración con el investigador Gustavo Torrens. Documentos de trabajo preliminares sobre esta investigación pueden ser encontrados en SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3625273.

(2) Traducción propia desde la obra original en inglés.

(3) Para una revisión detallada de estos trabajos, véase Alesina y Giuliano (2015)

(4) El concepto de coherencia procede del estudio de Almond y Verba (1963), en el que evalúan el encaje que encuentran las instituciones democráticas con las culturas políticas de Alemania, EE. UU., México, Italia y Reino Unido.

(5) Se puede ver una descripción detallada de la construcción de este indicador en Soto-Oñate y Torrens (2020, pp. 16-17). Por otro lado, las preguntas originales que aparecen en los cuestionarios del CIS se pueden consultar en el anexo B de este artículo.

(6) El anexo A muestra las fuentes y los estadísticos descriptivos de todas las variables utilizadas.

(7) Para profundizar sobre la relación entre estas variables históricas y el desarrollo de estos rasgos culturales, ver Soto-Oñate (2017).

(8) A continuación, se comenta el resultado de los test que aparecen al final del cuadro n.º 2. El *F-estadístico* revela que los instrumentos no son débiles, pues, como regla orientativa debe ser mayor a 10 (Stock, Wright y Yogo, 2002). El *test de endogeneidad* rechaza la hipótesis nula de que *índice de capital social* sea exógena al *PIB per cápita*; por tanto, sí que hicimos bien en considerarla endógena y en usar variables instrumentales. Por último, el *test de sobreidentificación* confirma que nuestra estrategia de identificación instrumentos→cultura→PIB per cápita es correcta pues no detecta ningún efecto significativo desde los instrumentos al PIB per cápita actual que transcurra por otro canal distinto al cultural (se llama test de sobreidentificación porque requiere que haya más instrumentos que variables endógenas para ser usado).

(9) *Reversal of fortune*, inversión de la fortuna, es un término acuñado por Acemoglu, Johnson y Robinson (2002) para describir un vuelco en la distribución de desarrollo económico en un conjunto de países. Factores que anteriormente producían efectos positivos o nulos sobre la prosperidad del país terminan por obstaculizar el desarrollo en el nuevo escenario o viceversa.

(10) Como los datos de Díez-Minguela, Martínez-Galarraga y Tirado (2016) están indexados al valor del conjunto de España (siendo España=1), los multiplicamos por el PIB per cápita para España en el año correspondiente según Maddison Project (Bolt *et al.*, 2018)

(11) El efecto *catch-up* se entiende como una tendencia natural de la distribución hacia a la convergencia si no hubiera fricciones en los movimientos de capital, trabajo y conocimiento. Esta intuición se construye sobre la asunción de rendimientos decrecientes del capital, de forma que en algún momento los propietarios decidan localizar sus inversiones en las zonas donde es más escaso (regiones más pobres) y obtendría mayor rendimiento, favoreciendo así el tamaño del *output* en las regiones receptoras. Por otro lado, al presumirse mejores condiciones laborales en las zonas prósperas, habría un movimiento humano inverso desde las zonas pobres hacia a las ricas, reduciendo el denominador del PIB per cápita de las primeras y aumentando el de las segundas. Estas dinámicas favorecerían por tanto, la convergencia de la distribución.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), pp. 1231-1294.

— (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. En P. Aghion y S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of economic growth,* pp. 386-472. Amsterdam: North-Holland.

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2011). *Why nations fail: The origins of power, elites, and institutions*. London: Profile Books.

Alesina, A. y Giuliano, P. (2015). Culture and Institutions. *Journal of Economic Literature*, 53, pp. 1-66.

Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Bairoch, P., Batou, J. y Chèvre, P. (1988). *La population des villes européennes, 800-1850: banque de données et analyse sommaire des résultats*. Ginebra: Droz.

Barrero, A. M. y Alonso, M. L. (1989). *Textos de derecho local español en la Edad Media*. Madrid: CSIC.

Beugelsdijk, S. y Van Schaik, T. (2005). Social capital and growth in European regions: An empirical test. *European Journal of Political Economy*, 21(2), pp. 301-324.

