

CARLOS SEBASTIÁN
GREGORIO R. SERRANO
JERÓNIMO ROCA
JAVIER OSÉS

INSTITUCIONES Y ECONOMÍA

Cómo las instituciones condicionan
el funcionamiento de la economía española



FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

INSTITUCIONES Y ECONOMÍA

Cómo las instituciones condicionan
el funcionamiento de la economía española

CARLOS SEBASTIÁN
GREGORIO R. SERRANO
JERÓNIMO ROCA
JAVIER OSÉS

INSTITUCIONES Y ECONOMÍA

Cómo las instituciones condicionan
el funcionamiento de la economía española



FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

Reservados todos los derechos.

Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.

© EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS RAMÓN ARECES, S. A.

Tomás Bretón, 21 - 28045 Madrid
Teléfono: 915 398 659
Fax: 914 681 952
Correo: cerala@cerasa.es
Web: www.cerala.es

© FUNDACIÓN RAMÓN ARECES

Vitruvio, 5. 28006 Madrid

Depósito legal: M. 23.163-2008

Fotocomposición e impresión: Fernández Ciudad, S. L.
Coto de Doñana, 10. 28320 Pinto (Madrid)

Impreso en España / *Printed in Spain*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	IX
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL	1
1.1. Calidad institucional y crecimiento económico.....	1
1.2. Instituciones formales e informales	19
1.2.1. Normas y percepción de las normas	19
1.2.2. Instituciones y Economía Informal	30
CAPÍTULO 2. CRECIMIENTO Y CONVERGENCIA	43
2.1. Identificación de episodios sostenidos de convergencia	43
2.2. Análisis institucional de convergencia sostenida	64
2.2.1. España	65
2.2.2. Irlanda	76
2.2.3. Chile	92
2.2.4. India y China	109
2.2.5. Botswana y Mauricio	117
CAPÍTULO 3. POSICIÓN RELATIVA DE ESPAÑA EN CALIDAD INSTITUCIONAL	129
3.1. La base de datos <i>Doing Business</i> : ¿qué hace a España diferente?.	129
3.2. Limitaciones institucionales en el sistema crediticio español	164
3.3. España en las percepciones empresariales de la <i>Executive Opinión Survey</i>	168
3.4. Calidad institucional y absorción de nuevas tecnologías	213
3.5. Regulaciones en el mercado de bienes y servicios: el sistema de indicadores de la OCDE	219

CAPÍTULO 4. ENCUESTA A EMPRESARIOS SOBRE LA CALIDAD INSTITUCIONAL	249
4.1. Opiniones de los empresarios españoles sobre la calidad institucional	249
4.2. Percepción de los empresarios sobre la lentitud de la justicia: una comparación internacional	282
 CAPÍTULO 5. VALORES Y CÓDIGOS DE CONDUCTA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE	299
 CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES: LIMITACIONES INSTITUCIONALES EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA	321
ANEXO A: EL USO DEL ESCALADO MULTIDIMENSIONAL PARA DATOS ORDENADOS	343
ANEXO B: CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES INSTITUCIONALES A PARTIR DE LAS RESPUESTAS A LA EOS	357
ANEXO C: FICHA TÉCNICA Y CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA	365
ANEXO D: FUENTES DE DATOS	379

INTRODUCCIÓN

Este es un estudio sobre cómo las instituciones, entendidas en un sentido muy amplio, afectan decisivamente al funcionamiento de una economía. Comprender que el entorno institucional condiciona decisivamente los incentivos de los agentes económicos es fundamental para interpretar tanto estancamientos como impulsos en el desarrollo de las economías, pero también lo es para diseñar o poner en práctica acciones de política económica¹.

La explicación institucional de las dificultades de desarrollo de gran número de economías se ha ido abriendo camino tanto en los medios académicos como en los organismos internacionales. En los dos primeros capítulos de este libro se pueden apreciar las capacidades de dicho enfoque en este terreno. Pero el enfoque empieza también a aplicarse a la explicación de las diferencias en renta per cápita y, sobre todo, en productividad entre los países más desarrollados. Pensamos que el atraso en productividad de España respecto a los países más avanzados de la OCDE viene en buena parte ocasionado por su peor calidad institucional. A la caracterización de las limitaciones institucionales en la que se desarrolla la actividad económica en España, y a sus diferencias con los países más desarrollados, se dedica el grueso de este estudio.

La presentación del estudio se articula de la siguiente forma. En el Capítulo 1 se define con precisión lo que entendemos por *instituciones*, distinguiendo las instituciones económicas de las políticas y, dentro de cada categoría, las instituciones informales de las formales. Describimos las vías por las que el marco institucional determina en buena medida los incentivos de los agentes y repasamos brevemente la evidencia a favor de este enfoque. Respondemos, también, a algunos de sus críticos. La distinción entre instituciones formales e informales nos lleva, en la segunda parte del Capítulo 1, a defender que la percepción que unos agentes económicos básicos (los empresarios) tienen de las normas y regulaciones (elementos fundamentales de las instituciones formales) depende del estado de las instituciones informales (la seguridad jurídica y el grado de corrupción, por ejemplo). Si esto es así, un cambio en las regulaciones tendrá efectos diferentes según sea el estado de las instituciones informales en el país en el que se instrumente. Terminamos el Capítulo

¹ La incomprendición de la importancia de las instituciones formales e informales lleva, por ejemplo, a proponer una nueva legislación para intentar resolver un problema creado por el incumplimiento de otras leyes igualmente razonables.

poniendo de manifiesto cómo el tamaño de la economía informal (o sumergida) depende de algunas instituciones formales pero, también, de algunas informales.

En el Capítulo 2 tratamos de abordar empíricamente la importancia de las instituciones para el crecimiento económico y, para ello, desarrollamos una de las estrategias empíricas posibles que, como indicamos en el Capítulo 1, nos parece bastante prometedora². Se trata, en primer lugar, de desarrollar un algoritmo que nos permita identificar y fechar la existencia de procesos sostenidos de convergencia en la evolución de las economías. El énfasis está en el carácter de «sostenidos», para eliminar aquellos episodios de crecimiento alto debido a *shocks* no permanentes. Una vez identificados y fechados estos procesos, en la segunda parte del Capítulo analizamos algunos de ellos (dos europeos, dos asiáticos, dos africanos y uno latinoamericano), y encontramos qué cambios institucionales precedieron el inicio de los procesos. Se obtiene una imagen bastante robusta sobre la importancia de los cambios institucionales, pero también se obtiene la impresión de que esos cambios son específicos en cada caso, tienen fuertes elementos idiosincrásicos.

Establecida en los dos capítulos anteriores la importancia de los factores institucionales, el Capítulo 3 se dedica a identificar cuál es la posición de la calidad institucional española respecto a los países de nuestro entorno, la OCDE fundamentalmente. Para ello se explotan dos fuentes de datos: la llamada *Doing Business* (DB) del Banco Mundial y la *Executive Opinion Survey* (EOS) del *World Economic Forum*. La primera recoge el estado de distintas regulaciones que condicionan la actividad empresarial en un conjunto muy amplio de países. La segunda refleja la opinión de empresarios de 104 países sobre muy variados aspectos del marco en el que desarrollan su actividad. Es decir, mientras que la primera describe las regulaciones la segunda refleja percepciones empresariales sobre esas regulaciones y sobre otros elementos institucionales. A ambas fuentes de datos hemos aplicado técnicas estadísticas que nos permitan agregar distintas cuestiones que se refieren a un mismo aspecto institucional y otras técnicas que nos permiten establecer distancias entre países. La impresión inequívoca que se obtiene es que España tiene un apreciable atraso institucional en muchos de los aspectos. No es el mismo en todos, ni todos parecen igual de importantes para fenómenos económicos relevantes (como el nivel de la productividad o la intensidad de la economía informal). Pero la calidad institucional española es claramente menor que la de la mayoría de los países de la OCDE. La imagen que se obtiene de la EOS es peor que la que se deriva de DB, lo cual resulta coherente con los resultados obtenidos en la segunda parte del Capítulo 1, que hemos comentado más arriba. En el análisis de DB se hace una aplicación a algunos aspectos institucionales del sistema crediticio español. Y en el análisis de la EOS se hace un ejercicio econométrico que relaciona algunos aspectos institucionales con el grado de absorción de nuevas tecnologías (un motor fundamental del avance de la productividad) en cada país. Otra fuente de datos que ha sido recogida en este Capítulo

² Una de las estrategias alternativas, la estimación de *growth regressions*, pese a producir resultados muy favorables para la teoría institucional, es susceptible de serias críticas recogidas en el Capítulo 1.

tulo 3 es la de los Indicadores de Regulaciones estimados por la OCDE, pero, tal como se explica al final del Capítulo, tenemos algunas críticas a la elaboración de estos indicadores que, en nuestra opinión, limitan su relevancia.

En el Capítulo 4 se presentan los resultados de una encuesta a unos 1.800 empresarios españoles (andaluces, catalanes y madrileños) que se ha realizado como parte de este estudio. El objetivo es detectar la percepción que tienen los empresarios españoles sobre las instituciones formales e informales y su valoración de las mismas, así como revelar los elementos institucionales que dificultan la actividad empresarial. El mal funcionamiento de las Administraciones Públicas y de la Justicia y, en alguna menor medida, la presencia de conductas irregulares parecen constituir aspectos muy negativos de la realidad institucional española que condicionan la vida de las empresas. Hay algunas diferencias regionales: en Andalucía algunas instituciones son percibidas aún peor que en las otras dos regiones. Entre Cataluña y Madrid las diferencias son mínimas. Dado que la mala calidad de la Justicia, especialmente su lentitud, es percibida como un factor muy limitativo por los empresarios, se realiza una comparación de este resultado con los de otras encuestas transnacionales y con los de otra encuesta a empresarios españoles.

En el Capítulo 5 se realiza, a partir de las Encuestas Europeas y Mundiales de Valores, una comparación para nueve países de la OCDE (entre ellos España) de las opiniones que los ciudadanos revelan tener sobre cuestiones relevantes como confianza interpersonal y confianza en algunas instituciones formales, justificación de conductas irregulares y valores laborales. La imagen que se obtiene es que los valores revelados por los españoles en estas cuestiones son peores, en el sentido de menos propicios para un buen funcionamiento de la economía, que en la mayoría de los otros países.

En el último capítulo, se presentan las conclusiones que se pueden derivar de este estudio sobre la realidad institucional española a partir de la evidencia recogida en los Capítulos 3, 4 y 5. Se defiende que la imagen obtenida de los estudios realizados a partir de las distintas fuentes es bastante coherente y muestra una calidad relativamente baja. Se recuerda el resultado, ya conocido e ilustrado en el estudio del caso de España del Capítulo 2, de que la productividad en España tiene un crecimiento muy pobre lo que le está llevando a divergir con los países más avanzados de la OCDE. La calidad institucional española es peor que la que tienen los países con los que España debería tratar de converger en productividad y los resultados del estudio son coherentes con la proposición de que esta peor calidad institucional es una causa importante de la divergencia. Se termina con una reflexión sobre posibles líneas de reforma.

Al final se recogen cuatro Anexos. En el primero se presenta una pequeña aportación metodológica utilizada en el Capítulo 3, en el segundo se ofrece información relevante para la construcción de indicadores a partir de los resultados de la EOS del *World Economic Forum* y en el tercero se presenta la ficha técnica y el cuestionario de la encuesta que Metroscopia ha realizado para nosotros y cuyos resultados se comentan en el Capítulo 4. En el cuarto se relacionan las principales fuentes de datos sobre el estado de las instituciones en el mundo.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1. CALIDAD INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

(Autor: CARLOS SEBASTIÁN)

Concepto de instituciones

Las instituciones son las Reglas del Juego desarrolladas por los hombres para regular sus relaciones políticas y económicas. Están constituidas por normas de distinto rango y por organizaciones creadas por esas normas, y por otras creadas por acuerdo de participantes en actividades concretas. A este conjunto de reglas las llamamos Instituciones Formales.

Pero también son relevantes para regular las relaciones políticas y económicas el grado de cumplimiento de las normas y los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas y configuran, más allá del contenido de las mismas, lo que es permisible o no en las relaciones humanas. A estos condicionamientos los llamamos Instituciones Informales.

Son, por tanto, Instituciones Formales la Constitución, las leyes, reglamentos y otras disposiciones y las organizaciones como la Administración Pública (y de la Justicia) o los mercados organizados, pero también los contratos privados y asociaciones creados por iniciativa privada. Y son Instituciones Informales, el grado de cumplimiento de las normas y contratos, los sesgos en los que incurren los que tienen la función de aplicar las normas o de gestionar aspectos de la vida pública y las irregularidades cometidas por esas mismas personas.

Hay relaciones obvias entre instituciones formales e informales. Una determinada norma regulará de forma diferente las relaciones humanas dependiendo del grado de su cumplimiento. La calidad de la institución formal Administración de Justicia dependerá de lo creíble que resulten las normas sobre cuyo cumplimiento tiene que pronunciarse y del grado en el que los códigos de conducta imperantes consideren lícito o ilícito determinados incumplimientos. Las consecuencias de determinadas normas sobre la conducta de los ciudadanos no serán las mismas si son anónimas y son gestionadas con transparencia y equidad que si existen importantes sesgos a favor de grupos determinados.

Siguiendo a Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) podemos distinguir las Instituciones Políticas, las normas y códigos de conducta que regulan las relaciones de

poder y las organizaciones sociales, de las Instituciones Económicas, las instituciones formales e informales que organizan y regulan las relaciones económicas.

Dentro de las instituciones políticas, Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) llaman instituciones políticas de iure a las que nosotros llamamos instituciones formales (las leyes y organizaciones), diferentes del poder político de facto (nuestras instituciones informales), que consiste en el poder de determinadas personas o grupos para sesgar el resultado de las instituciones de iure o alterar su contenido. Esta última distinción hace posible explicar como países con instituciones políticas formales (de iure) similares tienen instituciones económicas diferentes (y resultados económicos muy distintos)¹.

Tanto la distinción entre instituciones políticas y económicas como la realizada entre los dos tipos de instituciones políticas son extremadamente importantes para explicar la dinámica institucional.

Instituciones y funcionamiento de la economía

Las instituciones económicas configuran los incentivos de los agentes económicos. Las personas que toman las decisiones de crear empresas, invertir, innovar y trabajar estarán condicionadas por las regulaciones existentes, por la seguridad que perciban en el marco normativo, por la confianza en que podrán disfrutar de los frutos de su esfuerzo. A la hora de asignar su esfuerzo, se encontrarán condicionados por ese conjunto de factores. Si perciben que es posible y genera mayor rendimiento personal actividades que sean ineficientes o, incluso, actividades que no conlleven generación de rentas, pueden decidir esa vía frente a actividades creadoras.

La actividad empresarial, y muy especialmente la que tiene un mayor carácter innovador², implica una apuesta por rendimientos futuros. Por ello la seguridad jurídica, entendida en términos muy amplios, es crucial para que haya personas dispuestas a emprender ese tipo de actividades. Es necesario que las normas no impongan innecesarias restricciones a las empresas, que sean anónimas, que se cumplan y que se hagan cumplir sin distinción, que exista la confianza de que los que tienen la función de aplicar distintos aspectos de las mismas lo vayan a hacer con limpieza y sin sesgos. Es necesario que exista una cultura de cumplimiento de contratos y acuerdos, porque los incumplidores reciben la censura social y la acción correctiva de la justicia.

¹ Es interesante en este sentido ver los comentarios de Bueno de Mesquita y Root (2000) sobre el sistema político de India bajo el poder del Partido del Congreso.

² A lo largo del texto vamos a utilizar los términos «innovación» e «innovador» en un sentido muy amplio, más allá del desarrollo e introducción de un nuevo producto o un nuevo proceso productivo. Es innovador en nuestra acepción: quien introduce técnicas y métodos que aumentan la productividad, los haya producido o los tome de otros países; quien rompa una situación de monopolio; quien abra nuevos mercados, etc.

