

# Calidad institucional y regulación económica

22 de Julio de 2009

Fernando Becker Zuazua

# INTRODUCCIÓN

# Origen conceptual

**ESTRUCTURA  
INSTITUCIONAL**

- Derechos de propiedad
- Libertad de contratación
- Derechos individuales
- Libertad de decisión
- Plena responsabilidad sobre sus actuaciones

**CONFIANZA  
MARCO CLARO Y  
JUSTO PARA LOS  
AGENTES**

# La clasificación de la estructura institucional



# Canales entre las instituciones y la economía

**La regulación económica se configura como la principal herramienta de las instituciones económicas “formales” para ejercer su función en la actividad económica**

definición



Regulación económica: Conjunto de normas de Derecho Público que permiten la participación del Estado en las actividades económicas de carácter privado, de acuerdo con la legalidad exigida por el Estado de Derecho.

# El origen de la Regulación en el cambio del papel del sector público

**DESDE**

**HACIA**

**Sector Público**

Agente  
responsable en la  
provisión de  
bienes y servicios



**Sector Público**

Agente  
responsable del  
diseño de un  
sistema regulador

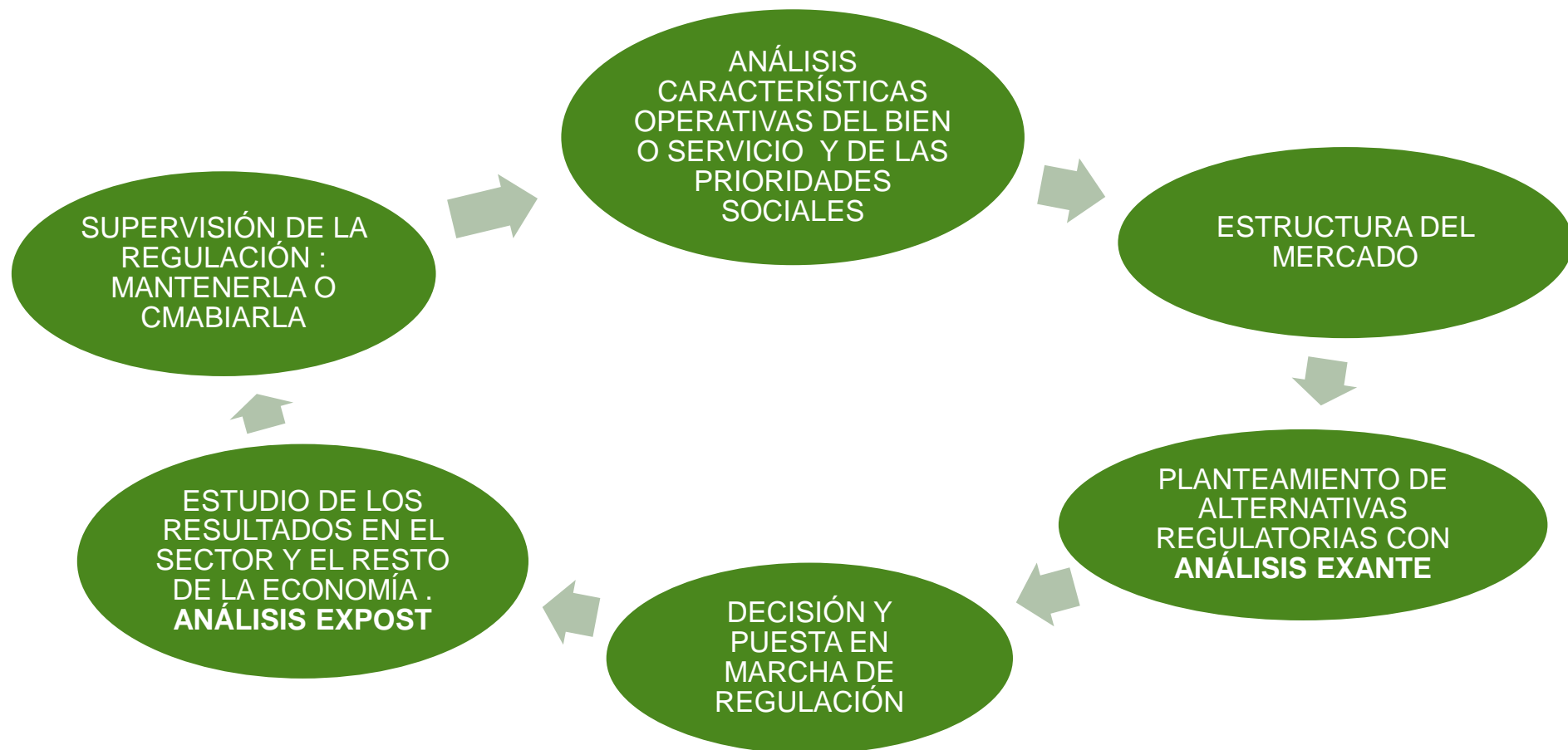


**Teoría de la Regulación**

# El esquema del marco regulatorio



# Las instituciones y la actividad regulatoria son dinámicas: “learning by doing”



Newbery, D (1997) “...la práctica, la cual evoluciona muy rápidamente, continúa sobrepasando a la teoría, lo que proporciona nuevos desafíos a la profesión de aquellos que modelan los mercados, comprueban sus resultados y proponen nuevas alternativas de mejora”.