Bjørnskov, C. (2010). How does social trust lead to better governance? An attempt to separate electoral and bureaucratic mechanisms. *Public Choice*, 144(1-2), pp. 323-346.

— (2015). The productivity of trust. *World Development*, pp. 317-331.

Boix, C. y Posner, D. N. (1998). Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance Notes and Comments. *British Journal of Political Science*, 28(4), pp. 686-693.

Bolt, J. *et al.* (2018). Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development. *Maddison Project Working Paper*, n.º 10.

Bourdieu, P. (1985). The forms of capital. En J. G. Richardson (ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, pp. 241-258. Nueva York: Greenwood.

Brown, L. D. y Ashman, D. (1996). Participation, social capital, and intersectoral problem solving: African and Asian cases. *World Development,* 24(9), pp. 1467-1479.

Caballero, G. y Soto-Oñate, D. (2015). The diversity and rapprochement of theories of institutional change: Original institutionalism and new institutional economics. *Journal of Economic Issues*, 49(4), pp. 947-977.

Carreras, A., Prados de la Escosura, L. y Rosés, J. R. (2005). Renta y riqueza. En A. Carreras y X. Tafunell (eds.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, pp. 1297-1376. Bilbao: Fundación BBVA.

Carreras, A. y Tafunell, X. (2003). *Historia económica de la España contemporánea*. Barcelona: Crítica.

CIS (2015). *Preelectoral elecciones generales 2015.* Panel (1.ª fase), Estudio n.º 3117. Madrid.

— (2016a). *Postelectoral elecciones generales 2015.* Panel (2.ª fase), Estudio n.º 3126. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— (2016b). *Postelectoral elecciones generales 2016,* Estudio n.º 3145. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— (2016c). *Preelectoral elecciones generales 2016,* Estudio n.º 3141. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— (2019a). *Macrobarómetro de marzo 2019. Preelectoral elecciones generales 2019,* Estudio n.º 3242. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— (2019b). *Macrobarómetro de octubre 2019. Preelectoral elecciones generales 2019,* Estudio n.º 3263. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— (2019c). *Postelectoral elecciones generales 2019,* Estudio n.º 3248. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, Supl. Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysys of Social Structure, pp. S95-S120.

De La Fuente, Á. (2019). *La dinámica territorial de la renta en España, 1955-2016: una primera aproximación*. FEDEA.

De Long, J. B. y Shleifer, A. (1993). Princes and Merchants: European City Growth before the Industrial Revolution. *Journal of Law & Economics*, 36(2), pp. 671-702.

Díez-Minguela, A., Martínez-Galarraga, J. y Tirado, D. (2018). *Regional Inequality in Spain 1860-2015*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dittmar, J. E. (2011). Information Technology and Economic Change: The Impact of The Printing Press. *Quarterly Journal of Economics*, 126(3), pp. 1133-1172.

Durlauf, S. N. y Fafchamps, M. (2005). Social Capital. En P. Aghion y S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of economic growth,* pp. 1639-1699. Amsterdam: North Holland.

Goerlich Gisbert, F. J. y Cantarino Martí, I. (2010). Rugosidad del terreno. Una característica del paisaje poco estudiada. Documentos de Trabajo, n.º 10. Fundación BBVA.

Gorodnichenko, Y. y Roland, G. (2011). Which dimensions of culture matter for long-run growth? *American Economic Review*, 101(3), pp. 492-498.

Guiso, L., Sapienza, P. y Zingales, L. (2004). The Role of Social Capital in Financial Development. *The American Economic Review*, 94(3), pp. 526-556.

— (2006). Does Culture Affect Economic Outcomes? *Journal of Economic Perspectives*, 20(2), pp. 23-48.

— (2011). Civic Capital as the Missing Link. En J. Benhabib, M. O. Jackson y A. Bisin (eds), *Handbook of social economics*, 1(1B), pp. 417-480.

— (2016). Long-term persistence. *Economic Letters*, 14, pp. 1401-1436.