La mera disposición de los agentes económicos para llevar a cabo una inversión productiva y, más aún, para convertirse en empresarios innovadores puede estar limitada por la realidad institucional. Si los agentes perciben que las reglas del juego permiten un rendimiento mayor y menos incierto acercándose al poder, cuando éste es ejercido de forma sesgada, que emprendiendo actividades innovadoras, tenderán a elegir la primera opción. Si el conjunto de regulaciones y algunas prácticas irregulares hacen más probable un rendimiento privado mayor en actividades no creadoras de riqueza (compra-venta de activos inmobiliarios, por ejemplo), que en actividades empresariales se estarán creando incentivos en contra de la inversión productiva y de la innovación.

Es evidente, como proclama la teoría económica, que los fallos de mercado actúan en contra de nuevos empresarios y de los innovadores. Deficiencias como las barreras a la entrada, las estructuras poco competitivas, los fallos en los mercados de capitales que dificultan la financiación externa y las deficiencias en el acceso al conocimiento tecnológico, son mencionados con acierto como factores que entorpecen la dinamización de una economía. Pero, con más motivo, son obstáculos para esta dinamización los fallos institucionales, pues la indefinición del marco normativo, la presencia de sesgos en las decisiones de los reguladores a favor de otras empresas, el incumplimiento frecuente de leyes y contratos, puede, simplemente, desincentivar la puesta en marcha de actividades empresariales. Por otra parte, algunos fallos de mercado y la intensidad de muchos de ellos, son la consecuencia directa de una mala calidad institucional. Así, en muchas ocasiones las estructuras poco competitivas son la consecuencia de malas regulaciones o de prácticas sesgadas de los reguladores y los fallos en los mercados de capitales aumentan si existe una mala protección de los derechos de los acreedores.

Diferencias en instituciones

Las instituciones son fundamentalmente endógenas; es decir, son las sociedades las que crean las reglas de juego que gobiernan las relaciones económicas. ¿Por qué, entonces, los países tienen instituciones económicas de muy diferente calidad? ¿Por qué los países estancados en el subdesarrollo no eligen cambiar sus instituciones y de esta forma mejorar sus resultados económicos?

El motivo principal es que el cambio de las instituciones puede conducir a una pérdida de poder político y económico de los grupos que tienen una posición dominante, por lo que estos bloquean los cambios. De acuerdo con esta visión, las instituciones imperantes han sido modeladas por los grupos que han conseguido el control del poder y lo han hecho para optimizar su situación (maximizar sus rentas, mantenerse en el poder, etc.).

La sociedad podría acordar las instituciones económicas más eficientes, que permitirían un mayor nivel de renta y de riqueza y, una vez alcanzados esos resultados, estos se repartieran de forma que los grupos dominantes se beneficiaran en mayor grado. Pero toda la sociedad mejoraría respecto a la situación existente

bajo las anteriores instituciones. Pero esto no es posible, fundamentalmente porque los grupos dirigentes desconfiarían de que efectivamente se cumpliera el compromiso distributivo, si otros son los creadores de la nueva riqueza. Por otra parte, ante el mantenimiento de un grupo de poder dominante, las instituciones informales (la confianza en que se respeten las reglas de juego, la seguridad jurídica) no serían las mismas que si existiera un cierto equilibrio del poder. Sin embargo, la reciente experiencia china³, a la que nos referiremos más adelante, arroja algunas dudas sobre la importancia de esta segunda dificultad.

¿Son las ideas, las ideologías, un elemento importante en el diseño institucional? Desde luego que contribuyen a ello. Ha existido suficiente incertidumbre acerca de las consecuencias para el crecimiento de las economías y para el bienestar de los ciudadanos de diferentes arreglos institucionales, que la ideología de los grupos de control ha sido un elemento relevante. Pero la persistencia de un diseño institucional con malos resultados no se explica por razones ideológicas, sino por el deseo de los grupos dirigentes de mantenerse en el poder. Resulta bien evidente en las sociedades con organización soviética de su economía. Pero en otros casos menos extremos también. Desde la independencia de la India⁴, Nehru y su partido del Congreso adoptaron prácticas de planificación central, que se podría explicar por la ideología socialista (Fabiana) de Nehru y su grupo. Pero el mantenimiento de aquellas instituciones económicas, que durante casi cuatro décadas se mostraron tan ineficientes, solo se explica porque facilitaban enormemente el control del Partido del Congreso sobre los procesos electorales (mediante el clientelismo político y otras prácticas que la planificación centralizada hacía viables). Otro ejemplo interesante, puesto de manifiesto por los estudios de Bates (1981) sobre África, es la utilización de modelos de desarrollo propuestos en universidades anglosajonas (la acumulación de capital en actividades industriales), para justificar medidas que perjudicaban a la población agrícola (la más importante generadora de renta en esos países, pero diseminada y más difícil de controlar políticamente), y beneficiaban a pequeños grupos urbanos que establecían actividades industriales ineficientes al amparo del poder y contribuían a consolidar los grupos de control.

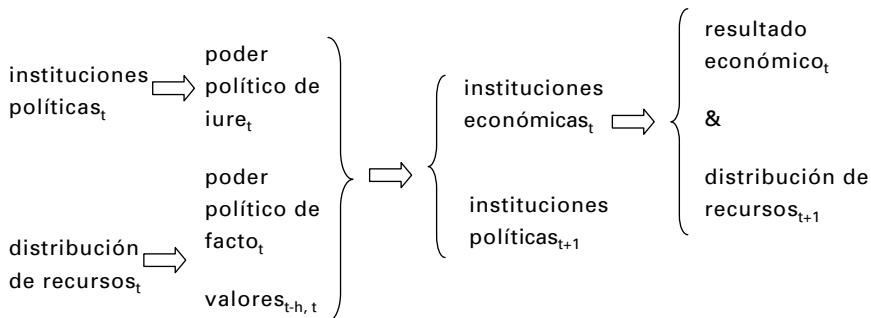
Los valores que condicionan la percepción por parte de las personas de su entorno, y que van más allá de una formulación ideológica concreta, sí que contribuyen a dar forma al entramado institucional, en la medida en que condicionan la percepción de las normas y configuran códigos de conducta (acuerdos sociales implícitos sobre lo que es lícito y lo que no lo es) relevantes para las relaciones económicas. También, como veremos, afectan a la dinámica institucional.

Dinámica institucional y persistencia de las instituciones

El esquema propuesto por Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) sobre dinámica institucional nos parece muy útil:

³ Véase el análisis de la experiencia China en el Capítulo 2.

⁴ Véase el análisis de la experiencia India en el Capítulo 2.



Las instituciones políticas formales (poder político de iure) e informales (poder político de facto), que son el resultado de una determinada evolución de las instituciones políticas y de la distribución de recursos, determinan las instituciones económicas. A ellas también contribuyen los valores sociales imperantes⁵, que son el resultado de un lento proceso en el que la distribución de recursos puede ir incidiendo. Las instituciones económicas condicionan el resultado económico (el crecimiento de la economía) y, conjuntamente a este, una determinada distribución de recursos. Ésta va a afectar al poder político de facto del futuro más o menos mediato (y va a condicionar la evolución de los valores sociales)⁶. Un cambio en el poder político de facto puede producir cambios tanto en las instituciones políticas como en las económicas, que vuelve a afectar al resultado económico.

De este esquema se coligen varios aspectos interesantes de la dinámica institucional. El primero y principal es la persistencia de la estructura institucional. En la medida en la cual las instituciones económicas propiciadas por el poder político de facto tiendan a generar resultados económicos que favorezcan a los propios grupos dominantes, no se producirán cambios en las relaciones de poder ni, en consecuencia, tampoco en las instituciones económicas. El mantenimiento de los grupos de poder y de la distribución de recursos también implica la conservación de los valores, lo que contribuye a la persistencia de las instituciones.

Pero estas relaciones no son deterministas. Sin que se produzca un cambio en las instituciones políticas ni en la distribución de recursos, los grupos dominantes (el poder político de facto) pueden decidir un cambio en las reglas económicas, que alteren sustancialmente el crecimiento económico. Los cambios en las instituciones económicas que se produjeron en España alrededor del Plan de Estabilización, y que condujeron al fuerte desarrollo de los 60, es un buen ejemplo⁷. Probablemente los detentadores del poder político de facto eran entonces más

⁵ Esto representa una pequeña reformulación del esquema propuesto por los citados autores, que no introducen los valores como elemento en la dinámica institucional.

⁶ Los valores de los que van mejorando en la distribución, de los triunfadores, van incidiendo sobre el estado de los valores sociales imperantes.

⁷ Véase el análisis sobre la experiencia española en el Capítulo 2.

heterogéneos de lo que podía deducirse del carácter aparentemente monolítico del régimen dictatorial, de forma que sin que se produjera un cambio en la distribución de recursos (ni en las instituciones políticas) se introdujeron nuevas instituciones económicas (probablemente, gracias a cambios en el poder político de facto). Algo similar es lo ocurrido en China desde principios de los 80, donde se ha producido un cambio (lento y original) de las instituciones económicas sin que hayan cambiado las instituciones políticas y sin que se hubiera producido, inicialmente, una variación en la distribución de recursos.

Algo diferente ocurrió con la transición en Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética. Allí cambiaron las instituciones políticas formales, pero apenas el poder político de facto y con las privatizaciones, realizadas de forma rápida y brusca, la distribución de los recursos favoreció en gran medida a esos mismos grupos. No es de extrañar que no se produzca un avance en la reforma de las instituciones económicas y que, incluso, se atisbe una cierta reversión en las instituciones políticas.

En algunos casos históricos, se han producido cambios relevantes en las instituciones económicas, sin cambios previos en las políticas (ni en la distribución de recursos), como respuesta a una amenaza exterior de una potencia superior industrial y tecnológicamente, como lo sucedido en la segunda mitad del siglo XIX en Japón tras la ocupación transitoria de la bahía de Tokio por la armada estadounidense.

Pero, como no podía ser menos, unas instituciones políticas (formales e informales) generadas por el equilibrio de distintos grupos, de forma que los que ejercen el poder se encuentran constreñidos en el ejercicio del mismo, dan lugar a instituciones económicas de buena calidad, como ocurrió en Estados Unidos tras la independencia. También las que se generaron a mediados de los 60 en Mauricio poco después de la independencia. Pese al aparente fraccionamiento étnico⁸, se alcanzó un equilibrio político que propició unas muy favorables instituciones económicas, lo que ha generado un crecimiento sostenido durante varias décadas. A este equilibrio contribuyó que los grupos de poder económico (los terratenientes de la caña de azúcar) se sumaran al desarrollo institucional. Seguramente porque percibieron que estaba en su interés hacerlo así⁹.

Pese a la persistencia institucional, también ha habido casos de regresión en la calidad institucional, que también pueden ser explicados mediante el mismo esquema. En Argentina, que en tiempos de la primera guerra mundial era una de los grandes potencias económicas, el proteccionismo mundial que siguió a la Gran Guerra y los efectos devastadores que la Depresión del 29 tuvo sobre el comercio exterior argentino, cambió la correlación de fuerzas en aquel país (el poder político de facto). Esto generó un proceso de mayor intervencionismo (impulsado por el deseo de incrementar el proteccionismo local) y, a su amparo, el desarrollo de

⁸ Y las malas condiciones económicas iniciales (monocultivo e insularidad), que llevaron al premio Nóbel J. Meade a predecir en 1961 que Mauricio iba a ser un desastre de crecimiento. Véase el análisis de la experiencia de Mauricio en el Capítulo 2.

⁹ Como lo habían hecho los terratenientes británicos en el siglo XVIII o los *junkers* alemanes en el XIX.

una clase política ligada a los distintos niveles de la Administración y a los sindicatos (el peronismo es la máxima expresión política de esta clase). Esta degeneración de las instituciones económicas ha generado unos valores sociales contrarios a la actividad empresarial¹⁰.

Pese a todo, es posible que se produzcan cambios en las instituciones económicas relevantes que ponga en marcha un proceso de crecimiento, sin que se tengan que producirse antes grandes cambio en las instituciones políticas. Sin duda, para que ese proceso sea sostenido, serán necesarios nuevas reformas institucionales (la experiencia de la India, de la que hablaremos más adelante, es un buen ejemplo en este sentido). Los cambios en la distribución de recursos impulsados por el éxito económico, facilitarán que se mantenga el proceso de reforma, aunque no siempre se logra (Indonesia es un ejemplo de fracaso en el avance reformador).

Calidad institucional y crecimiento económico

Conviene concretar cuales son las instituciones más relevantes para el crecimiento económico y porqué.

1. Normas que regulan la actividad de los agentes económicos

La calidad de las normas, la medida en la que éstas incentivan u obstaculizan la actividad empresarial, profesional y laboral, es un elemento institucional importante.

Las normas que regulan la creación y establecimiento de empresas, las que pueden condicionar la competencia, las que regulan el uso de los factores son elementos relevantes para la inversión productiva y para el empleo. Las empresas y profesionales tienen que estar sujetos a las leyes que regulan las relaciones entre los ciudadanos y a otras específicas que garanticen que no generen efectos externos sobre el resto de la sociedad. El contexto de información imperfecta en el que se producen las relaciones económicas y las situaciones de poder que pueden obtener algunos agentes económicos justifican regulaciones de la actividad empresarial. Pero esas regulaciones pueden ser ineficientes y resultar innecesariamente pesadas para la inversión productiva y para la innovación.

El sistema impositivo puede asimismo representar una carga excesiva para la actividad inversora y para el esfuerzo laboral. Puede también generar sesgos a favor de actividades que no son las más eficientes para el crecimiento de la economía.

La regulación del comercio exterior, si impide o encarece a los empresarios la importación de bienes de equipo y otros elementos para la producción, o si difi-

¹⁰ En este sentido, Rama (1991) describe con especial agudeza el estado de los valores sociales en Uruguay y Argentina, y desarrolla el término «el mundo de los vivos» (los pícaros en la terminología hispánica), para caracterizar el funcionamiento institucional de aquellos países.

culta la apertura de mercados exteriores, puede operar como una importante traba para el crecimiento.

En la mayoría de las ocasiones normas de mala calidad entorpecedoras del crecimiento, en las áreas que acabamos de repasar, son la consecuencia de intereses específicos que se benefician de las malas regulaciones. Intereses de grupos de poder político o económico, o el interés recaudatorio de los propios estados¹¹.

2. Seguridad jurídica

La Seguridad Jurídica tiene muchos aspectos relevantes. Desde que las normas constituyan un marco anónimo y estable (no se legisle para nadie ni contra nadie, ni se cambien continuamente las normas), hasta que se garantice el cumplimiento de las leyes y de los contratos, pasando por la protección de los derechos de propiedad de los activos (incluido los derechos de los acreedores).

La garantía del cumplimiento de las leyes y de los contratos necesita una Administración de Justicia eficaz e independiente. Pero también unos valores sociales que no sean tolerantes con los incumplidores. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente.

La relación entre Seguridad Jurídica y desarrollo empresarial es evidente. No se puede esperar que aparezcan y se mantengan empresarios con capacidad de innovar (invertir en nuevos bienes de equipo y procesos, mejorar la productividad de los existentes, abrir nuevos mercados, etc.) si no confían en que se mantengan y se cumplan las leyes, se cumplan los contratos, se les respete la propiedad de sus activos y de los rendimientos de los mismos, etc. Hemos subrayado la protección de los derechos de los acreedores porque es fundamental para que se desarrolleen unos mercados de capitales donde los empresarios puedan financiarse; y mientras existe sensibilidad para la protección de los derechos de propiedad de otros activos, existe menos en lo concerniente a estos activos financieros.

3. Eficacia y transparencia de las Administraciones

Buena parte de las normas que regulan las actividades económicas no sólo emanan de las propias Administraciones sino que son aplicadas por ellas. La eficacia y transparencia de las Administraciones se convierte así en un elemento institucional más importante que el contenido de las propias leyes¹².