# Motivos de la regulación económica

## Justificación de la regulación

Según el Banco Mundial las principales causas teóricas que justifica la mediación pública en la actividad económica son:

- Las distorsiones que impiden una eficiente asignación de recursos por parte de los mercados
- La implantación de medidas a favor de la equidad
- El objetivo de salvaguardar los derechos y libertades fundamentales de los individuos

El problema surge cuando la regulación es excesiva o de mala calidad ...

## **De regulación a Intervencionismo: El Exceso de regulación o una regulación ineficiente**

El exceso de regulación o una regulación poco eficiente ocasiona un excesivo intrusismo de los poderes públicos en la actividad económica, evitando la asignación eficiente de recursos y dando lugar a:

- **Limites a la competencia al imponer barreras de entrada**
- **Restricciones a la creación de empleo al evitar la llegada de nuevos agentes**
- **Desincentivo a nuevas inversiones**
- **Limites al incremento de la productividad**
- **Costes directos e indirectos a las empresas**

La experiencia muestra que se han cometido grandes errores enarbolando las banderas de la libertad, sensu contrario, el mercado muestra una mayor fortaleza en su capacidad para lograr una asignación de los recursos más eficiente.

# ... pues afecta al corazón de la actividad económica ...

## ECONOMÍA

# Asturias, Extremadura y Aragón se suman a la hiperregulación comercial

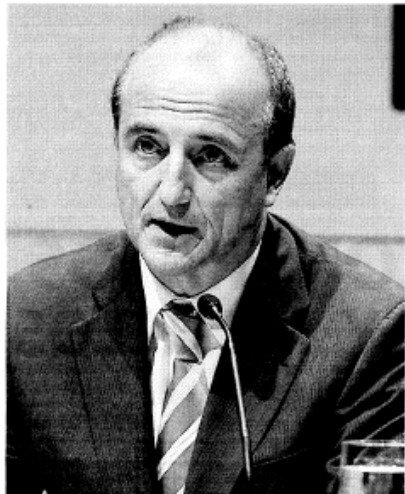
SEGÚN ANALISTAS DEL BANCO DE ESPAÑA/ El estudio de comercio minorista "encuentra evidencia de que una mayor regulación estaría asociada a una mayor inflación y menor ocupación en el sector".

E.S.Mazo, Madrid

Bruselas, en plena batalla por implantar la libertad de establecimiento con la nueva Directiva de Servicios, ya tiene en sus manos el mapa de regulación comercial por autonomías en España.

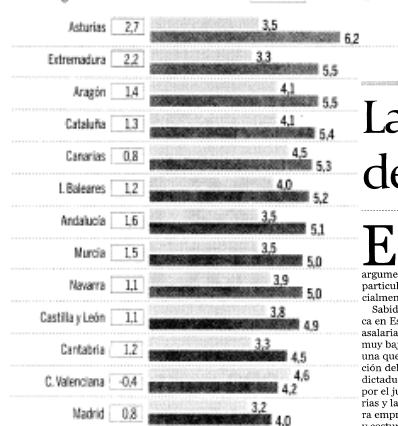
Y esa radiografía depara sorpresas muestra que Cataluña no es la única comunidad altamente intervencionista, pues no está sola en el grupo de regiones con hiperregulación. A ella se suman, en este orden, Asturias, Extremadura, Aragón, Canarias, Baleares y Andalucía, según los datos a los que ha tenido EXPANSIÓN, a partir del estudio *La Evolución de la Regulación del Comercio Minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas*.

Este informe ha sido elaborado bajo el paraguas del Banco de España con el formato de "documento ocasional" de



### EL MAPA AUTONÓMICO

Grado de regulación del comercio minorista.



## La Administración desalienta al empresariado



ALEJANDRO INURRIETA  
CONCEJAL DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

En estos momentos convulsos, en los que el diálogo social parece que está en punto muerto, sorprende mucho los argumentos de las partes, y muy en particular las preocupaciones, especialmente del mundo empresarial. Sabido es que la tradición económica en España ha sido la de un país de asalariados y funcionarios, con una muy baja densidad empresarial y con una querencia inusitada por la protección del Estado. Esta fue fruto de una dictadura autárquica primero, y luego por el juego de las barreras arancelarias y las devoluciones. Esta estructura empresarial ha generado unos usos y costumbres muy alejados de los de las empresas modernas y competitivas, es decir aquellas que luchan por tener las mejores plantillas, completando en salarios altos y prestaciones, y cuyo principal objetivo es preservar y cuidar el talento, como arma esencial para ganar cuota de mercado y expandirse.