Helliwell, J. F. y Putnam, R. D. (1995). Economic growth and social capital in Italy. *Eastern Economic Journal*, 21(3), pp. 295-307.

INE (2003). *Anuario estadístico de España (2002-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Inglehart, R. y Baker, W. E. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, 65(1), pp. 19-51.

Inglehart, R. y Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.

— (2010). Changing mass priorities: the link between modernization and democracy. *Perspectives on Politics*, 8(2), pp. 551-567.

Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46, pp. 772-785.

Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic pay-off? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1251–1288.

Kyriacou, A. P. (2016). Individualism–collectivism, governance and economic development. *European Journal of Political Economy*, 42, pp. 91-104.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (1997). Trust in large organizations. *American Economic*

Review Papers and Proceedings, 87(2), pp. 333-338.

Licht, A. N., Goldschmidt, C. y Schwartz, S. H. (2007). Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of Comparative Economics*, 35(4), pp. 659-688.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.

Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G. y Troiano, U. (2013). Social capital and political accountability. *American Economic Journal-Economic Policy*, 5(2), pp. 222-250.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. y Ahn, T.-K. (2009). The meaning of social capital and its link to collective action. En G. T. Svendsen y G. L. H. Svendsen (eds.), *Handbook of social capital: The troika of sociology, political science and economics,* pp. 17-35. Cheltenham: Edward Elgar.

Platteau, J.-P. (1994a). Behind the market stage where real societies exist - Part I: The role of public and private order institutions. *Journal of Development Studies*, pp. 533-577.

— (1994b). Behind the market stage where real societies exist - Part II: the role of moral norms. *Journal of Development Studies*, 30(4), pp. 753-817.

— (2000). *Institutions, social norms, and economic development*. Londres and Nueva York: Routledge.

Putnam, R. D., Leonardi, R. y Nanetti, R. Y. (1988). Institutional performance and political culture: some puzzles about the power of the past. *Governance*, 1(3), pp. 221-242.

— (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Schwartz, S. H. (2006). A theory of cultural value orientations: explication and applications. *Comparative Sociology*, 5(2-3), pp. 137-182.

Soto-Oñate, D. (2017). On the cultural legacy of political institutions: evidence from the Spanish regions. *Hacienda Pública Española*, 221(2), pp. 47-82.

Soto-Oñate, D. y Torrens, G. (2020). Heterogeneous effects of liberal institutions on economic development: The role of cultural coherence with formal institutions. *SSRN* (June 11, 2020). Disponible en: https://ssrn.com/abstract=3625273

Stock, J. H., Wright, J. H. y Yogo, M. (2002). A survey of weak instruments and weak identification in Generalized Method of Moments. *Journal of Business & Economic Statistics*, 20(4), pp. 518-529.

Tabellini, G. (2010). Culture and institutions: economic development in the regions of Europe. *Journal of European Economic Association*, 8(4), pp. 677-716.

Uslaner, E. M. (2004). Trust and corruption. En J. G. Lamsdorff, M. Taube y M. Schramm (eds.), *Corruption and the New Institutional Economics*, pp. 76-92. London: Routledge.

Zak, P. J. y Knack, S. (2001). Trust and growth. *The Economic Journal*, 111(470), pp. 295-321.

ANEXO A

DESCRIPCIÓN, FUENTE Y ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN LAS REGRESIONES