¹¹ En este sentido es interesante explicar la evolución institucional de distintos países a lo largo de los últimos siglos en función de la voracidad de los estados para aumentar sus ingresos (véase North y Thomas; 1973 y North; 1981)

¹² Kaufmann (2004) y Roca y Sebastián (2006, b, recogido en la sección 1.2.1 de éste Capítulo) encuentran que para explicar la percepción de los empresarios de distintas regulaciones es más importante su percepción sobre la limpieza de las Administraciones y sobre el grado de seguridad jurídica que el propio literal de las normas.

Los sesgos que pudiera haber en el desarrollo de las normas y en su aplicación pueden condicionar sustancialmente la actividad empresarial, especialmente la más innovadora. Normalmente los sesgos se producen a favor de grupos o empresas ya establecidos, que gozan de relaciones especiales con los poderes públicos, por lo que entorpecen (o, incluso, impiden) el desarrollo de emprendedores que pudieran dinamizar los mercados y los sectores productivos.

También la venta de derechos públicos (permisos, licencias, concesiones, contratos públicos, etc.) por parte de políticos y funcionarios, lo que conocemos por corrupción, entorpece el desarrollo empresarial. No sólo porque aumenta los costes; sobre todo porque crea incertidumbre acerca de la posibilidad de desarrollar determinadas actividades o conseguir determinadas licencias o contratos¹³.

El clientelismo político (la toma de decisiones públicas en función de la afinidad de los beneficiarios) discrimina, obviamente, contra los no afines, que pueden tener un mayor potencial de dinamismo. Pero, además, crea una cultura (unos códigos de conducta) en la que la cercanía al poder prima por encima de otras estrategias.

La intervención directa de los gobiernos en decisiones de las empresas suelen tener una arbitrariedad que juega en contra de la eficiencia y de la innovación. Otra cuestión es, naturalmente, la iniciativa pública de crear plataformas en donde las empresas pueden acceder más fácilmente a tecnologías, mercados exteriores o financiación. Pero aquí también, la gestión sin sesgos de esas plataformas resulta fundamental.

Una buena dotación de capital público es un elemento importante para el desarrollo empresarial, por el papel complementario de estas infraestructuras con el capital productivo privado. Pero la adecuación de esas infraestructuras a las necesidades territoriales y sectoriales no siempre está garantizada, especialmente en los países en vías de desarrollo en los que parte del capital público que se crea obedece a intereses de grupos concretos.

Se ha esgrimido que la falta de una Administración Pública preparada es un serio obstáculo en los países en vías de desarrollo, pero en muchas instancias los grupos dirigentes no tienen ni el deseo ni la necesidad de tener una Administración eficiente: su mayor interés no es la provisión de bienes públicos (para lo que sería necesaria una mejor Administración) sino la aportación de bienes privados a grupos o colectivos afines.

¹³ En un contexto de corrupción generalizada han surgido figuras (instituciones) privadas que facilitan a las empresas el cumplimiento de las cargas administrativas cuando éstas son pesadas. Es el caso de los «*dispachantes*» en Brasil, intermediarios entre las empresas y funcionarios corruptos. Aunque desde un punto de vista estático esto constituye una respuesta eficiente a una restricción relevante, desde un punto de vista dinámico contribuye a perpetuar las prácticas irregulares y a desarrollar modelos sociales contrarios al desarrollo empresarial.

4. Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas seguidas por los gobiernos forman parte del marco institucional, ya que forman parte del entorno (las reglas de juego) en el que los empresarios tienen que actuar.

Una inflación alta o variable, un endeudamiento público alto y creciente, un tipo de cambio sobrevaluado, un tipo de interés intervenido, constituyen todas ellas distorsiones que entorpecen la inversión productiva y la apertura de mercados exteriores.

Es sabido que, como comentaremos más adelante, el grueso de las recomendaciones realizadas por organismos internacionales para superar el estancamiento de los países subdesarrollados se ha centrado en reformar las políticas macroeconómicas para eliminar esas distorsiones. Pero, como acertadamente apuntan Acemoglu, Johnson, Robinson y Thaicharoen (2003), en la mayoría de las ocasiones las distorsiones macroeconómicas son otro procedimiento por el que los grupos dirigentes desvíán rentas a su favor. Rentas de los agricultores exportadores a favor de los grupos industriales afines al poder, cuando se sigue una política de tipo de cambio sobrevaluado¹⁴, o rentas de los consumidores cuando causan procesos de inflación por la financiación monetaria del déficit público¹⁵.

El mantenimiento de las distorsiones macroeconómicas afecta negativamente al crecimiento de la renta, y lo puede hacer de forma significativa, pero su corrección, manteniendo el entramado institucional, no acelera el crecimiento. La experiencia de Bolivia en los últimos veinte años ilustra bien este hecho.

5. Valores sociales

Los valores compartidos por una parte sustancial de la sociedad condicionan la interpretación y credibilidad de las normas y dictan la aceptación o rechazo social de los incumplimientos de las leyes y de las conductas irregulares. Son, por tanto, un factor fundamental en la calidad de las instituciones descritas en los puntos 2 y 3 más arriba.

Los valores sociales son persistentes pero no estáticos. Pueden variar impulsados por la acción de líderes sociales¹⁶, fundamentalmente mediante el ejemplo,

¹⁴ Como apunta Bates (1981) al analizar experiencias de países africanos.

¹⁵ Acemoglu, Johnson, Robinson y Thaicharoen (2003), Easterly y Levine (2003) y Sebastián (2004) encuentran en sus estimaciones económicas que la relevancia de las variables macroeconómicas para explicar diferencias en crecimiento desaparece cuando se introducen como variables explicativas indicadores que miden las diferencias en calidad institucional.

¹⁶ North (1990) defiende que la generalización de posiciones antiesclavistas en Estados Unidos no fue la consecuencia de una quiebra de la rentabilidad económica del modelo, sino que se debió a que el liderazgo de los defensores de los derechos humanos creó una situación en la que la defensa de posiciones antiesclavistas no tenía apenas coste, mientras que defender lo contrario tenía un coste creciente.

pero cambian sobre todo cuando la distribución de los recursos se altera de forma relevante, pues los valores de los que mejoran en la distribución van incidiendo en los valores de la mayoría. De esta forma los valores contribuyen también a la persistencia de las instituciones (y a las dificultades para romper una estructura institucional de mala calidad).

Resultados empíricos

Hay mucha evidencia acumulada a favor de la hipótesis de que las Instituciones Económicas son una causa fundamental del crecimiento económico a largo plazo. Y esta hipótesis se ha ido abriendo camino tanto en el mundo académico como en los profesionales de organizaciones internacionales. No deja, sin embargo, de haber críticas realizadas desde distintos grados de cercanía al enfoque institucional, algunas de las cuales serán revisadas más adelante.

Existen tres estrategias básicas para abordar el análisis empírico de la relación entre instituciones y crecimiento económico: 1) la estimación de ecuaciones (*Growth Regressions*) en las que se utilizan variables institucionales como explicativas de las diferencias en tasas de crecimiento o en niveles de la renta per cápita; 2) identificación de procesos de cambios (de aceleraciones) en la evolución de las economías y posterior análisis de los factores institucionales que han podido impulsar esos cambios; 3) análisis empírico (micro econométrico) del modo en que factores institucionales pueden estar afectando las decisiones empresariales que contribuyen a impulsar el crecimiento.

La más utilizada, probablemente porque es la más sencilla y porque es la más aceptada por la profesión académica, es la primera. Existen numerosos trabajos econométricos en cuyas regresiones los factores institucionales aparecen como elementos importantes para explicar las diferencias en renta per cápita y en tasas de crecimiento a largo plazo¹⁷. Pero sus resultados están sometidos a críticas relevantes. Las hay de cuatro tipos:

- i) La relación entre factores institucionales y renta per cápita (o producto por trabajador, o la tasa de crecimiento de cualquiera de estas dos magnitudes) tiene discontinuidades en algunos rangos y es no lineal en otros. Un determinado cambio en las instituciones económicas que se produce en un momento del tiempo puede producir una mejora económica apreciable a lo largo de un período largo. Por otra parte, un determinado aumento de la calidad institucional tiene distintos efectos sobre el crecimiento de las variables económicas dependiendo del nivel de la calidad institucional. Y por último, los efectos sobre el crecimiento de la calidad institucional y otras variables relevantes, como la educación, no son separables: una

¹⁷ Knack y Keefer (1997), Hall y Jones (1999), Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), Acemoglu, Johnson, Robinson y Thaicharoen (2003), Easterly y Levine (2003), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2003), y Sebastián (2004), son solo una pequeña muestra.

misma mejora de la educación tiene efectos muy diferentes según cual sea la calidad institucional¹⁸.

- ii) La especificidad del cambio institucional en muchos países (su carácter fundamentalmente idiosincrásico) no puede ser recogida por el análisis de regresión de sección cruzada (o de datos de panel) de los países. China, por ejemplo, aparece siempre como un dato atípico en las regresiones, cuando resulta que el cambio institucional *sui generis* que se ha ido produciendo en ese país desde principios de los ochenta explica en buena medida su éxito de crecimiento¹⁹.
- iii) La naturaleza de los datos sobre indicadores institucionales: La realidad institucional tiene muchas dimensiones y los datos disponibles son indicadores agregados de varias de esas dimensiones. Una base de datos fundamental son los indicadores de *Governance* estimados a partir de una multitud de fuentes por el equipo del Banco Mundial dirigido por Kaufmann (1999). Constituyen una información muy útil para aproximarse a la realidad institucional de muchos países, pero representan medidas excepcionalmente gruesas de la complejidad institucional. Por otra parte, ni en esta fuente ni en ninguna otra, existe información fiable sobre la evolución de la realidad institucional durante un período suficientemente largo, lo que imposibilita cualquier análisis dinámico a partir de esos datos.
- iv) Existe causalidad bidireccional entre instituciones y crecimiento. No es que exista porque las buenas instituciones sean un bien de lujo que se adoptan cuando el país crece, cómo dicen algunos críticos, sino que existe, cómo se deriva del esquema de dinámica institucional desarrollado anteriormente, porque la mejora de los resultados económicos consolida a grupos de poder con intereses en mejorar aún más las instituciones económicas. Aunque, en consistencia con esta observación, desde los pioneros trabajos de Hall y Jones (1999) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) se ha recurrido a variables instrumentales para tratar la simultaneidad, existen problemas con la elección de los instrumentos. Además la ausencia de datos institucionales para períodos históricos largos dificulta el tratamiento de esta cuestión.

En resumen, los resultados econométricos son coherentes con la hipótesis de que los factores institucionales son elementos importantes en la explicación del crecimiento de las economías. Pero estos ejercicios econométricos están sujetos a importantes críticas. Alguna de estas críticas, por cierto, permiten explicar el hecho, subrayado por Easterly (2001), de que entre 1980 y 2000 un conjunto amplio de países tuvieron un crecimiento medio nulo (y mucho menor que en las dé-

¹⁸ Estas dos últimas no linealidades son las apuntadas por Rodríguez (2005) al criticar las regresiones de crecimiento. También son aplicables a aquellas que no utilizan variables institucionales como argumentos.

¹⁹ Véase el análisis de la experiencia china en el Capítulo 2.

cadas anteriores), a pesar de que muchos de esos países mejoraron su educación y realizaron algunas reformas (en su política macroeconómica, fundamentalmente). Lo contrario de lo que se hubiera esperado de los resultados de las estimaciones econométricas disponibles.

La segunda estrategia de investigación empírica, que hemos seguido en éste proyecto (Capítulo 2), consiste, en primer lugar, en la definición de un procedimiento para identificar y fechar episodios de convergencia sostenida en la evolución de la renta per cápita de los países²⁰. Estos episodios representan procesos de aceleración de la renta per cápita que conducen a una reducción de la distancia existente respecto de la renta del país de referencia (Estados Unidos). El carácter sostenido de dicha convergencia supone eliminar aquellos episodios en los que, tras unos años, la renta per cápita del país vuelve a diverger. Una vez identificados y fechados los distintos episodios de convergencia sostenida se analiza, caso por caso, cada uno de ellos, buscándose una explicación de cómo cambios en las instituciones económicas en fechas anteriores al comienzo de cada episodio han sido la causa más plausible de la aceleración. El análisis de casos²¹ produce una sólida impresión de la importancia de los factores institucionales, pero, al mismo tiempo, pone de manifiesto lo específico de los cambios institucionales que han facilitado el impulso en el crecimiento.

La tercera estrategia, el análisis microeconómico de las decisiones de las empresas en distintos contextos institucionales, tiene la dificultad de la escasez de datos. Se trataría de identificar si los factores institucionales condicionan decisiones empresariales responsables del avance de la productividad. Por ejemplo, analizando si diferencias en aspectos institucionales relevantes explican la distinta disposición de las empresas a incorporar nuevas tecnologías. En el Capítulo 3 (sección 3.4) de este estudio se presenta un ejercicio econométrico sobre el particular: utilizando datos de la *Executive Opinion Survey* del *World Economic Forum* se obtienen resultados que apuntan a que varios factores institucionales inciden sobre el grado en el que las empresas absorben nuevas tecnologías.

Con sus deficiencias, el conjunto de evidencia disponible constituye un argumento poderoso a favor de la importancia de los factores institucionales en la determinación de los éxitos y fracasos en el crecimiento. El análisis de casos (de los éxitos y de los fracasos) nos parece relativamente contundente, seguramente más que las *growth regressions*. La tercera opción estratégica necesita desarrollarse más.

Diferencias institucionales en los países desarrollados

Las malas instituciones económicas son causa fundamental del estancamiento de los países subdesarrollados. Pero en los países desarrollados (digamos, en los

²⁰ Nosotros hemos utilizado un algoritmo que se inspira en el propuesto por Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004), pero que, en nuestra opinión, mejora el de dichos autores. Véase Capítulo 2 (sección 2.1).

²¹ Véase el estudio de países en Rodrik (2003) y el Capítulo 2 de este estudio.

países de la OCDE) también hay diferencias institucionales que pueden explicar el comportamiento de la productividad de los factores, motor del crecimiento.

Es evidente que las normas que regulan la actividad económica (las instituciones del tipo 1 de la clasificación anterior) no son las mismas en todos los países de la OCDE. El proyecto que dentro de la OCDE realiza el grupo dirigido por Nicoletti y Scarpetta²², tras elaborar indicadores sobre el estado de las regulaciones en los mercados de productos y en el mercado de trabajo, establece relaciones entre esas regulaciones y el avance de la productividad (a nivel nacional y, también, a nivel sectorial).

Por otra parte, la fuente de datos del Banco Mundial *Doing Business*, que recoge el estado de las condiciones en las que las empresas desarrollan su actividad en mucha países del mundo, pone de manifiesto algunas diferencias en la letra de las regulaciones entre los distintos países de la OCDE²³.

Pero con toda seguridad, las instituciones del tipo 2 y 3 (y los valores sociales) son diferentes entre los países desarrollados y pueden estar condicionando la actividad empresarial y el crecimiento de la productividad.

La Encuesta que el *World Economic Forum*²⁴ hace periódicamente a ejecutivos empresariales del todo el mundo (*Executive Opinion Survey, EOS*), pone de manifiesto diferencias apreciables en la percepción que tienen los empresarios de los países de la OCDE respecto a muchas cuestiones que configuran el escenario institucional. Factores todos ellos relevantes para la actividad empresarial y para la evolución de la productividad²⁵.

En los países de la OCDE también la percepción de los empresarios de las normas y de las regulaciones depende, además del literal de las normas, de lo que hemos venido llamando instituciones informales. Si hay sesgos y conductas irregulares en la Administración y si la seguridad jurídica es menor, los empresarios pueden percibir como más restrictivas para su actividad un determinado conjunto de normas²⁶.

La presencia de la economía informal o sumergida laстра la innovación y los avances de la productividad, pues esas actividades se desarrollan en un contexto menos propicio para la eficiencia. En la OCDE el grado de economía informal es menor que en los países en vías de desarrollo, pero en algunos de sus países sigue siendo sustancial. La intensidad de la economía informal está parcialmente explicada por normas, fundamentalmente de tipo fiscal, pero también, en gran medida, por el grado de seguridad jurídica existente en los países. También dentro de

²² Scarpetta, Hemmings, Tressel y Woo (2002), Scarpetta y Tressel (2002) y Nicoletti y Scarpetta (2003). Una presentación crítica de ese conjunto de indicadores de la OCDE se realiza en el Capítulo 3 (sección 3.5) de este estudio.