Frente a esto, la empresa española desprecia el talento, busca el menor salario, pide al Estado que le libere de impuestos y cotizaciones, todo esto para seguir produciendo peor, con peores condiciones laborales y generar el máximo beneficio posible. Si a esto añadimos la lacra del desconocimiento

idiomático, la escasa dimensión del tejido empresarial, el menor *rigorismo* en muchas actitudes y el escaso amor por la responsabilidad social corporativa o la transparencia, cuadramos el círculo del déficit de competitividad de la empresa española y las dificultades para cambiar el patrón de crecimiento de la economía española.

Con este panorama, parecería lógico que la cúpula empresarial tratase de demandar otras mejoras estructurales, especialmente el funcionamiento de la Administración. Pero no, el programa de máximos de la CEOE consiste en una rebaja de cotizaciones sociales, que casi desmantelaría la protección social, o la reducción del coste de despido. Nada se habla de cambiar la organización del tiempo de trabajo, tenemos la peor estructura de horarios de trabajo, de cómo evitar que las mejores mentes se tengan que ir del país o de por qué no hay vocación empresarial, algo que apenas suscita debate.

Pero vayamos a analizar lo que debería ser una Administración al servicio de la empresa, es decir que cuando uno se acerque a una ventanilla le tratan como uno de los suyos, y no como un apestado o un enemigo. Dentro de este análisis conviene señalar dos especificidades. En primer lugar,

la Administración interior, para luego señalar el servicio exterior. La relación entre la Administración y la empresa es manifiestamente mejorable desde las instancias más cercanas, los ayuntamientos, hasta las más altas, ministerios o entidades de financiación pública. El caso de las licencias en Madrid es palpable. El grado de desconocimiento de la actividad empresarial entre el administrador y el administrado es un abismo que acaba consumiendo el ya de por sí escaso fervor empresarial. La figura del jefe de servicio aquí surge como un fantasma y se erige en juez sumarisimo para decidir cuándo y en qué condiciones se otorga un permiso o licencia a un empresario. El poder de esta figura, muy de Larra, aleja la teoría de que el poder lo ejercen los diferentes Gobiernos, y nos retrotrae al oscuro mundo de la tecnocracia tan querida por los nostálgicos del régimen.

He podido comprobar esto en primera persona con dos proyectos en Castilla-La Mancha. Uno con un aeropuerto de carga en Albacete, inexistente en España, un proyecto sólido, ambicioso y moderno, que ha sido paralizado sistemáticamente, con la excusa de que se estaba lanzando uno civil en Ciudad Real. Proyecto este rut-

La figura del jefe de servicio surge como un fantasma y se erige en juez sumarisimo para decidir cuándo y en qué condiciones se otorga un permiso o licencia\*

no, en el que la hoy intervenida Caja Castilla-La Mancha ha intervenido de forma decidida. El otro es un proyecto de un resort para jubilados en un municipio amenazado de despoblación (Domingo Pérez, en Toledo), con una creación de empleo prevista de 500 trabajadores, pero que un jefe de servicio ha decidido que hacerlo a dos kilómetros supone una alteración del urbanismo compacto que, por supuesto, no existe en ningún punto del país.

Qué decir de la Administración exterior. Cuando uno se topa con las oficinas comerciales fuera de España sabe que su negocio nunca prosperará, que las trabas serán infinitas, que la ayuda será nula, pero que siempre podrá encontrar al personal de dicha oficina en los mejores cocteles de la ciudad, por muy recondita que sea ésta o por muy pobre que sea el país de destino.

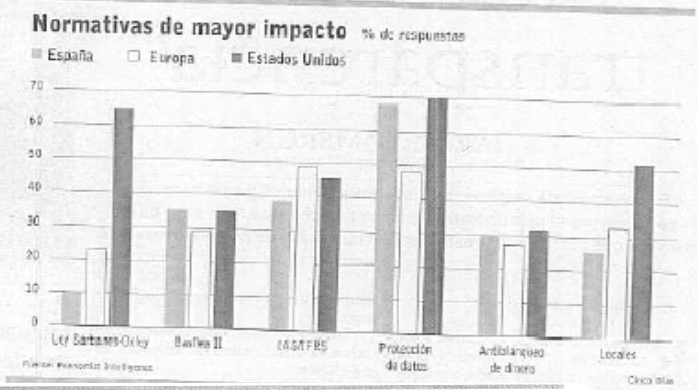
Y si finalmente uno quiere financiación pública, sabrá que las personas que evaluarán su proyecto jamás han montado una empresa, la idea del riesgo la tienen muy distorsionada, y sobre todo esa máxima que dice que el tiempo es oro, no entra en los 400 temas de la oposición.