VARIABLE	*DESCRIPCIÓN*	*AGREGACIÓN*	*FUENTE*	*OBS.*	*MEDIA/ FREC.*	*DESV. TÍP.*	*MIN.*	*MAX.*
PIB per cápita en 2015	PIB per cápita indexado en 2015 (España=1)	Provincial	Díez-Minguela *et al.* (2018)	50	0,94	0,2	0,67	1,54
Crecimiento del PIB per cápita	Tasa de crecimiento usando el PIB per cápita indexado multiplicado por la serie del PIB per cápita real para España del Maddison Project	Provincial	Díez-Minguela *et al.* (2018) y Maddison Project (Bolt *et al.*, 2018)	Depende del periodo analizado. Ver texto.				
PIB per cápita en miles	PIB per cápita indexado multiplicado por la serie de PIB per cápita real para España del Maddison Project	Provincial	Díez-Minguela *et al.* (2018) y Maddison Project (Bolt *et al.*, 2018)	Depende del periodo analizado. Ver texto.				
Interés en la política	Interés en la política	Provincial	CIS (2015, 2016c, 2019a, 2019b)	50	0	1	-2,15	2,72
Confianza generalizada	Confianza interpersonal generalizada	Autonómica	CIS (2016a, 2016b)	50	0	1	-1,72	2,2
Participación asociativa	Participación en doce tipos de asociaciones	Autonómica	CIS (2016a, 2016b, 2019c)	50	0	1	-2,55	3,44
Acciones no convencionales	Participación en acciones políticas no convencionales	Autonómica	CIS (2016a, 2016b, 2019c)	50	0	1	-1,43	3,21
Índice de capital social	Primer componente principal de todas las variables culturales	Provincial	Elaboración propia	50	0	1	-1,96	2,57
Autonomía municipal en la Edad Media	Estimación de la autonomía municipal en la Edad Media en la provincia	Provincial	Basado en Barrero y Alonso (1989). Ver Soto-Oñate y Torrens (2020).	50	22*			
Restricciones al ejecutivo 1600-1800	Primer componente principal de las restricciones al ejecutivo en los años 1600, 1700, 1750, 1800	Provincial	Elaboración propia a partir de Tabellini (2010). Ver Soto-Oñate y Torrens (2020).	50	0	1	-0,53	2,88
Latitud	Latitude (degrees) of the capital of the province	Provincial	aemet.es	50	40,1	3,16	28,2	43,5
Longitud	Longitude (degrees) of the capital of the province	Provincial	aemet.es	50	3,84	3,73	-2,82	16,25
Altitud	Altitude in meters of the capital of the province	Provincial	aemet.es	50	0,37	0,368	0,01	1,13
Densidad de costa	Province's coast length divided by province area	Provincial	Basada en INE (2003)	50	0,03	0,06	0	0,29
Rugosidad del terreno	Índice de rugosidad del terreno	Provincial	Goerlich y Cantarino (2010)	50	33,52	14,8	9,43	75,25

Notas: Aquellas variables con nivel de agregación autonómico imputan los valores a sus provincias. *Variable dicotómica: en lugar de la media, muestra la frecuencia con la que la variable toma valor 1.

ANEXO B

PREGUNTAS ORIGINALES DE LOS CUESTIONARIOS EN LAS QUE SE BASAN LOS INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL

	SECCIÓN 3. PARA REGIONES ESPAÑOLAS. FUENTE: CIS
Interés en la política	P. 1 Para comenzar, ¿diría Ud. que, en líneas generales, la política le interesa mucho, bastante, poco o nada?
Confianza generalizada	P. 68 ¿Diría Ud. que, por lo general, se puede confiar en la mayoría de la gente, o que nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás? Por favor, sitúese en una escala de 0 a 10, en la que el 0 significa «nunca se es lo bastante prudente» y el 10 que «se puede confiar en la mayoría de la gente».
Participación asociativa	P. 17 ¿Pertenece a alguna asociación, ya sea deportiva, sindical, política, laboral, de vecinos, AMPA o de cualquier otro tipo?
Acciones no convencionales	P. 16 Me gustaría que me dijera si ha realizado en bastantes ocasiones, alguna vez o nunca, las siguientes acciones que la gente lleva a cabo para dar a conocer su opinión sobre algún problema... – Asistir a una manifestación autorizada – Comprar o dejar de comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medio ambiente – Participar en una huelga – Ocupar edificios, participar en encierros o bloquear el tráfico – Participar en un foro o grupo de discusión política en Internet

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALONSO, José Antonio. Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana; vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; y director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido miembro del UN Committee for Development Policy (2007-2018), del European Advisory Comittee de la Bill and Melinda Gates Foundation (2012-2014) y del High Level Group of Wise Persons on the European Financial Architecture for Development (2019). Tiene trabajos publicados en una amplia relación de revistas especializadas. Sus últimos libros son *Alternative Development Strategies for the post-2015 Era*, Bloomsbury Academy, New York, 2013 (editado con G. A. Cornia y R. Vos); *Global governance and rules for the Post 2015 Era*, Bloomsbury Academy, New York, 2015 (editado con J. A. Ocampo); *¿Es útil la ayuda al desarrollo*, RBA Ediciones, 2017; *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Ed. Catarata, 2019 (con P. Aguirre y G. Santander); y *Trapped in the Middle?: Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, Oxford University Press, 2020 (editado con J. A. Ocampo).