²³ En el Capítulo 3 (secciones 3.1 y 3.2) de este estudio se presenta una explotación de esta fuente de datos aplicada a los países de la OCDE.

²⁴ Véase, por ejemplo, el Global Competitive Report 2004-2005 del World Economic Forum.

²⁵ Véase la sección 3.3 del Capítulo 3 y el trabajo econométrico descrito en la sección 3.4.

²⁶ Véase la sección 1.2.1 de este estudio.

la OCDE. Precisamente en los países desarrollados con mayor grado de economía informal (Grecia, Italia, España y Portugal) los factores fiscales son menos decisivos que la baja calidad (en términos relativos) de su seguridad jurídica²⁷.

Dentro de un mismo país apenas hay diferencias en las normas, pero entre unas regiones y otras puede haber diferencias sustanciales en los valores y en las conductas (de políticos y funcionarios, pero también de ciudadanos). Y esto puede condicionar atrasos relativos persistentes, que varias décadas de políticas regionales no han sido capaces de solucionar²⁸.

En la práctica totalidad de los países desarrollados las instituciones políticas formales son similares. Pero la distribución del poder político de facto difiere de unos países a otros. Para entender porqué en algunos países se generan y mantienen determinadas normas que no existen en otros, habrá que identificar los grupos beneficiados por esas normas (sindicatos, agricultores, fuerzas políticas regionales, etc.) con capacidad para suscitar apoyo electoral. Es fundamental explicar también la dinámica de los valores y códigos de conducta, pues entre los países de la OCDE las diferencias en las instituciones económicas formales (normas y regulaciones) son significativamente menores que las diferencias en el comportamiento empresarial.

Subdesarrollo, instituciones y estrategia de desarrollo

Los cambios institucionales que han impulsado procesos de crecimiento sostenido han sido muy variados. Puede decirse que cada uno de ellos ha tenido elementos idiosincrásicos que los hace difícilmente trasladables a otros países. Siguiendo a Rodrik (2004) se puede afirmar que para salir del secular estancamiento en el que se encuentran sumergidos los países subdesarrollados tienen que conseguir:

- Una cierta estabilidad macroeconómica.
- Una mayor integración en la economía mundial.
- Mayores garantías a empresarios sobre protección de derechos de propiedad y cumplimiento de contratos.
- Un cierto grado de estabilidad política y de cohesión social.

Todos los países que han logrado mantener un crecimiento alto y sostenido, gracias al cual han iniciado una convergencia con los países más adelantados, han experimentado estas cuatro características. Pero las estrategias para conseguirlas han sido muy diferentes. No hay un conjunto definido y cerrado de reformas que

²⁷ Estos países tienen un porcentaje del PIB informal o sumergido mayor que el que les correspondería por los factores fiscales (la percepción de los empresarios de lo restrictivo que resultan para la inversión y el empleo el conjunto de figuras tributarias). Pero son los países de la OCDE con seguridad Jurídica más baja (véase la sección 1.2.2 de este estudio).

²⁸ Un caso extremo es el de Sicilia en Italia, en donde la hipótesis sería que el atraso es consecuencia de la importancia de la Mafia (una institución privada perversa también para el crecimiento económico) y no que el desarrollo de la Mafia haya sido una consecuencia del atraso.

puedan ser aplicados a cualquier país subdesarrollado para que inicie una fase sostenida de despegue. Así, el listado de medidas que Williamson (1990) resumió como el Consenso de Washington carece de sentido, pese a la aceptación que tuvo en muchos expertos de organismos internacionales. Y el motivo no es sólo que estuviera compuesto fundamentalmente por medidas macroeconómicas y de liberalización (que por si solas no pueden impulsar el crecimiento de forma sostenida), sino porque no es posible definir un recetario común para todos los países.

Es evidente que pueden existir muchas dificultades, especialmente de orden político interno, para iniciar un programa amplio de reformas. Cualquier intento de reforma que genuinamente quiera emprender un gobierno, encontrará resistencias en una parte de los grupos dominantes. Mayor cuanto más amplia sea la reforma que se pretende. Por lo que una identificación de las restricciones más importantes, para incidir inicialmente en ellas, tal como proponen Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), puede ser la base de una estrategia de desarrollo con éxito. Como bien dicen los mencionados autores, podría ocurrir que reformas parciales de algunos aspectos pudieran empeorar otros aspectos, respecto de los que no se tenga la voluntad o la capacidad de reformar. Un ejemplo claro es la privatización de empresas estatales acompañada de la liberalización de los mercados, sin haber sentado las bases de confianza y seguridad jurídica para que surjan empresarios que asuman la propiedad de esas empresas y ejerzan su actividad en esos mercados. El resultado será que las empresas privatizadas pasan a ser propiedad de los grupos dominantes ya existentes, que pasan a tener más incentivos y más poder para bloquear el desarrollo empresarial.

Por eso es importante identificar los aspectos más restrictivos y tratar de centrar en ellos la acción política. En algunas ocasiones las reformas iniciales que ponen en marcha un proceso positivo no tienen que ser muy grandes. Un buen ejemplo es el caso de la India, que llegó a mediados de los 80 con una tasa de ahorro bastante alta y un nivel educativo de parte de su población relativamente elevado, pero habiendo experimentado un crecimiento muy pobre. Reformas relativamente pequeñas introducidas por el Gobierno de Rajiv Gandhi (liberalización de buen número de precios, disminución de las autorizaciones administrativas y disminución del impuesto marginal) produjo un cambio significativo. Los gobiernos posteriores siguieron el proceso de reforma, resolviendo los estrangulamientos que se iban produciendo ante el impulso de la economía²⁹.

El enfoque propuesto por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) es realmente acertado. Pero su aplicación concreta requiere de un conocimiento de la realidad de cada país, que no se puede sustituir por un análisis de estadísticas económicas locales y de indicadores institucionales transnacionales³⁰.

²⁹ Véase el análisis de la experiencia de la India en el Capítulo 2. Cómo se aprecia en ese mismo capítulo, el caso de China es mucho más complejo y ha necesitado de grandes dosis de ingeniería institucional.

³⁰ En este sentido algunas aplicaciones que presentan los citados autores y sus colaboradores no hacen justicia a lo prometedor de su propuesta programática.

Discusión de críticas recientes al enfoque institucional

Se han producido recientemente diversas críticas al enfoque institucional que acabamos de presentar.

En su libro sobre el *Fin de la Pobreza*, Sachs (2005) defiende que la causa fundamental del subdesarrollo es la dotación de recursos naturales. La pobreza de recursos agrícolas conduce a una trampa de pobreza: imponen una muy baja generación de rentas, que hace imposible generar fondos para la inversión que se necesitaría para hacer más productivas las actividades agrícolas. Por eso Sachs considera que la ayuda financiera internacional es la única vía para sacar a esos países del estancamiento.

La evidencia que presenta Sachs para fundamentar su hipótesis es muy pobre. El intento de ilustrar la importancia de la tasa de ahorro, que contradice mucha evidencia anterior, es decepcionante³¹. Por otra parte, ni siquiera menciona los casos de Botswana y Mauricio, los dos países africanos con mayor crecimiento, que partieron con unos recursos agrícolas muy pobres³². Tampoco los casos de Nigeria y Venezuela, países magníficamente dotados del recurso natural que más se ha encarecido en los últimos 30 años, por lo que no deberían tener restricciones financieras, y que han registrado una caída sostenida de su renta per cápita.

Para reforzar su posición, critica el análisis institucional, pero lo hace más con descalificaciones que con argumentos. El único argumento empírico que utiliza es peregrino: corrige los valores de un indicador institucional del Banco Mundial por la renta per cápita de cada país y concluye que las diferencias en esa medida (corregida) de calidad institucional son poco relevantes. Si, como estamos convencidos, la calidad institucional es una causa fundamental del crecimiento de la renta per cápita, el resultado de Sachs no indica lo que él pretende, sino justamente lo contrario³³.

Más interés tiene la crítica expuesta por Glaeser, La Porta, López de Silanes y Shleifer (2004), que aunque coinciden en que una buena protección de los derechos de propiedad es necesario para mantener un esfuerzo inversor e innovador que impulse el crecimiento, consideran que este proceso ha sido en ocasiones iniciado por decisiones económicas de unos líderes políticos que pueden no tener restricción institucional alguna, decisiones que impulsan la acumulación de capital físico y humano. Y es precisamente esa acumulación de capital humano, termina su argumento, la que acaba produciendo mejoras en las instituciones políti-

³¹ No hay un intento de contraponer sus datos sobre la importancia de la tasa de ahorro con la anterior evidencia que los contradicen, ni hay la menor respuesta (ni siquiera mención) a relevantes críticas a anteriores trabajos suyos que otorgaban una excesiva importancia la dotación de recursos naturales, como las presentadas por Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), Easterly y Levine (2003), Rodrik, Subramanian y Trebbi (2003).

³² Un análisis desde la perspectiva institucional de la experiencia de Botswana y Mauricio se encuentra desarrollado en el Capítulo 2 de este estudio, basado, respectivamente, en Acemoglu, Johnson y Robinson (2003) y Subramanian y Roy (2003).

³³ Para que se entienda: si corregimos la ingesta de caloría de un conjunto de individuos por su peso, seguramente concluiremos que esa ingesta es «similar» en todos los individuos.

cas. Un ejemplo sería la experiencia de Corea del Sur, que tras el intenso proceso de acumulación de capital, tanto físico como humano, impulsado por un régimen dictatorial, se produjo una transición a la democracia, que interpretan como el resultado del deseo de una sociedad más educada.

Confrontan la hipótesis de Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) de que el modelo colonial seguido (extractivo o de asentamiento), que estuvo condicionado por la densidad de población de la nueva colonia, fue lo que determinó que en la descolonización las instituciones fueran propicias (en las colonias de asentamiento) o no (en las colonias extractivas) al desarrollo económico. Su tesis alternativa es que en los países con baja densidad de población autóctona, en los que se produjo el modelo de asentamiento, el capital humano medio era mayor, por el mayor peso de los colonos. Es cierto que las dos teorías aplicadas a los modelos de colonialismo son difíciles de discernir empíricamente. Pero Acemoglu, Johnson, Robinson y Yared (2005) han respondido con nueva evidencia sobre la muy débil relación existente entre cambios en la educación y mejora democrática³⁴, un elemento fundamental en la explicación de Glaeser, La Porta, Lopez de Silanes y Shleifer (2004). Por otra parte, lo que la teoría del «capital humano» no puede explicar son fenómenos de reversión como el de Argentina. Ni el fracaso de Venezuela, comparado por ejemplo con el éxito de Mauricio, cuando durante buena parte del período (más de 30 años) en el que el primero ha disminuido su renta per cápita y el segundo ha crecido de forma sostenida el nivel de capital humano del primero era sustancialmente mayor (sin contar con la disponibilidad de petróleo por parte de Venezuela).

En su contribución los autores ponen en duda la medición de aspectos institucionales mediante los indicadores disponibles³⁵. Consideran que algunas medidas de instituciones políticas (el riesgo de expropiación o la eficacia del gobierno, por ejemplo) no son tales, sino que son las consecuencias de políticas de los gobiernos, que las pueden tomar en contextos institucionales diferentes. Y tienen razón. Pero este hecho no deslegitima el enfoque institucional. La pretensión pone de manifiesto la confusión conceptual que parecen tener los autores.

Glaeser, La Porta, Lopez de Silanes y Shleifer parecen aceptar la importancia de las instituciones económicas (insisten desde el principio en lo crucial que resulta la protección de los derechos de propiedad), pero su crítica la centran en la falta de relevancia de las instituciones políticas. Ponen en el centro de su análisis el capital humano, que en su teoría contribuye tanto a la mejora de los resultados económicos como, más lentamente, a la evolución de las instituciones políticas. No explican como interactúan capital humano e instituciones económicas. Ni se plantean si un aumento en el nivel educativo permitiría mejorar el crecimiento si

³⁴ En otro trabajo reciente, Acemoglu y Jonson (2006), tras comprobar la mejora en la esperanza de vida en muchos países subdesarrollados, establecen que no hay una relación entre esta mejora y la mejora en el nivel de renta per cápita,

³⁵ Apuntan, acertadamente, que algunos indicadores muestran una volatilidad impropia si miden adecuadamente aspectos que cambian muy lentamente.

se mantiene una mala calidad de las instituciones económicas³⁶. Los autores no discuten (o no conocían) el esquema propuesto por Acemoglu, Johnson y Robinson (2004) que hemos desarrollado más arriba. Ya sabemos que no hay una relación determinista entre instituciones políticas formales e instituciones económicas. Es verdad que las instituciones políticas formales vienen afectadas por el crecimiento económico, pero más que por el incremento del capital humano lo son por los cambios en la distribución de los recursos, que lleva a los beneficiados por ella a reclamar reglas de juego político más equilibradas. Por lo que su crítica a la falta de relevancia de las instituciones políticas formales no afecta fundamentalmente a la validez del enfoque institucional que hemos desarrollado.

Muy recientemente Rodrik (2006) ha sembrado algunas dudas, hablando de la existencia de cierto fundamentalismo institucional. Viene a decir que el enfoque institucional debilita a los que defienden políticas reformistas: si las instituciones son algo tan solidamente incrustado en la realidad social de un país y si son algo tan difícil de cambiar, defender que es necesaria su reforma para que una economía pueda salir de su estancamiento parece deslegitimar las propuestas de reformas parciales. Pero de nuevo hay una confusión entre instituciones políticas e instituciones económicas. El desarrollo teórico que hemos explicado en las páginas anteriores da una respuesta bien clara a esa preocupación. Cambios relevantes (que reduzcan restricciones efectivas), que no tienen que ser necesariamente muy radicales, en normas y en los mensajes del poder político (que aumenten la confianza de los responsables de la inversión y de la innovación) pueden desatar una dinámica positiva. Para que el proceso se prolongue en el tiempo, serán necesarias nuevas reformas. La llamada de atención de Rodrik puede interpretarse, precisamente, como una defensa de la estrategia defendida junto a Hausmann y Velasco, coherente con lo que acabamos de argumentar.

1.2. INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

(Autores: JERÓNIMO ROCA y CARLOS SEBASTIÁN)

1.2.1. Normas y percepción de las normas

Introducción

Hay pocas dudas de que la calidad de las normas, las que regulan e imponen restricciones a la actividad económica, es un factor relevante para un buen funcionamiento de la economía y para su crecimiento. Pero el literal de las normas y las propias normas en funcionamiento (que forman parte de lo que llamamos instituciones formales) no es en sí mismo el factor decisivo. Lo decisivo es cómo las perciben los agentes económicos, los empresarios fundamentalmente. Al fin y al cabo, estos agentes tomarán sus decisiones en función de esa percepción. Y

³⁶ Los países comunistas tenían un nivel de capital humano muy superior al de países con mayor nivel de renta per cápita.

cómo las perciben dependerá en gran medida de lo que llamamos instituciones informales: la confianza que tengan sobre el grado de cumplimiento de normas y acuerdos y sobre la limpieza de la práctica reguladora.

La relevancia de este hecho es obvia: el mero cambio de las normas puede no ser suficiente para inducir conductas creadoras de riqueza, si no va acompañado de un cambio en la percepción de los empresarios sobre esa normativa.

Kaufmann (2004) sugirió analizar esta cuestión en el terreno de las regulaciones sobre la creación de empresas. Se planteó explicar las percepciones de los empresarios sobre las restricciones en este campo —reveladas por las respuestas a algunas preguntas de la *Executive Opinion Survey (EOS)*—, a través del estado de las normativas —comprendidas para muchos países del mundo en el informe del Banco Mundial *Doing Business Indicators (DB, 2004)*—. Encontró que la explicación era relativamente insatisfactoria y que mejoraba notablemente si se añadía un indicador de instituciones informales; entre los indicadores de *Governance* elaborados por el propio Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003) eligió el grado de Control de la Corrupción.