En suma, la burocracia no está en la mesa del diálogo social. ¿Por qué será?

## Las compañías afrontan cambios en su modelo de gestión

# El cumplimiento de las nuevas normas abrumba a las empresas

Las normas de buen gobierno, la nueva contabilidad o las reglas de protección de datos personales son sólo algunas de las nuevas leyes con las que deben verse las empresas en los últimos tiempos. Un estudio realizado entre directivos de todo el mundo señala que estas nuevas obligaciones suponen la adopción de cambios en la gestión del negocio.



# INSTITUCIONES, REGULACIÓN Y CRECIMIENTO

# El factor institucional y la regulación en el pensamiento económico (I)

Primeras aportaciones están en el origen del pensamiento económico....

- **A. Smith** señaló que la adecuada actuación de las instituciones era necesaria para que las fuerzas del mercado
- **John Stuart Mill** profundizó en el análisis de las relaciones entre los factores institucionales y la economía y sus efectos sobre la distribución de la renta

...pero fue un factor que perdió el foco del análisis económico....

- El análisis de los factores institucionales quedaron relegados hasta bien entrado el siglo XX salvo algunas excepciones: Historicistas norteamericanos (Veblen, Commons y Mitchell).

# El factor institucional y la regulación en el pensamiento económico (II)

Pero ha sido recuperado por la corriente de la Nueva economía institucional (NEI) ....

- **R. Coase:** La nueva economía institucional defiende que la mejora de la estructura institucional contribuye de manera notable a instaurar confianza en los agentes, reducir los costes de transacción y mejorar el funcionamiento de los mercados

... y su inclusión como un factor clave para las modernas teorías del crecimiento

- Modelo de crecimiento exógeno

$$Y = K^{\alpha} \cdot L^{(1-\alpha)} \cdot e^{\lambda t}$$

k: Capital

L: Trabajo

$\alpha$ : Elasticidad capital/producto

e: Efecto de la tecnología sobre la producción

$\lambda$ : Progreso del desarrollo tecnológico en función del tiempo

- Modelo de crecimiento endógeno: Se incluyen como factores la calidad de la mano e obra (Capital Humano), el capital tecnológico, **la calidad de la regulación del mercado de bienes y servicios.**

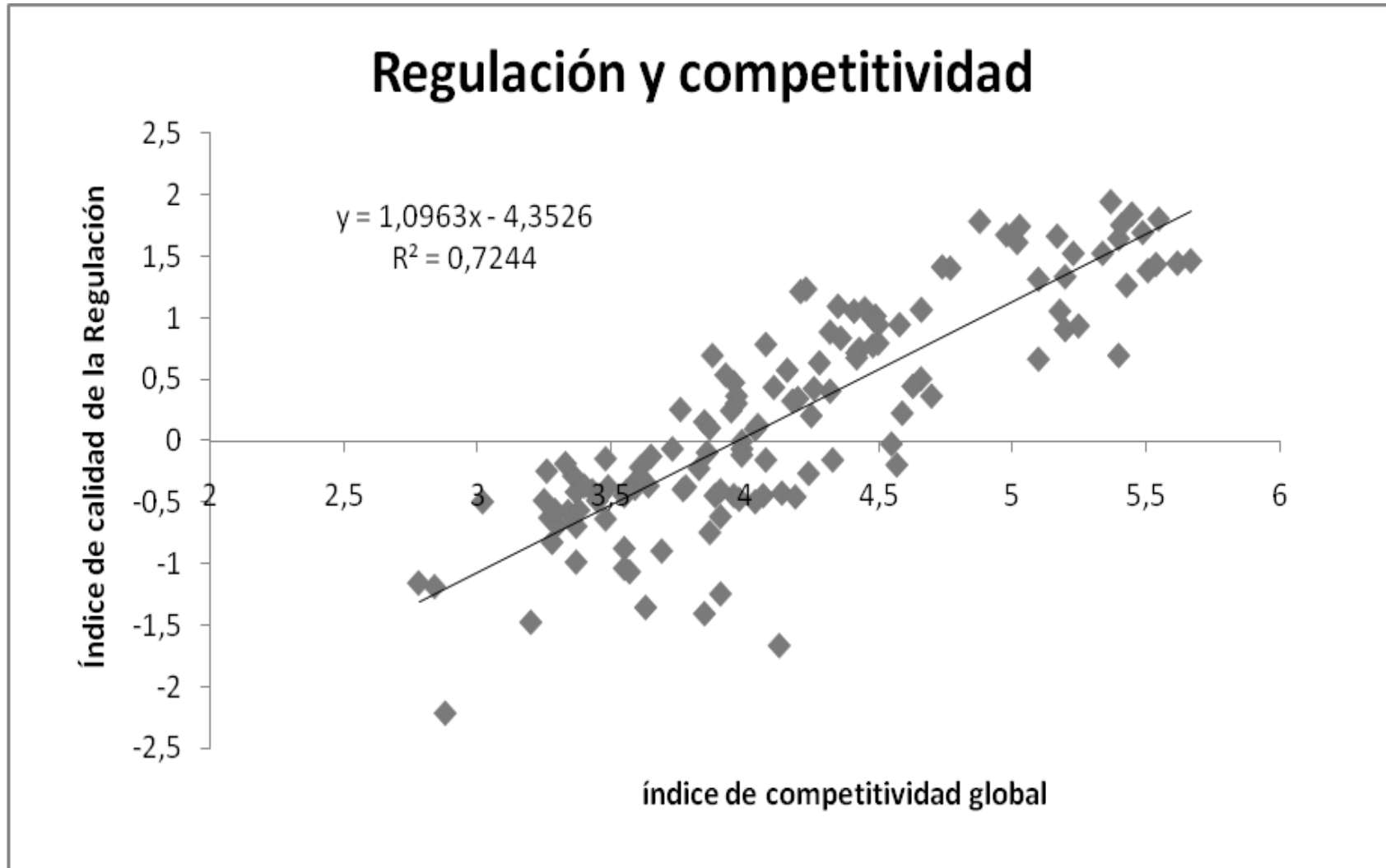
# El factor institucional y la regulación en el pensamiento económico actual