ARIAS, Xosé Carlos. Es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Vigo. Autor de diversos libros, entre los que destacan *La nueva piel del capitalismo (*Galaxia Gutenberg, 2016, con A. Costas), *La torre de la arrogancia* (Ariel, 2012, con A. Costas), *Leviatán tras el naufragio. Políticas económicas y financieras en los años treinta* (Espasa-Calpe, Madrid, 1992) y *La formación de la política económica* (Cívitas, Madrid, 1996). Entre sus publicaciones recientes destacan capítulos en libros de editoriales como Springer, Routlege, Intersentia o Toulouse-Capitole. Editor de, entre otros: *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas* (CIS Academia, 2013, con G. Caballero).

BEYAERT, Arielle. Ha sido catedrática de econometría de la Universidad de Murcia, en la que en la actualidad es profesora colaboradora honorífica. Se especializó en econometría en la Universidad Libre de Bruselas y en la University of Michigan (Ann Arbor). Ha dedicado toda su actividad científica a la econometría, más concretamente a la econometría no lineal y no estacionaria, y en especial a sus aplicaciones en el campo de la economía internacional. Ha sido IP de varios proyectos de investigación competitivos, ha dirigido varias tesis doctorales y ha publicado más de 50 artículos en revistas científicas internacionales de impacto.

BORRELL, Joan-Ramon. Es doctor en Economía por la Universidad de Barcelona (1993 y 1999) y *Master of Arts in International Political Economy* por la Universidad de Warwick (1996). En la actualidad es profesor titular de Economía y Políticas Públicas en la Universidad de Barcelona (UB), investigador asociado al *Public-Private Sector Research Center* (PPRS – IESE) y al Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES – UPF). Es autor de 14 artículos en revistas indexadas en el *Journal of Citations Report*, y de 30 publicaciones adicionales en el área de la organización industrial empírica, la economía de la competencia, de la regulación y de las políticas públicas en servicios esenciales (detalle de publicaciones). Ha sido investigador principal en un proyecto de investigación de adjudicación competitiva, miembro del equipo científico en otros ocho proyectos de investigación de adjudicación competitiva. Ha sido director de siete tesis doctorales ya defendidas, y es actualmente director de cuatro tesis doctorales adicionales en proceso de elaboración. Ha dirigido o participado en numerosos informes técnicos y periciales para las administraciones públicas y para empresas, en particular en el área de la regulación y la competencia en los mercados, y de valoraciones de daños causados por prácticas restrictivas de la competencia (cárteles, acuerdos verticales restrictivos de la competencia, fijaciones ilícitas de precios, ayudas de Estado, …).

CABALLERO, Gonzalo. Es profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Sus áreas de investigación preferentes son el análisis institucional y la economía política. Entre sus publicaciones se cuentan numerosos artículos en revistas como *Economic Modelling, Journal of Institutional Economics, Ecological Economics* o *Economic Analysis Review*, así como varios libros publicados por *Springer*.

GARCÍA GALINDO, Carmen. Es doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo. Su investigación se centra en temas de política de competencia y cárteles, así como en evaluación de políticas públicas y microeconomía aplicada. Ha participado en proyectos de investigación para la OCDE y la Comisión Europea. Sus publicaciones se encuentran en revistas como *Journal of Competition Law and Economics*, *Review of Industrial Organization, Transportation Research Part-A, -D,* entre otras.