Nosotros nos proponemos aquí repetir el experimento y extenderlo a otros aspectos de la regulación económica³⁷. Mientras que Kaufmann se centra exclusivamente en las regulaciones existentes para el inicio de empresas, nosotros, además de en ese aspecto, nos fijaremos también en la Concesión de Permisos y Licencias y en la Protección de los Derechos de Propiedad.

Los ejercicios realizados exploran la hipótesis de que la percepción empresarial sobre estos tres aspectos del clima de negocios se explica más satisfactoriamente cuando, además de las instituciones económicas formales, se consideran las instituciones informales como variables explicativas y, por otra parte, que la importancia de estas últimas para modificar dicha percepción es en algunos casos mayor que la de las instituciones formales.

Algunas consideraciones metodológicas

1. En cada uno de los ejercicios planteados, las percepciones de los empresarios —variable dependiente— se obtendrán de sus respuestas a la *Executive Opinion Survey*, una encuesta a ejecutivos de empresas de todo el mundo realizada por el *World Economic Forum* y que es la base, entre otros, del *Global Competitiveness Report*. Se han utilizado aquí las respuestas correspondientes al Informe 2004-2005.

El estado de las normativas se representará con los indicadores de *Doing Business* (año 2004) y, finalmente, las instituciones informales con los indicado-

³⁷ También pretendemos ver si los resultados de Kaufmann se mantienen utilizando una metodología distinta, más adecuada a la naturaleza de los datos empleados. El uso de regresión lineal, como hace Kaufmann, cuando la variable dependiente (las percepciones reflejadas por la EOS) es cualitativa no nos parece adecuado.

res de *Governance* (año 2002) estimados, como se ha dicho, por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi a partir de la agregación de un conjunto muy amplio de otros indicadores.

2. En la *Executive Opinion Survey*, el dato que se observa para cada país es la media de las respuestas de los empresarios a cada una de las preguntas de esta encuesta. Dichas respuestas están tabuladas del 1 al 7 que representan, respectivamente, el peor y el mejor juicio sobre el aspecto por el que se pregunta. Por ejemplo, la pregunta 7,05, sobre lo difícil y costoso (en tiempo y recursos) que resulta iniciar una empresa, está tabulada del 1 (muy difícil y costoso) al 7 (muy sencillo y barato). El dato que se observa para cada país es la media de las respuestas de los empresarios

Las respuestas de la EOS no son cardinales (aquí, cuatro no es el doble de dos), por lo que no nos parece lícito tratarlas como variables continuas. Nos proponemos tratarlas como variables cualitativas ordenadas y utilizar técnicas de estimación apropiadas para este tipo de datos. Para facilitar la interpretación de los resultados, el recorrido se ha recodificado en tres valores: 1 (que agrupa los valores originales 1, 2 y 3 y representa, en el caso de la pregunta sobre el inicio de empresas, la percepción de un inicio relativamente difícil y costoso de la empresa), 2 (punto medio que coincide con el 4 del recorrido original) y 3 (que agrupa los valores 5, 6 y 7 del recorrido original y representa la percepción de un inicio relativamente sencillo). El comentario vale para las otras dos variables dependientes de los ejercicios realizados.

3. Como se ha dicho, en todos los ejercicios que se plantean la variable dependiente es cualitativa ordenada y no cardinal. A la vez, no se debe dejar de lado la información que brinda el ordenamiento. Por tanto, lo correcto técnicamente es estimar modelos probits ordenados³⁸.

Debe tenerse presente que en el contexto de un modelo probit ordenado las estimaciones del modelo representan la probabilidad de que la variable dependiente tome los diferentes valores de su recorrido.

4. Para verificar si la percepción empresarial sobre las restricciones a la actividad económica se explica más satisfactoriamente cuando, además de las instituciones económicas formales, se consideran las informales, se verificará si el ajuste global del modelo mejora cuando se agregan estas últimas, representadas, como se dijo, por los indicadores de *Governance* del Banco Mundial. Se utilizará como medida de ajuste el pseudo R-cuadrado propuesto por McFadden (1974)³⁹.

5. Adicionalmente, para comparar el efecto sobre las percepciones empresariales de las modificaciones en la normativa, por una parte, y de la confianza en

³⁸ Para un tratamiento de los modelos probit ordenados véase Wooldridge (2002).

³⁹ El *pseudo R-cuadrado* propuesto por McFadden (1974) es igual a $1 - \alpha_A/\alpha_O$, donde α_A es el logaritmo de la función de verosimilitud del modelo completo y α_O es el logaritmo de la función de verosimilitud del modelo que solo tenga una constante.

dicha normativa, por la otra, se ha decidido simular numéricamente el efecto de cambios en las variables explicativas sobre la probabilidad de que la variable dependiente tome los diferentes valores de su recorrido⁴⁰. Este efecto es diferente para cada uno de los individuos considerados, por lo que los efectos presentados son un promedio de los efectos individuales.

Una comparación rigurosa exige que, además de obtener estimaciones puntuales de estos efectos, se obtengan intervalos de confianza para los mismos, lo que se hará siguiendo la técnica de *bootstrapping*⁴¹.

Inicio de empresas

Las restricciones al inicio de empresas son un freno relevante para la dinamización de una economía. Son las nuevas empresas las que pueden romper monopolios ineficientes y las que pueden resultar más innovadoras.

La EOS contiene una pregunta, la 7.05, sobre lo difícil y costoso (en tiempo y recursos) que resulta iniciar una empresa. Está tabulada del 1 (muy difícil y costoso) al 7 (muy sencillo y barato). Como se ha dicho, para facilitar la interpretación de los resultados, el recorrido se ha recodificado del 1 al 3. En la tabla 1.1 se presenta la distribución marginal de la variable dependiente así recodificada⁴².

Tabla 1.1

DISTRIBUCIÓN DE OBSERVACIONES

EOS 7.05	Número de observaciones
1	17
2	38
3	41

Por otra parte, en DB se recoge la cuantificación realizada por expertos del número de procedimientos (SB1), tiempo (SB2) y coste (SB3) necesarios para iniciar una empresa.

En la columna (1) de la tabla 1.2 se presenta la estimación de un modelo probit ordenado que explica la percepción de los empresarios sobre la dificultad

⁴⁰ Se ha optado por esta estrategia pues no está claro (y no resulta sencillo comprobar) si la derivada es una buena aproximación al incremento finito.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Mooney y Duvall (1993).

⁴² De los 104 países de la EOS, solo se consideran los 96 que tienen observaciones en todas las variables que intervienen en los modelos.

para iniciar una empresa (EOS 7,05) con SB1, que es la variable de DB con la cual se obtiene el mejor ajuste. Cuando se añade como variable explicativa adicional el índice de Seguridad Jurídica (*Rule of Law*) de los indicadores de *Governance* —columna (2) de la misma tabla—, mejora el ajuste global (aumenta el pseudo R-cuadrado) y la variable SB1 continúa siendo significativa, incluso al 1%. En rigor, como la variable RULE está correlacionada con SB1 (-0,67), hemos sustituido esta última variable por los residuos de la regresión de SB1 (explicada) sobre RULE (explicativa). RES SBI representa, por tanto, la parte de SB1 no explicada por RULE.

Tabla 1.2

PROBIT ORDENADO EOS 7.05 SOBRE SB1 Y RULE
(Entre paréntesis los errores estándar)

Variable dependiente: Inicio Empresas (EOS 7.05)	Toda la Muestra	
	(1)	(2)
SB1 - N° procedimientos	-0,1813 (0,0363)	-0,1152 (0,0414)
RULE		0,7738 (0,1321)
Puntos frontera		
Frontera 1	-2,88	-0,95
Frontera 2	-1,54	0,48
N	96	96
Pseudo R ²	0,1351	0,1917

En la tabla 1.3 se presenta el efecto sobre la probabilidad de que la variable dependiente tome cada uno de los valores de su recorrido ante variaciones de un 10% de las variables explicativas, porcentaje que se ha tomado igual en todos los casos de modo que los efectos resultantes sean comparables⁴³.

⁴³ Las «probabilidades observadas» incluidas en la última línea de la tabla 1.3 son las frecuencias muestrales. Por ejemplo, en un 17.71% de los países de la muestra, el promedio de las respuestas empresariales percibe el inicio de empresas como difícil y costoso (P1).

Tabla 1.3**EFEKTOS ANTE VARIACIONES DEL 10% EN LAS VARIABLES EXPLICATIVAS**

	$\Delta P1/P1$	$\Delta P2/P2$	$\Delta P3/P3$
Modelo (1)			
SB1	27,3	2	-18,3
Modelo (2)			
RES SB1	4,9	1,1	-2,9
RULE	-12	-5,1	4,8
Probabilidades observadas	0,1771	0,3958	0,4271

En el Modelo (1), ante un aumento de 10% en SB1 (número de procedimientos necesarios para iniciar una empresa)⁴⁴, la probabilidad de que los empresarios perciban como más difíciloso dicho inicio aumenta un 27,3% (P1) y una disminución en SB1 de 10% aumenta un 18,3% la probabilidad de que el inicio de una empresa sea percibido como relativamente fácil (P3).

En el Modelo (2) un aumento del 10% en SB1 (en rigor, de la parte de SB1 no explicada por RULE), manteniendo constante el grado de seguridad jurídica, aumenta en un 4,9% la probabilidad de que los empresarios perciban como difícil el inicio de empresas ($\Delta P1$) mientras que una disminución de 10% determina un aumento de 2,9% de la probabilidad de que el inicio de las empresas sea percibido como fácil ($\Delta P3$). Vemos, por tanto que los efectos son sustancialmente más pequeños que cuando no se incluía como variable explicativa el clima de seguridad jurídica. Por su parte, ante una mejoría de 10% en RULE (seguridad jurídica), la probabilidad de que los empresarios perciban como no problemático el inicio de empresas aumenta un 4,8% ($\Delta P3$) y disminuye un 12% la probabilidad de que se perciba como difíciloso dicho inicio ($\Delta P1$)⁴⁵.

Como se ve, en todos los casos la estimación puntual del efecto de una variación en RULE supera al efecto resultante de igual variación porcentual en RES SB1. Debe aclararse, no obstante, que han sido estimados los intervalos de confianza de estos efectos a través de la técnica de *bootstrapping* y la diferencia de efectos es estadísticamente significativa solamente en el caso de $\Delta P2$. Pero, en cualquier caso, estos resultados apuntan a que el estado de las instituciones informales es, al menos, tan importante como el estado de las regulaciones, si no más, para configurar las percepciones de los empresarios sobre las dificultades o facilidades para crear empresas.

⁴⁴ Un aumento del 10% en SB1 equivale, aproximadamente, a un 25% de su desviación estándar.

⁴⁵ Debe reconocerse que no resulta intuitivo un cambio de 10% en RULE y, menos aún, en RES SBI, la parte de SBI no explicada por RULE. No obstante, puede afirmarse que un cambio de 10% en RULE equivale aproximadamente a un 25% de su desviación estándar.

Nuestros resultados, utilizando una metodología de estimación que nos parece más correcta dada la naturaleza de los datos, confirman los de Kaufmann. Resulta plausible, con sus resultados y con los nuestros que, efectivamente, la explicación de cómo los empresarios perciben las restricciones para la creación de empresas está algo más en la credibilidad y grado de cumplimiento de las normas y acuerdos en cada país, que en las normas concretas que regulan la creación de empresas.

Permisos y licencias

Durante la vida de la empresa ésta tiene que obtener varios tipos de permisos y licencias que pueden restringir su dinamismo.

La EOS presenta la percepción de los empresarios sobre la medida en la que esas obligaciones administrativas son o no una carga para la empresa, tabulada, como acostumbra esta encuesta, entre 1 (son una carga pesada) y 7 (no son una carga)⁴⁶. Nuevamente, para facilitar la interpretación de los resultados, el recorrido de la variable dependiente se ha recodificado del 1 al 3. En la tabla 1.4 se presenta la distribución marginal de la variable dependiente así recodificada⁴⁷.

Tabla 1.4

DISTRIBUCIÓN MARGINAL DE EOS 6.07 Y 6.08	
EOS 6.07 y 6.08	Número de observaciones
1	49
2	35
3	12
Total	96

Por otra parte, DB presenta la cuantificación de los expertos del número de procedimientos (DL1), el tiempo (DL2) y el coste (DL3) necesarios para obtener dichas licencias y permisos.

En la columna (1) de la tabla 1.5 se explican las diferencias en la percepción de lo restrictivos que resultan los permisos y licencias por el tiempo que toman los procedimientos para su obtención (DL2), que es la variable de DB con la que

⁴⁶ Utilizamos la media aritmética de las preguntas EOS 6.07 y EOS 6.08, que reflejan la percepción de los empresarios sobre los permisos y licencias concedidos por la Administración Central y por las Administraciones locales, respectivamente.

⁴⁷ Nuevamente, de los 104 países de la EOS, solo se consideran los 96 que tienen observaciones en todas las variables que intervienen en los modelos.

se obtiene el mejor ajuste. En el siguiente paso —columna (2)— se ha introducido la variable CORRUP, que representa el índice de Control de la Corrupción de los indicadores de *Governance* del Banco Mundial. Nuevamente, al igual que en el ejercicio anterior, la capacidad explicativa del modelo ha aumentado (pseudo R-cuadrado) al introducir la variable representativa de la institución informal (CORRUP) y, a su vez, la variable DL2 deja de ser significativa.

Tabla 1.5

PROBIT ORDENADO EOS 6.07 Y 6.08 SOBRE DL2 Y CORRUPCIÓN
(Entre paréntesis los errores estándar)

Variable dependiente: Permisos y Licencias (EOS 6.07 y 6.08)	Toda la Muestra	
	(1)	(2)
DL2 - Tiempo	-0,0048 (0,0015)	-0,0022 (0,0018)
CORRUP		0,785 (0,202)
Puntos frontera		
Frontera 1	-0,98	-0,02
Frontera 2	0,24	1,32
N	96	96
Pseudo R ²	0,0637	0,1309

En la tabla 1.6 se presenta el efecto sobre la probabilidad de que la variable dependiente tome cada uno de los valores de su recorrido ante variaciones de un 10% de las variables independientes. En el Modelo (1), ante un aumento de 10% en el tiempo requerido para obtener dichos permisos (DL2)⁴⁸ la probabilidad de que los empresarios perciban como más difícil dicha obtención aumenta un 6.9% (P1) y disminuye un 17.3% la probabilidad de que la perciban como relativamente más sencilla (P3).

Por otro lado, en el Modelo (2), ante una mejoría de 10% en CORRUP (Control de la Corrupción)⁴⁹, la probabilidad de que los empresarios perciban como no problemática la obtención de licencias y permisos aumenta 10,5% (P3) y disminuye 5,5% la probabilidad de que dicha gestión sea percibida como una pesada carga (P1). Dado que, como se dijo, la variable DL2 deja de ser significativa al introducir CORRUP, no es posible en este caso comparar efectos.

⁴⁸ Un aumento de 10% en *DL2* equivale, aproximadamente, a un 20% de su desviación estándar.

⁴⁹ Un aumento de 10% en *CORRUP* equivale, aproximadamente, a un 10% de su desviación estándar.

Tabla 1.6

EFECTOS ANTE VARIACIONES DEL 10% EN LAS VARIABLES EXPLICATIVAS

	$\Delta P1/P1$	$\Delta P2/P2$	$\Delta P3/P3$
Modelo (1)			
DL2	6,9	-7,-5	-17,3
Modelo (2)		No significativa	
DL2	-5,5	2,6	10,5
CORRUP	0,5104	0,3646	0,125
Probabilidades observadas			

Derechos de propiedad

Que los empresarios perciban que los derechos de propiedad están bien definidos y protegidos es condición necesaria para que inviertan y emprendan actividades innovadoras. Que las normas establezcan procedimientos a los que pueden acudir los empresarios para garantizar el cumplimiento de los contratos es un aspecto importante de la protección de los derechos de propiedad.