## Las malas instituciones :

- Introduce inseguridad jurídica
- Limita la formación de nuevas empresas y la inversión
- Reduce las inversiones de las empresas ya existentes
- Obstaculiza las ganancias de productividad
- Incrementa los costes directos y de personal

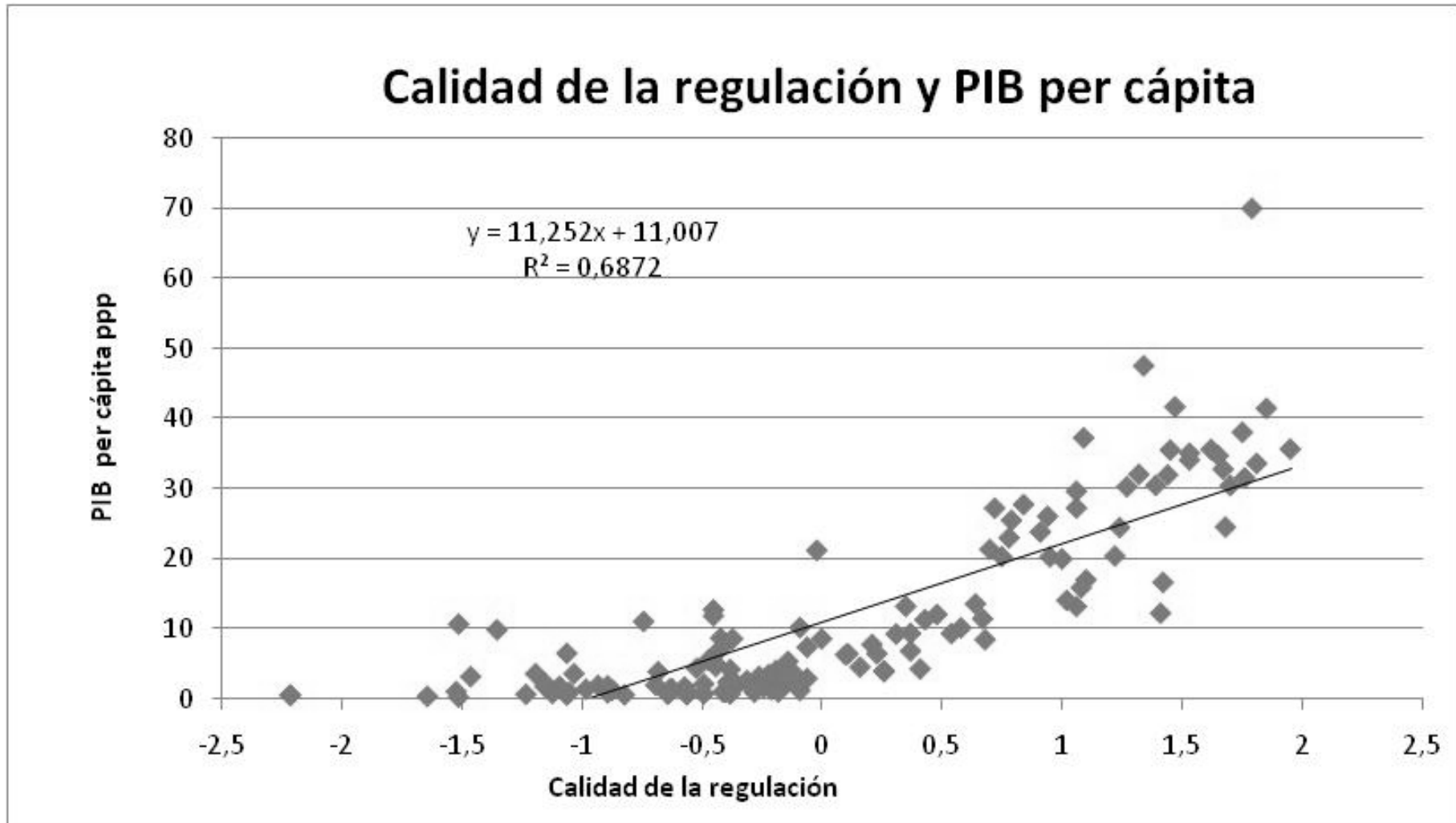
**En definitiva: malas instituciones reducen la eficiencia**