GARCÍA SOLANES, José. Catedrático emérito de Análisis Económico de la Universidad de Murcia. Exprofesor visitante de la Universidades Libre de Bruselas y de Míchigan. Exprofesor/catedrático de las Universidades de Valencia, Autónoma de Madrid, Valladolid y Murcia (1987-2018). Expresidente de la Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales. Evaluador de proyectos de investigación y de becas Marie Curie de la Comisión Europea desde 1998. Premio de Economía Floridablanca de la R. Murcia. Especialista en Macroeconomía y Teoría monetaria, ha publicado varios libros y muchos artículos de investigación en revistas científicas de impacto.

JIMÉNEZ, Juan Luis. Es doctor en Economía por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y profesor titular de Universidad en la misma. Su campo de especialización es la política de competencia y, en general, la economía pública. Ha participado en proyectos de investigación para la OCDE, Comisión Europea, Ministerio de Educación del Gobierno de España o el Gobierno chileno, entre otros. Sus publicaciones se encuentran en revistas como *Journal of Common Market Studies, Energy Economics, Journal of Competition Law and Economics*, *Review of Industrial Organization, Transportation Research Part-A, -D,* entre otras.

LAGO, Ignacio. Es catedrático de Ciencia Política en la Universitat Pompeu Fabra e investigador ICREA Academia. Sus áreas de

investigación son los estudios electorales, la descentralización política y económica y los partidos y sistemas de partidos. Ha publicado numerosos artículos en revistas como *Bristish Journal of Politial Science. American Politics Research, Public Opinion Quarterly, European Journal of Political Research* o *European Journal of Political Economy* y varios libros en Oxford University Press o Edward Elgar.

LÓPEZ-GÓMEZ, Laura. Doctora en Economía por la Universidad de Murcia (2019). Actualmente imparte docencia en la Facultad de Turismo de dicha Universidad. Su carrera investigadora está centrada, desde el inicio de su tesis doctoral, en la interrelación entre la actividad económica y la calidad institucional y cuenta con varias publicaciones en revistas científicas, entre ellas *Do institutions of the euro area converge?* en la revista *Economic Systems*, en colaboración con Arielle Beyaert y José García Solanes.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge. *Regents Professor* y director del International Center for Public Policy (Georgia State University, EE. UU.). Es licenciado en Derecho y en Economía (Universidad de Barcelona), y Ciencias Políticas (Universidad de Madrid), y doctor en Economía (Washington University). Ha publicado más de 30 libros y numerosos artículos en revistas académicas, como *Econometrica*, *Journal of Political Economy*, y *Journal of Public Economics*. Es experto en descentralización, imposición y gestión fiscal, y ha dirigido proyectos de reforma y trabajado en más de 90 países colaborando con organizaciones internacionales incluyendo el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, o los gobiernos de Estados Unidos, Sudáfrica, México. Indonesia, Federación Rusa y China. Es miembro del Panel de Expertos del Fondo Monetario Internacional desde 1994 y ha recibido múltiples honores, incluyendo doctor honoris causa por la U. de Vigo.

MEDINA IBORRA, Iván. Profesor contratado doctor en Ciencia Política en la Universidad de Valencia. Es licenciado y doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona con estancias de investigación en las universidades de Edimburgo, West of England, Autónoma de Madrid y NOVA de Lisboa. Sus principales líneas de investigación se centran en el asociacionismo empresarial y los grupos de interés en España. Ha publicado sobre estos temas en revistas como la *European Urban and Regional Studies, Contemporary Politics, Revista Española de Investigaciones Sociológicas* y *Revista de Estudios Políticos*, así como en las principales editoriales españolas e internacionales.

MORA-SANGUINETTI, Juan S. Es economista titulado y miembro del Comité Nacional de Empresa en el Banco de España-Eurosistema. En el Banco de España fue también presidente de la Asociación de Economistas. Es asimismo jurista, colegiado en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) y vicepresidente de ENATIC. Con anterioridad fue economista en la OCDE (París) y profesor invitado en CUNEF, en la EAE y en la UCM. Es licenciado en Derecho y en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid con premios en ambas licenciaturas. Posee un Máster de Investigación en Economía por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Se doctoró, con mención europea «cum laude» en la Universidad Carlos III de Madrid. Posee más de 50 publicaciones, incluyendo artículos en *Economic Modelling, Small Business Economics* o *International Review of Law & Economics*. Ha recibido diversos premios a su carrera y a su investigación, como el Premio de la Asociación Española de Economía al mejor artículo publicado en *SERIEs* en los últimos cuatro años (2018), el Premio Secciones del ICAM (2019) o el Premio especial al Antiguo Alumno Distinguido de la Universidad Carlos III de Madrid (recibido en 2018).