La EOS refleja, a través de la pregunta 6.03, la percepción de los empresarios sobre el estado de la definición de los derechos de propiedad en su país, tabulada del 1 (mala definición y escasa protección) al 7 (buena definición y protección). Nuevamente, para facilitar la interpretación de los resultados, el recorrido de la variable dependiente se ha recodificado del 1 al 3. En la tabla 1.7 se presenta la distribución marginal de la variable dependiente así recodificada⁵⁰.

Tabla 1.7

DISTRIBUCIÓN MARGINAL DE EOS 6.03	
EOS 6,03	Número de observaciones
1	11
2	21
3	60
Total	96

⁵⁰ Nuevamente, de los 104 países de la EOS, solo se consideran los 92 que tienen observaciones en todas las variables que intervienen en los modelos.

DB, por su parte, refleja tres aspectos de las normas tendentes a garantizar el cumplimiento de los contratos: número necesario de procedimientos (EC1), tiempo (EC2) y coste (EC3).

En la columna (1) de la tabla 1.8 se explica la percepción empresarial de los derechos de propiedad por el tiempo que toman los procedimientos necesarios para garantizar el cumplimiento de los contratos (EC2) y por el coste de esos procedimientos (EC3), variables explicativas con las que se obtuvo el mejor ajuste. Ambas variables resultan significativas (aunque EC3 al 5%). En la columna (2) se ha introducido como variable adicional el índice de Control de la Corrupción de *Governance*. Al hacerlo, al igual que en los ejercicios anteriores, la capacidad explicativa del modelo aumenta sensiblemente (pseudo R cuadrado) y, a su vez, EC3 deja de ser significativa.

Tabla 1.8

PROBIT ORDENADO EOS 6.03 SOBRE DB EC2, DB EC3 Y CORRUPCIÓN
(Entre paréntesis los errores estándar)

Variable dependiente: Derechos de Propiedad (EOS 6.03)	Toda la Muestra	
	(1)	(2)
DB EC2 — Tiempo	-0,0023 (0,0007)	-0,0017 (0,0007)
DB EC3— Coste	-0,0266 (0,0112)	-0,0088 (0,0127)
CORRUP		1,1243 (0,2799)

Puntos frontera

Frontera 1	-2,68	-1,88
Frontera 2	-1,77	-0,77
N	92	92
Pseudo R ²	0,1254	0,2695

En la tabla 1.9 se presenta el efecto sobre la probabilidad de que la variable dependiente tome cada uno de los valores de su recorrido ante variaciones de un 10% de las variables independientes. En el Modelo (1) puede observarse que ante un aumento del 10% en EC2 (tiempo de los procedimientos para hacer cumplir los contratos)⁵¹, la probabilidad de que los empresarios perciban como peor de-

⁵¹ Un aumento de 10% equivale, aproximadamente, a un 17% de la desviación estándar tanto en el caso de EC2 como en el de EC3.

fendidos sus derechos de propiedad aumenta un 13.1% (P1). A su vez, una disminución del 10% en dicho tiempo mejora la probabilidad de una favorable percepción de los empresarios en 5,7% (P3). Igualmente se podría interpretar la fila de EC3 (coste de los procedimientos).

Tabla 1.9

EFFECTOS ANTE VARIACIONES DEL 10% EN LAS VARIABLES EXPLICATIVAS

	ΔP1/P1	ΔP2/P2	ΔP3/P3
Modelo (1)			
DB EC2	13,1	4,2	-5,7
DB EC3	8,7	3,2	-3,5
Modelo (2)			
DB EC2	11,4	3,8	-4,8
DL2		No significativa	
CORRUP	-17,4	-9,4	5
Probabilidades observadas	0,1196	0,2283	0,6522

En el Modelo (2), un aumento del 10% en EC2, el tiempo de los procedimientos necesarios para hacer cumplir los contratos, manteniendo constante el control de la corrupción, aumenta en un 11,4% la probabilidad de que los empresarios perciban como peor defendidos sus derechos de propiedad (P1) y una disminución del 10% mejora la probabilidad de una favorable percepción de los empresarios en 4.8% (P3). Por su parte, ante una mejoría de 10% en CORRUP⁵², *ceteris paribus*, determina un aumento de 5% de la probabilidad de que los empresarios perciban como mejor defendidos sus derechos de propiedad (P3) y una disminución del 17.4% de la probabilidad de que se perciba como problemática la protección de dichos derechos (P1).

Como se ve, en todos los casos la estimación puntual del efecto de una variación en CORRUP supera al efecto resultante de igual variación porcentual en EC2. Debe aclararse, no obstante, que han sido estimados los intervalos de confianza de estos efectos a través de la técnica de *bootstrapping* y la diferencia de efectos no es estadísticamente significativa en ningún caso (P1, P2, P3). Pero, de nuevo, el estado de la corrupción es al menos tan importante como el estado de los procedimientos para garantizar el cumplimiento de los contratos en la deter-

⁵² En este caso, un aumento de 10% en CORRUP equivale, aproximadamente, a un 10% de su desviación estándar.

minación de la percepción de los empresarios sobre lo protegidos que se encuentran sus derechos de propiedad.

Conclusiones

Los resultados de este trabajo, en línea con los obtenidos por Kaufmann (2004), son coherentes con la proposición de que la percepción que los empresarios tienen de las normas que regulan la actividad empresarial depende tanto de la calidad de las instituciones informales (seguridad jurídica y control de la corrupción) como del contenido de dichas normas y su forma de aplicación.

Consideramos que tanto el literal de las normas como la calidad del servicio que vela por su aplicación son instituciones formales. Así, por ejemplo, el tiempo que tardan los procedimientos para garantizar el cumplimiento de los contratos esta determinado tanto por el contenido de las normas como por la calidad de los servicios de la Justicia y otros (como los servicios de arbitraje contemplados por las leyes). En este sentido los datos aportados por la fuente *Doing Business* reflejan el estado de las instituciones formales. Por el contrario los indicadores de *Governance* del Banco Mundial, como el que refleja el estado del Control de la Corrupción o el de la Seguridad Jurídica (*RULE OF LAW*), se refieren fundamentalmente a instituciones informales, en cuanto que reflejan el grado de limpieza de las regulaciones y el grado de cumplimientos de leyes y contratos en cada país.

Se ha encontrado que el clima de seguridad jurídica y la limpieza de las regulaciones son al menos tan importantes, si no más, que el contenido y práctica de las normas en la determinación de la percepción de los empresarios sobre las mismas. No se ha encontrado con generalidad que los cambios en la percepción del funcionamiento de dichas instituciones informales tengan sistemáticamente un efecto mayor sobre la opinión de los empresarios que el estado de las normativas, aunque sí en lo que se refiere a Permisos y Licencias y en alguna medida en lo que respecta a las regulaciones sobre el Inicio de Empresas.

No es inusual que algunos gobiernos (bienintencionados unos, o por presiones del exterior para ser merecedores de ayudas otros) cambien aspectos normativos que regulan la actividad empresarial. La conclusión de este estudio apunta a que esos cambios, si se mantienen las prácticas que generan inseguridad a los empresarios, no tendrán los efectos deseados.

1.2.2. Instituciones y Economía Informal

Introducción

La Economía Informal es un fenómeno bastante intenso en el mundo, especialmente en los países menos desarrollados. En estos países una buena parte de la producción de bienes y servicios se hace en actividades que no tienen reflejo en

las estadísticas tributarias y económicas, y que están escasamente sujetas a las regulaciones vigentes. En muchas de esas actividades sus activos no tienen un soporte registral. Según las estimaciones de Schneider (2002), que luego comentaremos, para el conjunto de los países en vías de desarrollo el valor de estas producciones supone un 41% del PNB. En los países en transición de una economía comunista a una capitalista esta proporción es similar, del 38%, y en los países avanzados de la OCDE la proporción baja al 18%.

Antes de entrar a analizar las causas de este fenómeno, detengamos brevemente en caracterizarlo y en describir sus consecuencias. La Economía Informal (EI) puede visualizarse como unas instituciones privadas desarrolladas por un conjunto de ciudadanos que desean realizar actividades productivas que les rinda un beneficio privado. Las reglas que rigen la producción y el comercio dentro de la EI no se corresponden con las que rigen en la Economía Formal de los países en los que se desarrollan. Esto es evidente en la parte de la EI que son actividades delictivas (producción y distribución de drogas, por ejemplo), pero también lo es en las actividades dentro de la EI que son irregulares pero no delictivas (no representan delitos): desde la producción de bienes en talleres informales a los mercados y comercios irregulares, pasando por las actividades de construcción y de transporte no reguladas. En los países menos desarrollados es frecuente que los activos (ya sean inmuebles o equipos) utilizados en la EI carezcan de soporte registral, lo que hace que en esas actividades no pueda haber comercio impersonal de los mismos: las escasas transacciones de activos que se producen son entre personas conocidas. Por otro lado, las dificultades que tienen los agentes de la EI para acudir a la justicia y para hacer cumplir los acuerdos mercantiles, limita el comercio impersonal de bienes y servicios.

Refiriéndonos a la EI no delictiva, que según de Soto (1986, 2000) tiene un peso enorme en algunos sectores de las economías en vías de desarrollo que él estudia, la respuesta institucional que representa es notablemente ineficiente. Se encuentra en un estado pre-capitalista, en el doble sentido de que apenas hay transacciones de activos y de que los «empresarios» no pueden acudir a la financiación con recursos ajenos (o si lo hacen, es con prestamistas informales a un coste mucho más elevado que lo harían en los mercados organizados de crédito). Por el mismo motivo, ausencia de soporte registral de sus activos, tampoco pueden recurrir a los mercados de seguros. Pero además, al estar limitado el soporte contractual de sus intercambios, la escala del comercio es menor y su inseguridad mayor. Este hecho, junto a la necesidad de disfrutar plazos cortos de recuperación de la inversión por la inseguridad jurídica en la que se mueven, afecta seriamente al tipo de técnicas productivas elegidas. Como dice North (1990), la inseguridad jurídica no sólo eleva los costes de transacción (reduciendo el comercio impersonal) sino que eleva los costes de transformación, al propiciar elección de técnicas ineficientes. A ello contribuyen también las mencionadas dificultades para encontrar financiación externa. El deseo de una pronta recuperación de la inversión, la reducida escala de la producción y la escasa o nula financiación externa sesga fuertemente la elección de técnicas en contra de las intensivas en capital. Lo que afecta negativamente a la productividad y a la inno-

vación. Por otra parte, las dificultades de suministro de algunos inputs necesarios (electricidad o gas natural), por la ausencia de soporte registral de los inmuebles en donde se realiza la actividad productiva, también afecta negativamente a la productividad y a la innovación.

Por consiguiente, en buena medida la EI está constituida por actividades de generación de rentas (no son, por lo general, actividades de desvío de rentas), pero actividades productivamente ineficientes que restringen la innovación.

Otra consecuencia de la EI, relevante cuando tiene un peso significativo, es su impacto negativo sobre los ingresos fiscales, al escaparse de la tributación una parte importante de las rentas generadas. Esto limita la capacidad de los Estados para proveer bienes públicos. También puede resultar negativo que haya una proporción relevante de las actividades productivas que incumplen regulaciones de varios tipos: laborales, sanitarias, medio-ambientales. Pero, como veremos más abajo, algunas regulaciones y, sobre todo, la forma en como se aplican, contribuyen a empujar a muchos ciudadanos a la economía informal.

Causas de la Informalidad

¿Qué factores determinan la intensidad de la EI? ¿Por qué ciudadanos que quieren emprender actividades productivas eligen la vía informal en lugar de la formal?

La respuesta de que se debe a que esos ciudadanos son escasamente ilustrados y carecen de cultura empresarial es insatisfactoria. Hay una respuesta más sencilla y más convincente: esos ciudadanos perciben que dentro de la EI su rendimiento económico es mayor que en la Economía Formal, por lo que están dispuestos a asumir la incertidumbre que supone ser «informales».

Como dice North (1990), los valores sociales son instituciones informales relevantes, en la medida que es a través de esos valores que los ciudadanos perciben los rendimientos relativos de las distintas opciones. Y, por consiguiente, la cultura de incumplimiento de normas condiciona la valoración de los agentes y puede conducirles a actividades informales en lugar de hacer un esfuerzo de reconversión a actividades formales. En los países que, con independencia de su nivel de renta per cápita, existe escasa censura social al incumplimiento de las normas y a las conductas irregulares, serán más frecuentes las actividades fuera de las normas. Pero, en cualquier caso, todo parece indicar que, objetivamente, en los países subdesarrollados la opción informal puede llegar a tener un mayor rendimiento que la opción formal, especialmente para ciudadanos ajenos a los grupos de poder⁵³.

Las instituciones formales (normas y regulaciones) y las informales (grado de cumplimiento de normas y acuerdos y práctica de las acciones de regulación) determinan que un ciudadano fuera de los círculos de poder perciba un rendimiento

⁵³ El experimento que Hernando de Soto reporta en su libro de 1986 es un ejemplo ilustrativo.

mayor actuando dentro de la EI. Esta es la hipótesis. Y esta hipótesis resulta perfectamente coherente con la evidencia aportada por estudios sobre la economía informal en países en vías de desarrollo (Soto, 1986, 2000) y resulta muy plausible a la luz de los resultados econométricos obtenido por algunos autores (Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón; 1998) y de los que se presentan más abajo en este apartado.

¿Cuáles de las instituciones formales son las más relevantes como determinantes de la EI? Se ha esgrimido que la carga fiscal (incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social) puede ser un factor muy relevante. Las regulaciones de la actividad empresarial (desde las restricciones administrativas para iniciar un negocio o un local a las distintas regulaciones a las que tienen que someterse las empresas durante su ejercicio, pasando por las regulaciones en el uso de factores) son otro elemento que puede contribuir a la intensidad del fenómeno de la EI. Por último, instituciones informales como son el grado en el que está extendida la corrupción, el grado en el que se cumplen las leyes o la independencia y eficacia de la Justicia pueden también contribuir de forma significativa a la intensidad de la EI.

La importancia del grado en el que se cumplen las leyes y contratos para la EI es obvia y opera por dos vías. Por un lado, un bajo cumplimiento de las leyes define unos códigos de conducta propicios para las irregularidades, entre ellas salirse del marco legal de la economía formal. Pero por otro, al no darse las condiciones de seguridad jurídica, los empresarios, al menos los ajenos al poder, no tendrán las ventajas que le proporciona aceptar el marco legal y tendrán incentivos para actuar fuera de él.

Medición de la Economía Informal

Schneider (2002) presenta una estimación para 110 países de lo que representa la Economía Informal en el Producto Nacional de sus economías. Utiliza tres métodos diferentes para realizar esa estimación. Uno es estimar los excesos de demanda de efectivo sobre lo que sería una demanda normal determinada por los argumentos tradicionales de la demanda de efectivo, excesos que serían atribuibles a transacciones irregulares propias de la EI. Otro está basado en la medición de la utilización de factores (consumo de electricidad, fundamentalmente), buscando discrepancias entre el uso inducido por las cifras oficiales del Producto y el que efectivamente se realiza, diferencias explicadas por las actividades económicas informales. El tercer método estima la importancia de la EI en una economía a partir de un conjunto de indicadores. El problema con este último método es que mientras que algunos de los indicadores utilizados son realmente consecuencia (o reflejo) de la existencia de actividades informales (incremento de transacciones monetarias, discrepancia entre número de ocupados oficiales y número de ocupados estimados por otros métodos, etc.), otros indicadores son posibles causas de la informalidad (peso de los impuestos o de las regulaciones).

Apuntar finalmente que existe una correlación relativamente alta (un coefi-

ciente de 0,71 para 87 países) entre las estimaciones de Schneider y la distribución por países de la percepción de los empresarios sobre la intensidad de la EI en sus economías, recogida en la *Executive Opinion Survey (EOS)* del *World Economic Forum*. Lo cual puede esgrimirse a favor de la plausibilidad de las estimaciones de Schneider.