# La mejora en la calidad de la regulación impulsa la competitividad....





....y consecuentemente también la riqueza



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

# CARGA REGULATORIA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

# La medición de la calidad de la regulación...

Está expuesta a una elevada complejidad

Normas de diversa naturaleza

Carácter jurídico formal

La regulación es intangible

Las medidas interactúan entre sí

Regulación sectorial afecta a varios sectores

Por lo que se han identificado diversas aproximaciones:

Grado de la economía informal

Cuantificación de la carga administrativa

Índices internacionales que evalúan la regulación:

- basados en el análisis de la normativa regulatoria
- basados en el análisis de la percepción regulatoria

# Grado de la economía informal

## Entre las distintas razones de la economía informal

- Evitar el pago de impuestos
- Evitar el pago de contribuciones sociales
- Evitar el cumplimiento de requisitos legales en aspectos como salarios, horas trabajadas, niveles de seguridad, etc..
- Evitar el cumplimiento de requisitos requeridos por la administración

Una de ellas es evitar las cargas derivadas de la regulación, por lo que hay cierta correlación entre ésta y la calidad de la regulación

# Y los resultados de la economía española son pobres

En la comparación internacional, España está entre los países desarrollados con mayor proporción de economía informal.

## ► Desglose por comunidades

Andalucía	19,71%	████████████████████
Aragón	19,93%	████████████████████
Asturias	19,60%	████████████████████
Baleares	15,30%	████████████████
Canarias	24,70%	████████████████████
Cantabria	18,30%	████████████████████
Castilla y León	19,48%	████████████████████
C.-La Mancha	20,20%	████████████████████
C. Valenciana	17,53%	████████████████████
Cataluña	17,88%	████████████████████
Extremadura	19,30%	████████████████████
Galicia	21,43%	████████████████████
Madrid	20,40%	████████████████████
Murcia	18,80%	████████████████████
La Rioja	25,90%	████████████████████
País Vasco	--	
Navarra	--	
Media nacional	21,00%	████████████████████

## ► Economía sumergida en Europa (% PIB)

Grecia	35%	████████████████████
Italia	26%	████████████████████
España	21%	████████████████████
Holanda	14%	████████████████
Alemania	14%	████████████████
Reino Unido	14%	████████████████
Irlanda	13%	████████████████

## ► Subempleo en España por sectores

Servicio doméstico	60,0%	████████████████████
Confección	43,0%	████████████████████
Calzado	38,0%	████████████████████
Textil	34,0%	████████████████████
Cuero	32,0%	████████████████████
Agricultura	30,9%	████████████████████
Hostelería	26,0%	████████████████████
Servicios	22,7%	████████████████████
Construcción	18,7%	████████████████████
Industria	15,7%	████████████████████