NONELL TORRES, Rosa. Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y profesora de Política Económica del Departamento de Econometría, Estadística y Economía Aplicada. Es miembro del grupo de investigación consolidado de la Generalitat de Catalunya sobre políticas públicas y regulación económica, GIM (Gobiernos y Mercados) http://www.ub.edu/gim/es e integrante del Instituto de Economía Aplicada, IREA de la UB, http://www.ub-irea.com, y del Observatorio de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de la UB. La actividad principal de investigación es en el campo de la conducta de los grupos de interés y el proceso de formulación de políticas públicas. Se ha centrado principalmente en las asociaciones empresariales publicando en revistas de prestigio y participando en proyectos de investigación competitiva. Durante más de veinte años ha ocupado diversas responsabilidades en el Círculo de Economía como secretaria técnica y asesora general y en la actualidad es integrante del Institut de Estudis Estrategics de Foment del Treball https://www.foment.com/es/institut-estudis-estrategics/

PARRADO, Salvador. Enseña gestión pública y sistemas administrativos comparados en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. Ha sido investigador o profesor visitante en las universidades de Sabanci (Turquía), Universidad Libre de Berlín, Bamberg, la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Speyer, y la Hertie School, Berlín (Alemania). ue editor asociado de la revista *Public Administration* desde 2012 hasta 2020 y es director de *Governance International* (www.govint.org) desde 2002. Sus temas de investigación abarcan la gestión pública, las políticas regulatorias, la profesionalización de la burocracia, los valores públicos, el análisis de preferencias y la elección en sanidad y educación y la gobernanza pública. Todos ellos desde una perspectiva comparada. Sus publicaciones se encuentran en esta lista: https://bit.ly/2YOOmNs

SANZ-ARCEGA, Eduardo. Es licenciado en Derecho y en Administración de Empresas y doctor en Derecho (Premio Extraordinario) y en Economía por la Universidad de Zaragoza, en la que ejerce como profesor ayudante doctor en el Departamento de Economía Aplicada. Ha sido docente en las Universidades CEU San Pablo (Madrid) y San Jorge (Zaragoza) y becario de investigación del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda). Desde 2015 colabora con la Fundación Basilio Paraíso de la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Zaragoza. Sus trabajos de investigación han sido aceptados para la publicación en revistas especializadas, como *Constitutional Political Economy*, *European Journal of Law and Economics*, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (de la que fue Secretario Académico) o *Revista de Economía Aplicada*.

SEBASTIÁN, Carlos. Ha sido catedrático de la Universidad Complutense (Departamento de Fundamentos del Análisis Económico II) hasta su jubilación en septiembre de 2014. Estudió en la Universidad de Madrid, en la de Essex, Reino Unido, *(M.A. in Economics)* y la London School of Economics *(Research Student)*. Es autor de numerosos artículos sobre macroeconomía, crecimiento económico y economía institucional y de varios libros. Recientemente: *El capitalismo del siglo XXI. Mayor desigualdad, menos dinamismo* (2021), *Para que España avance* (2019), *España estancada. Por qué somos poco eficientes* (2016) y

Subdesarrollo y esperanza en África (2013), publicados los cuatro por la editorial Galaxia-Gutenberg. Fue primer director de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), director del servicio de Análisis ERISTE, codirector del Instituto Complutense de Análisis Económico (ICAE) y asesor macroeconómico de vario grupos financieros. Ha sido consejero de varias empresas, no cotizadas y cotizadas. Ha sido vocal del Consejo Asesor de la AIReF desde 2016.