Análisis empírico de los determinantes de la Economía Informal

La variable a explicar es la estimación de Schneider de la intensidad de la EI como porcentaje del PNB. La elección de las variables institucionales explicativas de la EI la hacemos de tres fuentes: *Doing Business (DB)*, un estudio periódico del Banco Mundial basado en la opinión de especialistas de cada país sobre el estado de las regulaciones que condicionan la actividad empresarial, la EOS del *World Economic Forum* y los indicadores de *Governance* estimados por Kaufmann y compañía para el Banco Mundial a partir de multitud de fuentes.

La primera refleja el estado de las instituciones formales en los distintos países, pues recoge medidas de distintas regulaciones o de su coste para el usuario. Así, por ejemplo, recoge el número de días necesarios para abrir un negocio (o crear una empresa), pero también el coste de los procedimientos de apertura expresado en términos del PIB per cápita del país al que se refiera. Incluimos inicialmente tres tipos de medidas de la fuente DB:

Puesta en marcha de un negocio (SB) expresado por: número de procedimientos (SB1, correlación de 0,47 con medida de EI), tiempo en número de días (SB2, correlación de 0,31 con medida de EI) y coste como porcentaje del PIB per cápita (SB3, correlación de 0,58 con medida de EI).

Registro de la Propiedad (RP) representado por: número de procedimientos (RP1, correlación de 0,43 con medida de EI), y coste de registrar como porcentaje del valor de las propiedades (RP3, correlación de 0,43 con medida de EI).

Restricciones laborales (HF) representadas por Índice de Rigidez del Empleo (HF4, correlación de 0,32 con medida de EI), que es a su vez la media de tres subíndices (dificultades de contratación, rigidez de las horas de trabajo y dificultades de despido).

En estos indicadores, cuanto mayor sea su valor más restrictivo será la institución formal a la que se refiere para la actividad empresarial.

La segunda fuente son las respuestas de empresarios de distintos aspectos de la realidad institucional de sus países planteados por la EOS. Inicialmente hemos considerado dos aspectos:

Consecuencias del sistema tributario para su actividad, representado por la respuesta sobre el efecto de los impuestos sobre el incentivo a invertir y a trabajar (TAX_EFE, correlación de -0,29 con medida de EI).

Funcionamiento de la Justicia, representada por una variable que refleja la opinión de los empresarios sobre la eficacia e independencia de la Justicia (JUD_INDEP, correlación de -0,68 con medida de EI).

En estos indicadores, cuanto mayor sea su valor más favorable resulta para la actividad empresarial, de acuerdo con la opinión de los ejecutivos encuestados.

La tercera fuente son indicadores agregados de instituciones políticas y económicas estimados por el equipo de *Governance* del Banco Mundial dirigido por Kaufmann a partir de una multitud de distintas fuentes. Hemos incorporado dos de esos indicadores, referidos a instituciones informales:

«*Rule of Law*» (RULE, correlación de -0,74 con medida de EI) que expresa el grado de cumplimiento de leyes y contratos en los países y el funcionamiento de la Justicia, un indicador del estado de la Seguridad Jurídica dentro de cada país.

Corrupción (CORR, correlación de -0,75 con medida de EI) que expresa el control de la corrupción en cada país.

En estos indicadores, cuanto mayor sea su valor en mayor grado se cumplirán las leyes y en mayor grado estará controlada la corrupción, y, por tanto, menos restrictiva resulta la institución informal que representa para el funcionamiento de la economía.

En la tabla 1.10 se presentan los resultados del análisis de regresión. En la columna 1 son los obtenidos para el total de la muestra de países disponibles. Sólo se recogen las variables que han resultado significativas al 5% y para las que los residuos de la regresión con y sin la variable no están muy altamente correlacionados. De las variables de DB representativas de las instituciones formales la única que pasa el test es SB3 (el coste de empezar una nueva empresa o negocio). De las variables de la EOS la única que parece ser significativa es la de eficacia e independencia de la Justicia (JUD_INDEP). Las variables JUD_INDEP y RULE están muy correlacionadas (0,85) porque son dos medidas del mismo aspecto institucional, por lo que una de ellas (RULE) se excluye. La variable CORR está también muy correlacionada con la variable JUD_INDEP (0,84), pero como no expresan exactamente el mismo fenómeno se incluye como variable dependiente la parte de la distribución de CORR no explicada por la distribución de la percepción de la Justicia. Es decir, se incluye como variable dependiente los residuos de la regresión de JUD_INDEP sobre CORR.

Para valorar la importancia de cada factor, puede estimarse a partir de esta regresión que un aumento de una desviación típica de SB3 supondría un aumento de la Economía Informal de 4,3 puntos del PNB. Una disminución en una desviación típica de JUD_INDEP tendería a elevar el peso de la Economía Informal en 7,4 puntos del PNB y un aumento de la corrupción (una disminución de su control) en una desviación típica de la parte no asociada a la calidad de la Justicia aumentaría el peso de la EI en 3,8 puntos del PNB.

La corrección de estas regresiones por el nivel del PIB per cápita (cómo sugieren Jonson, Kaufmann y Zoido-Lobatón; 1998) no resulta significativa. Dado la alta

Tabla 1.10

**REGRESIÓN DEL % ECONOMÍA INFORMAL SOBRE SB,
JUD_INDEP Y RES_CORR.**

Entre paréntesis los errores estándar estimados con el método de White. Para la significación estadística de algunas variables se ha calculado el coeficiente de correlación de los residuos de las regresiones con y sin la variable analizada y se ha eliminado la variable como no significativa si ese coeficiente de correlación es 0,95 o mayor. Se han eliminado atípicos que se comprueba que afectan a las conclusiones.

Variables Independientes: % Economía Informal s/PNB		
Variable Dependiente:	(1)	(2)
SB	0,081 (0,019)	0,08 (0,019)
JUD_INDEP	−5,246 (0,735)	−3,469 (1,115)
RES_CORR	−6,176 (1,641)	−5,625 (2,071)
R cuadrado	0,62	0,38
N.^o observaciones	84	63

correlación entre JUD_INDEP y PIB per cápita se introdujeron los residuos de la regresión de la primera sobre la segunda, pero no pasaron los test de significación.

Si de la muestra de países utilizada se quitan los de la OCDE los resultados empeoran, pero no hasta el punto de hacernos descartar la plausibilidad de que los factores institucionales son relevantes en la determinación de la Economía Informal. Para esa muestra el resultado de la regresión aparece en la columna (2) de la tabla 1.10. Las regulaciones para el inicio de una empresa (SB3) siguen teniendo un peso y relevancia similar al obtenido para el total de la muestra. Para esta muestra, un aumento de una desviación típica del coste de iniciar un negocio aumenta el peso de la EI en 5,2 puntos del PNB. Disminuye, en cambio, el de la calidad de la Justicia, que mantiene sin embargo su relevancia pero con un coeficiente más pequeño. Aquí un aumento de una desviación típica de la variable JUD_INDEP disminuye el peso de la EI en el PNB en 4,1 puntos. La parte de la Corrupción no asociada a la (mala) calidad de la Justicia (los residuos de la regresión de JUD_INDEP sobre CORR) no pasan los test de significación, porque aunque parecerían significativos al 5%, los residuos de las regresiones con y sin esta variable son prácticamente los mismos (tienen una correlación de 0,96).

Si nos centramos solamente en los países de la OCDE obtenemos que resultan significativas las variables TAX_EFE y RULE (véase tabla 1.11).

Tabla 1.11

REGRESIÓN DEL % ECONOMÍA INFORMAL SOBRE TAX_EFE Y RULE Entre paréntesis los errores estándar estimados con el método de White. Para la significación estadística de algunas variables se ha calculado el coeficiente de correlación de los residuos de las regresiones con y sin la variable analizada y se ha eliminado la variable como no significativa si ese coeficiente de correlación es 0,95 o mayor. Se han eliminado atípicos que se comprueba que afectan a las conclusiones.

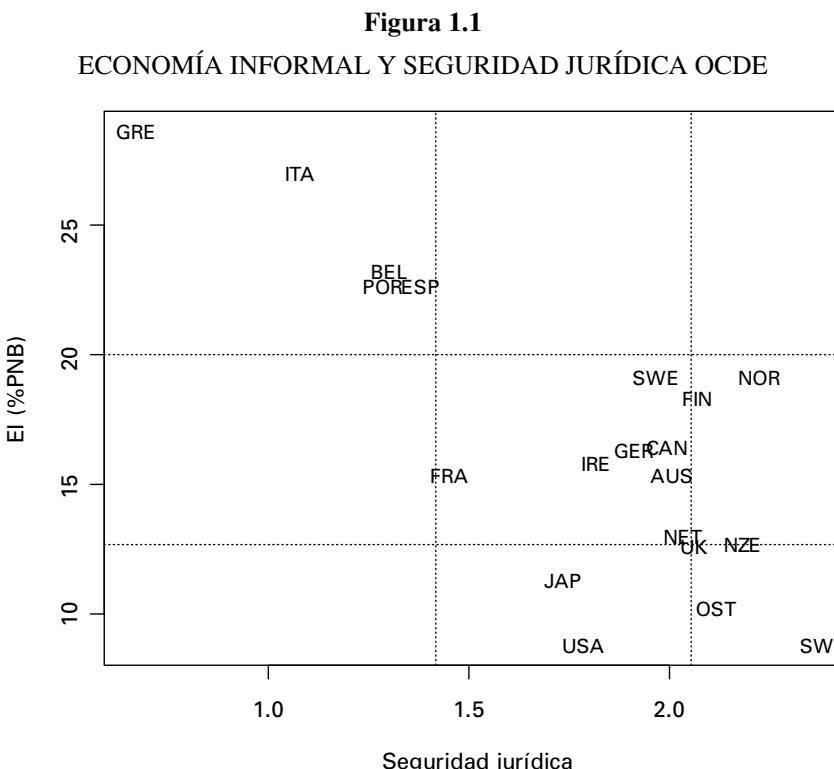
Variable Dependiente: % Economía Informal s/PNB	
Variables Independientes:	
TAX_EFE	-2,049 (0,787)
RULE	-8.597 (1.493)
R cuadrado	0,65
N.º Observaciones	21

Una mejora de una desviación típica del efecto que, según los empresarios, tienen los impuestos sobre el incentivo a invertir y a trabajar (TAX_EFE)⁵⁴ disminuiría la EI en un 1,8% del PNB en los países de la OCDE. Por otra parte, en este mismo grupo de países una mejora de una desviación típica de lo que podríamos llamar Seguridad Jurídica (la calidad de la Justicia y el grado de cumplimiento de leyes y contratos) disminuiría la EI en 3,7 puntos del PNB.

Economía Informal en España

España es uno de los países de la OCDE con un mayor peso de la Economía Informal: un 22,6% del PNB, según la estimación de Schneider (2002). Sólo es superada por Grecia, Italia y Bélgica (por este orden) y tiene el mismo peso que Portugal.

⁵⁴ La variable TAX_EFE parece significativa: los residuos de las regresiones con y sin incluir esa variables están correlacionados (0,88), pero distan de ser los mismos.

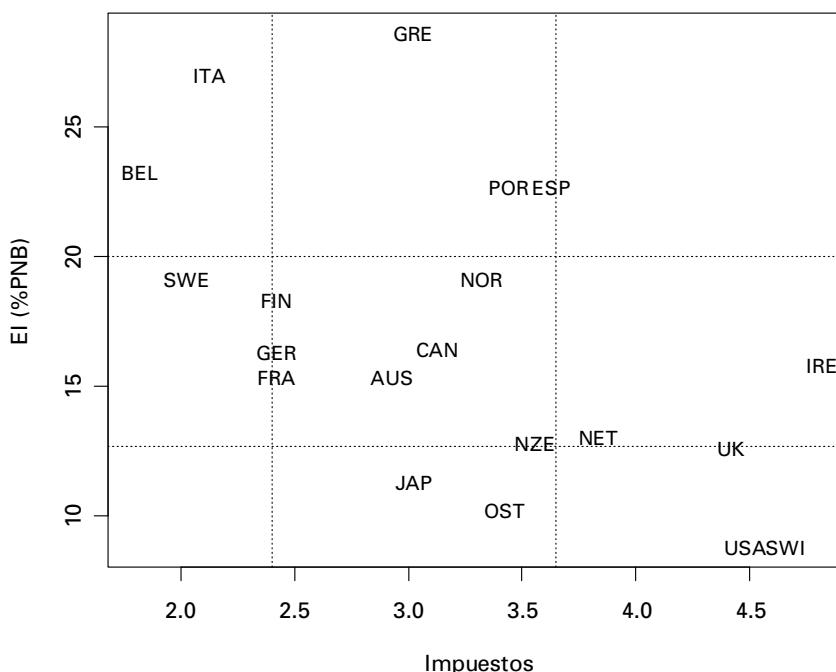


En el figura 1.1 podemos observar que es el bajo grado cumplimiento de las normas (la relativamente baja Seguridad Jurídica, expresada por el bajo valor de la variable RULE) la que parece responsable del elevado peso de la EI en España.

En el figura 1.2 se aprecia que la variable tributaria (TAX_EFE) no parece que sea tan decisiva en el caso español. España y Portugal, como Grecia e Italia, estos últimos los dos países con mayor peso de la Economía Informal, tienen una EI superior de la que correspondería al valor de la variable TAX_EFE. Todo parece indicar que el bajo valor de RULE en estos cuatro países es la causa de ese hecho.

En definitiva, el elevado peso de la EI en España parece deberse fundamentalmente a las deficiencias en el cumplimiento de normas (y contratos), un aspecto relevante, pensamos, para explicar las dificultades que tiene España para mejorar su nivel de productividad y su ritmo innovador. Esas deficiencias estimulan actividades fuera del marco regulador e imponen trabas al desarrollo de los emprendedores.

Figura 1.2
ECONOMÍA INFORMAL E IMPUESTOS OCDE



Conclusiones

El fenómeno de la Economía Informal (EI) está muy extendido. Especialmente en los países menos desarrollados, pero tampoco es pequeño en los países de la OCDE. Entendemos que la EI es la respuesta de un número importante de ciudadanos que desean realizar actividades productivas que les rinda un beneficio privado, pero que no quieren someterse a las normas generales. Así, las reglas que rigen la producción y el comercio dentro de la EI no se corresponden con las que rigen en la Economía Formal de los países en los que se desarrollan. Y ello tiene consecuencias negativas para la evolución de la economía de esos países. Y son de varios tipos. Desde luego, la generación de menos ingresos fiscales para la Hacienda Pública. Pero también un menor crecimiento de la productividad total, porque las empresas «informales» operan en un contexto en el que la innovación y el uso eficiente de los factores no son probables. Por último, las actividades «informales» incumplen con más facilidad normas cuyo objeto es evitar «males» públicos (proteger el medio ambiente o proteger a los más débiles).

Existe una literatura creciente (véase los trabajos de H. de Soto; 1986 y 2000; y la literatura recogida en Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobatón; 1998) que defiende que la causa de la Economía Informal se encuentra en la mala calidad de

las instituciones formales (las normas) e informales (el cumplimiento de las normas y la forma como se ejerce el poder de regulación). Los resultados de este trabajo apuntan en la misma dirección.

Obtenemos resultados cualitativamente similares en entornos diferentes: en muestras de países diferentes con datos de distintas fuentes. Podríamos resumir los resultados, diciendo que la distribución por países del peso de la EI en el PNB parece parcialmente explicada por factores como la percepción de los empresarios de cada país sobre el sistema fiscal (no sólo el nivel de los impuestos sino también la calidad de la administración tributaria) y las trabas que las normas ponen a la creación de empresas en cada país (concretamente el coste de crear empresas). Pero también parece parcialmente explicada por el grado de corrupción en los distintos países y por el funcionamiento de la justicia (y la seguridad jurídica).