# Cuantificación de la carga administrativa

## Definición e implicaciones de la mala regulación

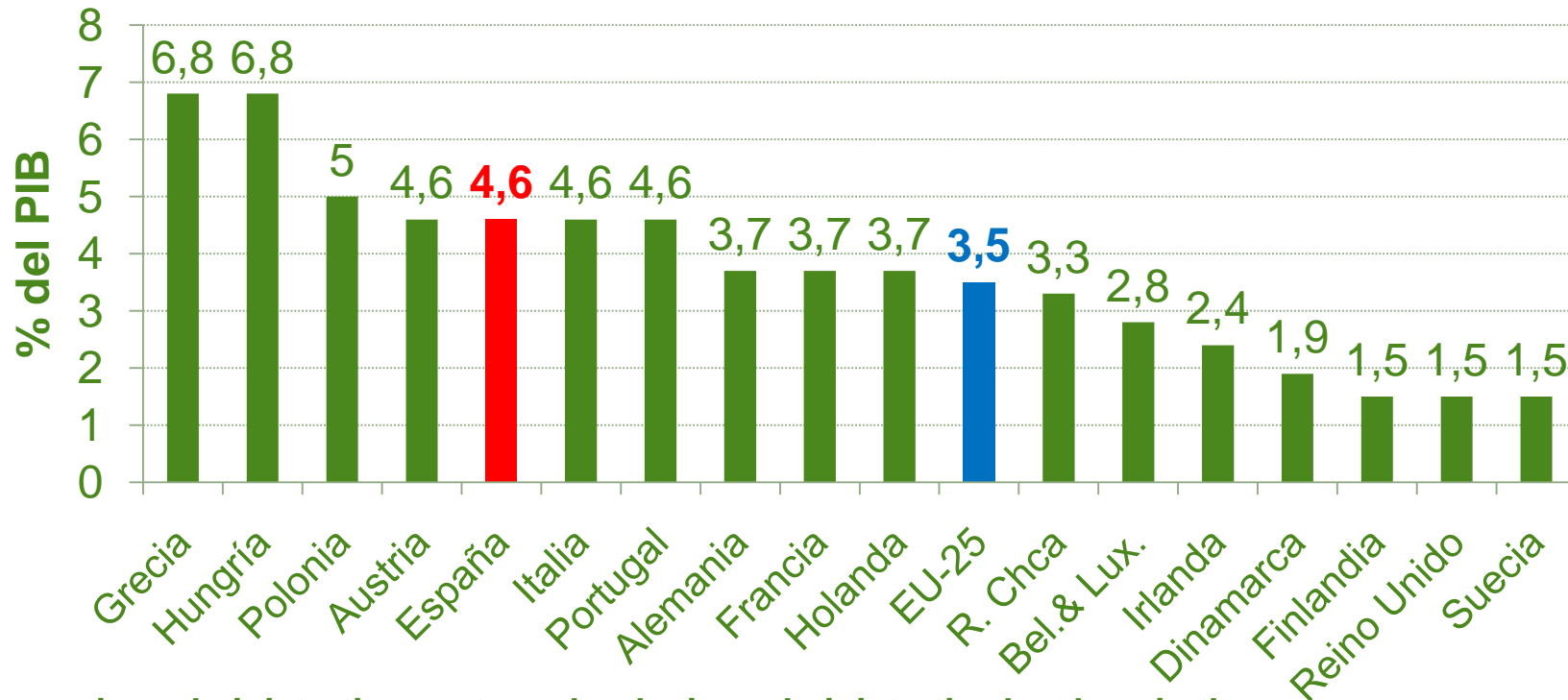
El coste económico que supone para las empresas realizar todas las tareas administrativas recurrentes necesarias para cumplir con la regulación vigente. En muchos casos es:

- Carga redundante
- Carga innecesaria
- Carga obsoleta

Este sobrecoste afecta especialmente a las empresas más pequeñas...

# Las estimaciones muestran una elevada carga para la economía española

## Coste administrativo % PIB



Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union. Comisión Europea (2006)

# Otro enfoque agregado: Índices internacionales que evalúan la regulación

## BASADOS EN EL ANÁLISIS DE LA NORMATIVA REGULATORIA

- Doing Business, publicación del Banco Mundial
- *Product market regulation* de la OCDE

Ventajas: sencillez y claridad

## BASADOS EN EL ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LA REGULACIÓN

- *Governance Indicators* del Banco Mundial
- Index of Economic Freedom, Heritage Foundation.
- *Economic freedom of the world index*, elaborado por el Cato Institute