SORRIBAS-NAVARRO, Pilar. Es profesora agregada de Economía en la Universitat de Barcelona. Recibió el doctorado en la Universitat Autònoma de Barcelona en 2005. Ha sido investigadora invitada en la University of Warwick (2006), la University of Uppsala (2008) y la University of Toronto (2012). Su labor investigadora se centra en la economía pública, el federalismo fiscal y la economía política. Sus trabajos han sido publicados en revistas como *American Economic Journal: Applied Economics, Journal of Public Economics y European Journal of Political Economy, International Tax and Public Finance*, entre otras.

SOTO-OÑATE, David. Es investigador posdoctoral en la Universidad de Vigo y académico visitante *Fulbright* en el Ostrom Workshop de la Universidad de Indiana. Sus principales áreas de investigación son la Economía Institucional y la Economía Ecológica. Ha realizado trabajos en una amplia variedad de campos, abarcando el desarrollo económico, la desigualdad, el capital social, la economía circular, la economía pesquera o las externalidades medioambientales del transporte de petróleo. Sus trabajos se han publicado a nivel nacional e internacional en revistas, como *Journal of Economic Issues*, *Marine Policy*, *Journal of Cleaner Production* o *Hacienda Pública Española*, y en libros editados para el Centro de Investigaciones Sociológicas y Springer.

TRÁNCHEZ MARTÍN, José Manuel. En la actualidad es profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ha trabajado también como consejero técnico en la Dirección de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda. Es doctor en CC. Económicas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), (2001) y licenciado en Derecho (1991) y Diplomado en CC. Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (1998). Es autor de diferentes artículos, capítulos de libros e informes con especial dedicación en sus líneas de investigación a los temas relacionados con el federalismo fiscal, la financiación regional y local, la política fiscal y la economía de la vivienda. Sus trabajos han sido publicados en revistas como *Regional Studies*, *Hacienda Pública Española*/*Review of Public Economics, Revista de Economía Aplicada*/ *Applied Economics Analysis* o *Transport Policy*.

PUBLICACIONES DE FUNCAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA
N.º 166. El capital humano en la economía digital
N.º 167. La empresa española entre la eficiencia y la desigualdad: organización, estrategias y mercados

PANORAMA SOCIAL
N.º 31. El campo y la cuestión rural: la despoblación y otros desafíos
N.º 32. Ciudades: luces y sombras de un mundo cada vez más urbano

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA
N.º 280. Política fiscal y monetaria tras la pandemia
N.º 281. Recuperación al compás de las vacunas

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK
Vol. 10. N.º 1 The fiscal implications of COVID-19 in Europe and in Spain
N.º 2 Spain in year two of the pandemic

PAPELES DE ENERGÍA
N.º 11. Diciembre (2020) Diálogos de Energía y Sostenibilidad 2019-2020
N.º 12. Red MENTES: red temática de modelización energética para una transición energética sostenible

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN
N.º 96. Evaluación de resultados en salud: valor y sostenibilidad para el Sistema Nacional de Salud

LIBROS
Nuevos métodos de predicción económica con datos masivos / Daniel Peña, Pilar Poncela y Esther Ruiz (editores)
Cinco estudios sobre educación financiera en España / Programa funcas Educa de Ayudas a la Investigación en Educación Financiera

AÑO 2021

Publicación	Suscripción*		
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital
Papeles de Economía Española	4 números	55	Gratuita
Cuadernos de Información Económica	6 números	45	Gratuita
Panorama Social	2 números	25	Gratuita
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	35	Gratuita
Papeles de Energía	2 números	25	Gratuita

Todas las publicaciones pueden consultarse y descargar de forma gratuita en la web de Funcas: https://www.funcas.es

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

* Gastos de envío: España, 7€/año; Europa, 10€/ejemplar; resto países: 20,85€/ejemplar.
** Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1€.
Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45€; resto provincias, 10,44€.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria y tarjeta de crédito.

SUSCRIPCIÓN A REVISTAS

A TRAVÉS DE INTERNET: http://www.funcas.es/Publicaciones
E-MAIL: publica@funcas.es