Ventaja: Ofrece una perspectiva global



# Ofrecen una comparativa internacional

ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD INDEX 141 PAÍSES THE CATO INSTITUTE	INDEX OF ECONOMIC FREEDOM 179 PAÍSES THE HERITAGE FOUNDATION	REGUALTORY QUALITY <sup>(c)</sup> (207 países)	PRODUCT MARKET REGULATION <sup>(d)</sup> (30 países)	DOING BUSINESS 2009 (181 países)
1 Hong Kong	1 Hong Kong	1 HONG KONG	1 Australia	1 Singapur
2 Singapur	2 Singapore	2 SINGAPORE	2 Reino Unido	2 Nueva Zelanda
3 Nueva Zelanda	3 Australia	3 IRLANDA	3 Islandia	3 Estados Unidos
4 Suiza	4 Ireland	4 DINAMARCKA	4 Estados Unidos	4 Hong Kong, China
5 Reino Unido	5 New Zealand	5 REINO UNIDO	5 Irlanda	5 Dinamarca
6 Chile	6 United States	6 AUSTRALIA	6 Dinamarca	6 Reino Unido
7 Canadá	7 Canada	7 HOLANDA	7 Nueva Zelanda	7 Irlanda
8 Australia	8 Denmark	8 NUEVA ZELANDA	8 Canada	8 Canadá
9 Estados Unidos	9 Switzerland	9 LUXEMBURGO	9 Suecia	9 Australia
10 Irlanda	10 United Kingdom	10 SUECIA	10 Luxemburgo	10 Noruega
11 Estonia	11 Chile	11 CANADA	11 Japón	11 Islandia
12 Islandia	12 Netherlands	12 SUIZA	12 Finlandia	12 Japón
13 Dinamarca	13 Estonia	13 AUSTRIA	13 Bélgica	13 Tailandia
14 Finladiá	14 Iceland	14 FINLANDIA	14 Holanda	14 Finlandia
15 Austria	15 Luxembourg	15 ESTADOS UNIDOS	15 Austria	15 Georgia
<b>32 España</b>	<b>29 España</b>	<b>25 España</b>	<b>21 España</b>	<b>49 España</b>

(a) Cato Insitute. Publicado en 2008 con datos del año 2006.

(b) Heritage Foundation. Publicado en 2009 con datos de 2008.

(c) Banco Mundial. Publicado en 2009 con datos de 2008.

(d) OCDE. Publicado en 2005 a partir de datos de 2003.

(e) Banco mundial. Publicado en 2009 a partir de datos de 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: Cato Institute, Heritage Foundation, Banco Mundial y OCDE

**La posición de España en los rankigs es claramente baja**

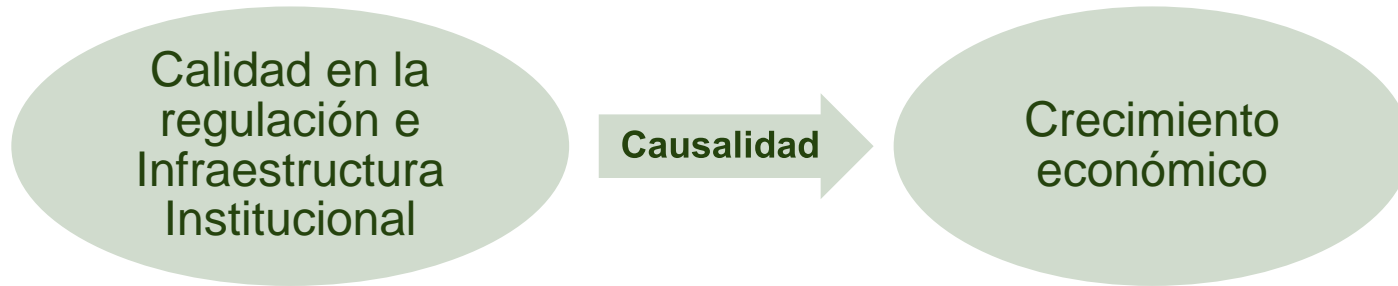
# El análisis detallado permite entender el resultado final

## Indicadores parciales de “Doing Business 2009”

ECONOMÍA	Facilidad de hacer negocios (clasificación)	Apertura de un negocio	Contrato de trabajadores	Registro de propiedades	Obtención de crédito	Protección de los inversores	Pago de impuestos	Comercio transfronterizo	Cumplimiento de contratos	Cierre de una empresa
Singapur	1	10	1	16	5	2	5	1	14	2
Nueva Zelanda	2	1	14	3	5	1	12	23	11	17
Estados Unidos	3	6	1	12	5	5	46	15	6	15
Hong Kong, China	4	15	20	74	2	3	3	2	1	13
Dinamarca	5	16	10	43	12	24	13	3	29	7
Reino Unido	6	8	28	22	2	9	16	28	24	9
Irlanda	7	5	38	82	12	5	6	18	39	6
Canadá	8	2	18	32	28	5	28	44	58	4
Australia	9	3	8	33	5	53	48	45	20	14
Noruega	10	33	99	8	43	18	18	7	7	3
Islandia	11	17	62	15	28	70	32	34	3	16
Japón	12	64	17	51	12	15	112	17	21	1
Tailandia	13	44	56	5	68	11	82	10	25	46
Finlandia	14	18	129	21	28	53	97	4	5	5
<b>España</b>	<b>49</b>	<b>140</b>	<b>160</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>88</b>	<b>84</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>19</b>

# Conclusiones

## Relación Robusta



## Necesidad de una cultura de la evaluación

## Diagnóstico de la situación en España

España se encuentra en el último tercio del ranking de países de la OCDE en los indicadores de calidad institucional y regulación

Los empresarios encuentran en la regulación económica y actuación institucional varios de los principales obstáculos para el desarrollo de su actividad

La descentralización está aumentando la carga regulatoria