En los países de la OCDE, también parece que los factores que afectan a la intensidad de la Economía Informal son los incentivos adversos que generan los impuestos y, sobre todo, la seguridad jurídica. En el caso de España, uno de los países de la OCDE con mayor peso de la EI, parece ser la relativamente baja seguridad jurídica la que determina el alto valor de la Economía Informal como porcentaje del PNB.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D., JOHNSON S Y ROBINSON J.A. (2004): «Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth», *WP 10481, NBER*, Cambridge, Ma.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. Y ROBINSON J. A. (2004): «Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth», *Working Paper 10481, National Bureau of Economic Research*. Se puede consultar en <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/>
- ACEMOGLU, D. y JOHNSON S. (2006): «Disease and development: The effect of life expectancy on economic growth», Se puede consultar en <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/>
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., ROBINSON, J. A. y THAICHAROEN (2003): «Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth», *Journal of Monetary Economics*, 50, 49-123.
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., J. A. ROBINSON y P. YARED (2005): «From Education to Democracy?», *Working Paper 11204, National Bureau of Economic Research*. Se puede consultar en <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/>
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y J. A. ROBINSON (2001): «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution», se puede consultar en <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/>
- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y J. A. ROBINSON (2003): «An African Success Story: Botswana», en Rodrik, D. (ed.) *In Search of Prosperity. Analytical Narratives in Economic Growth*. Princeton University Press.
- BATES, R. H. (1981): *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley. University of California Press.

- BUENO DE MESQUITA, B. y ROOT, H. L. (2000): «When bad economics is good politics», en Bueno de Mesquita, B. y Root, H. L. (eds.), *Governing for Prosperity*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- DE SOTO, H. (1986): *El Otro Sendero*, Editorial Barranco. Lima.
- DE SOTO, H (2000): *The Mistery of Capital*, Bantam Press, London.
- EASTERLY, W. (2001): «The lost decades: Developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980-1998», *Journal of Economic Growth*, 6, 135-157.
- EASTERLY, W. y LEVINE, R. (2003): «Tropics, germs and crops: How endowments influence economic development», *Journal of Monetary Economics*, 50, 3-39.
- GLAESER, E., LA PORTA, R., LÓPEZ DE SILANES, F. y SCHLEIFER, A. (2004): «Do Institutions Cause Growth?», *Journal of Economic Growth*, Septiembre.
- HALL, R. E. y JONES, C. I. (1999): «Why do some countries produce so much more output per workers than others?», *Quarterly Journal of Economics*, pp. 83-116.
- HAUSMANN, R. PRITCHETT, L. y RODRIK D. (2004): «Growth Accelerations». *NBER Working Paper 10566*. Junio.
- HAUSMANN, R., RODRIK, D. y VELASCO, A. (2005): «Growth Diagnostics», *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (1998): «Regulatory Discretion and the Unofficial Economy», *American Economic Review*. Mayo.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2003): «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002», *WBER, Volume 12*, n.º 12.
- KAUFMANN, D. (2004): «Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World», Capítulo 2.1 de *The Global Competitiveness Report 2004*, World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.
- KAUFMANN, DANIEL, AART KRAAY AND ZOIDO-LOBATON P. (1999): «Aggregating Governance Indicators». *World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2195*.
- KEEFER, PH. y KNACK S. (1997): «Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation», *Economic Inquiry*, XXXV, pp. 590-602.
- MOONEY, C. y DUVALL R. (1993): «Bootstrapping: a non-parametric approach to statistical inference». Newbury Park, CA: Sage.
- NICOLETTI, G. y SCARPETTA, S (2003): «Regulation, productivity and growth: OECD evidence», *Economics Department Working Paper No. 347*. OECD.
- NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, Norton, N. York.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, R.U.
- NORTH, D. C. y THOMAS, P. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, R.U.
- RAMA, M. (1991): «El país de los vivos: un enfoque económico». *Revista SUMA*, n.º 11. CINVE-EBO

- RODRÍGUEZ, F. (2005): «Cleaning up the Kitchen Sink: On the Consequences of the Linearity Assumptions for Cross-Country Growth Empirics», *Department of Economics, Wesleyan University*.
- RODRIK, D. (2003): *In Search of Prosperity. Analytical narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton y Oxford.
- RODRIK, D. (2004): «Rethinking Growth Policies in the Developing World», Mimeo, texto de la Conferencia Luca d'Agliano, Torino, octubre, 2004.
- RODRIK, D. (2006): «Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion», Harvard University.
- 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*, Vol. 9, n.º 2, junio.
- SACHS, J. (2005): *The End of Poverty*, The Penguin Press, Nueva York
- SCARPETTA, S., HEMMINGS, PH., TRESSEL, T. y Woo, J. (2002): «The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data», *OCDE Economics Department*, Working Paper, n.º 329.
- SCARPETTA, S. y TRESSEL, T. (2002): «Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions matters?», *OCDE Economics Department*, Working Paper, n.º 342.
- SCHNEIDER, F. (2002): «Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World», *The World Bank*
- SEBASTIÁN C. (2004): «Política macroeconómica, Instituciones y Desarrollo», en Pérez, J., Sebastián, C. y Tedde, P. *Economía e Historia. Estudios en Homenaje a L. Ángel Rojo*. Editorial Complutense. Madrid.
- SUBRAMANIAN, A. y ROY, D. (2003): «Who can explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs or Rodrik?», en Rodrik, D.) *In Search of Prosperity. Analytical Narratives in Economic Growth*. Princeton University Press.
- WILLIAMSON, J. (2000): «What should the World Bank think about the Washington Consensus?», *The World Bank Research Observer*, 15, 251-64.
- WOOLDRIDGE, J. (2002): *Econometric analysis of cross section and panel data*. The MIT Press.
- WORLD BANK (2000): *World Business Environment Survey*, The World Bank
- WORLD BANK (2004): *Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth*. WB, International Finance Corporation and Oxford University Press.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005): *The Global Competitiveness Report 2004*. Palgrave-MacMillan.

CAPÍTULO 2

CRECIMIENTO Y CONVERGENCIA

(Autores: JERÓNIMO ROCA y CARLOS SEBASTIÁN)

2.1. IDENTIFICACIÓN DE EPISODIOS SOSTENIDOS DE CONVERGENCIA

Introducción

La forma más frecuente de analizar la importancia de los factores institucionales en el crecimiento económico son los ejercicios econométricos donde dichos factores aparecen como variables significativas en regresiones que explican las diferencias en renta per cápita y en tasas de crecimiento a largo plazo (*growth regressions*). No obstante, este enfoque, susceptible de recibir el tipo de críticas al que están sometidos los ejercicios econométricos de contrastación de hipótesis, tiene, además, otros problemas específicos que se comentan en el Marco Conceptual de este proyecto.

Las dificultades del análisis de regresión para calibrar la importancia de las instituciones como causa del crecimiento económico nos llevan a adentrarnos en el análisis sistemático, pero individualizado, de los casos en los que se ha producido un cambio en la experiencia de crecimiento. La estrategia seguida procura, en primer lugar, identificar en qué países y cuándo se han producido episodios de convergencia. Como se verá, diremos que dos economías (en concreto, la economía x y Estados Unidos) convergen en términos absolutos si, partiendo de niveles iniciales de renta per cápita distintos, la diferencia entre ambos tiende a disminuir con el paso del tiempo. En segundo lugar, se intenta caracterizar entre los episodios de convergencia los que pueden considerarse como sostenidos. Finalmente, se analizan algunos de estos casos de convergencia sostenida para ver la naturaleza de los cambios que condujeron a estas experiencias exitosas. La hipótesis que subyace a este trabajo es que, en ausencia de instituciones —formales e informales— inhibidoras del crecimiento, debería verificarse un proceso de convergencia. En el análisis de casos se espera identificar, por tanto, reformas institucionales que hayan viabilizado el inicio de dichos procesos sostenidos de convergencia.

El resto del trabajo se organiza como sigue. En primer lugar se expone la metodología seguida y los datos utilizados para identificar episodios de convergencia y se comentan los resultados obtenidos. Posteriormente se realiza lo propio respecto a los que definimos como procesos sostenidos de convergencia. Una vez

identificados los procesos sostenidos de convergencia, en la siguiente sección de este capítulo se abordará un análisis, caso a caso, de algunos de ellos. Finalmente, se llama la atención sobre episodios de aceleración que refuerzan procesos de convergencia de larga duración.

El análisis de este trabajo es deudor del interesante artículo que, en junio de 2004, publicaron R. Hausmann, L. Pritchett y D. Rodrik. Dicho artículo se titula, sugerentemente, *Growth Accelerations* y se propone identificar episodios de aceleración en el crecimiento de los países. Si, como señalan los autores, lo que se pretende es determinar los fundamentos del crecimiento, es lógico reparar en los puntos de inflexión en las tasas de crecimiento en vez de promediar las variaciones, cómo hacen las *growth regressions*. Hausmann, Pritchett y Rodrik se muestran «optimistas» a partir del porcentaje de aceleraciones efectivas entre el número de aceleraciones posibles que estiman. En nuestro trabajo, por el contrario, se ha preferido centrar la atención en los procesos sostenidos de convergencia y remarcar la presencia de aquellas aceleraciones que refuerzan procesos de convergencia de larga duración.

Consideraciones metodológicas

Para determinar un episodio de convergencia en el crecimiento de un país se ha seguido un criterio heurístico. A continuación, se describen las condiciones que se exigen para su identificación:

Sea \hat{g} la tasa de crecimiento estimada como $\ln(pib_{t+1}) = a + \hat{g}_{t,t+n} \cdot t$, con $i = 0, \dots, n$; $t = 1, \dots, n + 1$; $n = 6$, siendo *pib* el Producto Interior Bruto per cápita en paridad de poder de compra (de aquí en adelante, para simplificar, representaremos por *pib*). Un episodio de convergencia se iniciará en el año $t + 1$ si se verifican simultáneamente las siguientes tres condiciones:

$$\begin{aligned}\hat{g}_{x,[t, t+6]} - \hat{g}_{USA,[t, t+6]} &\geq 1,5\% \\ pib_{x,t+i}/pib_{USA,t+i} &> pib_{i,t}/pib_{USA,t} \text{ para } i = 1, \dots, 6 \\ pib_{x,[t, t+6]} &\geq \max(pib_{x,[t-6,t]})\end{aligned}$$

La primera condición exige que la tasa de crecimiento promedio del *pib* en el país x en el período $[t, t + 6]$ sea al menos 1,5% superior a la del país frontera (*benchmark*), Estados Unidos, en dicho período. La segunda condición, que reforza a la primera y, a la vez, es relevante para fechar el inicio del proceso de convergencia, exige que el ratio del *pib* del país x respecto al de Estados Unidos en cada uno de los seis años siguientes a t sea superior a dicho ratio en t . Finalmente, para dejar de lado los episodios de recuperación (de recesiones previas), se exige que el ratio del *pib* del país x respecto al de Estados Unidos en $t + 6$ sea mayor al máximo de dicho ratio en el período pre-convergencia. Obsérvese que el año t es, a la vez, el último año del período pre-convergencia y el primero del período post-convergencia, por lo que se fecha el inicio del episodio en el año $t + 1$.

Si de la aplicación de las condiciones anteriores resulta que en dos (o más) años consecutivos se identifica el inicio de un episodio de convergencia, se elige el primero de ellos. Finalmente, episodios de convergencia que comienzan en alguno de los tres años siguientes a $t + 1$ se consideran como el mismo episodio. Dicho de otro modo, si dejan de verificarse durante menos de cuatro años las condiciones que definen un episodio de convergencia pero luego vuelven a cumplirse, se considera que continúa el mismo proceso inicial de convergencia.

Datos utilizados

La base de datos utilizada fue la Penn World Table 6.1 (PWT 6.1). La variable considerada fue el PIB per cápita en paridad de poderes de compra (GDP per capita, PPP, constant prices, \$, Laspeyres¹; code: rgdpl). La PWT 6.1 contiene los valores de esta variable para 168 países desde 1950 a 2000 (aunque en algunos pocos casos faltan valores iniciales y/o finales de la serie). En rigor, sólo fueron tomados en cuenta los países con población superior a 1 millón de habitantes. Por tanto, se consideró una base de datos de 143 países. Teniendo en cuenta las condiciones exigidas para identificar un episodio de aceleración y la cobertura temporal de la base de datos utilizada, resulta claro que la primera aceleración puede darse en 1957 ($t + 1$) y la última en 1995.

Resultados

En la tabla 2.1 se presentan los episodios de convergencia identificados, por décadas y por región. Se han agrupado los países en las siguientes regiones: (i) Latinoamérica y el Caribe; (ii) Europa —más Japón y Nueva Zelanda—; (iii) Medio Oriente y África del Norte; (iv) África Subsahariana; y (v) Asia del Este y del Sur. Se ha preferido incluir en el grupo de países europeos a Nueva Zelanda —en lugar de abrir un nuevo grupo— y a Japón —en vez de clasificarlo en Asia del Este— porque dicho grupo está dominado por los países de alto ingreso per cápita según la clasificación del Banco Mundial (*high income countries*). Los únicos países europeos que presentan episodios de convergencia y no pertenecen al grupo de los de alto ingreso son Polonia y Rumania. A su vez, los únicos países de alto ingreso para los que se identificaron episodios de convergencia y no pertenecen a este grupo son Israel (clasificado en el grupo Medio Oriente y África del Norte) y Corea del Sur (incluido en el grupo Asia del Este y Asia del Sur).

¹ Hay dos etapas del cálculo de la paridad de poderes de compra (PPP) donde se utilizan diversos métodos: 1) cuando se calculan las paridades de los diferentes grupos de bienes y servicios (grupos que suelen llamarse *basic headings*), y 2) cuando dichos grupos se agregan. Cuando se cita la fuente de los PPPs suele hacerse alusión a 2), es decir, al método empleado para la agregación. Por tanto, Laspeyres es el método utilizado en esta variable de la PWT 6.1. Otros métodos frecuentemente utilizados son el GK (Geary-Khamis) y el EKS (Elteto, Koves y Szulc). Véase OCDE (2002).

Es necesario advertir desde el principio que nuestro propósito principal es identificar dentro de estos episodios de convergencia los que pueden calificarse como sostenidos —definición que se verá más adelante—, que será a los que se prestará especial atención. En ese sentido, la identificación de estos episodios de convergencia —a secas— es sólo un primer y necesario paso. Dicho de otro modo, no prestaremos especial atención a episodios que bien pueden ser explicados por factores coyunturales que, luego, no se sostienen —por ejemplo, aumento de los precios del petróleo en los setenta, apreciaciones cambiarias en los noventa, precios favorables de productos primarios, mejoría de los términos de intercambio, políticas de impacto favorable en el corto plazo pero insostenibles en el mediano plazo, etc.—.

La última columna de la tabla 2.1 (#) informa la cantidad de episodios de convergencia por región. De un total de 98 episodios identificados, 31 corresponden a Europa —más Japón y Nueva Zelanda—, 23 a Asia del Este y del Sur, 16 al África Subsahariana, 17 a Latinoamérica y el Caribe y 11 a África del Norte y Medio Oriente.

Por otra parte, en la última fila de la tabla 2.1 se presenta el porcentaje de episodios de convergencia que se produjo en cada década (Episodios Década/Total Episodios). En Europa —más Japón y Nueva Zelanda—, un alto número de episodios se concentra en la década de los cincuenta (13 de 31, más de un 40%). Y esto pese a que, como se dijo, dados los criterios y la información empleados, en la década de los cincuenta solo se pueden identificar aceleraciones a partir de 1957. Esta concentración de aceleraciones se explica, básicamente, por la reconstrucción de post-guerra. Si se consideran conjuntamente las décadas de los cincuenta y los sesenta, 22 de los 31 episodios de convergencia, más del 70%, se produjeron en estas dos décadas.

A su vez, la gran mayoría de los episodios de convergencia del África Subsahariana se concentra en las décadas de los sesenta y los setentas (12 de 16, el 75%). En la década de los ochenta y los noventa, en cambio, sólo se identifican dos y un episodio respectivamente.

En el caso de los países de Asia del Este y del Sur, es notoria la *performance* de los «tigres asiáticos» en los ochenta. Nueve de los 23 episodios de convergencia se producen en esa década (casi 40%), siendo los «tigres» responsables de cinco de ellos —Tailandia (1985), Hong Kong (1986), Indonesia (1986), Singapur (1987) y Malasia (1988)—. No obstante, como se verá, a excepción de Malasia (1988), la crisis de 1997 determina que ninguno de ellos resulte sostenido.

Identificación de Procesos Sostenidos de Convergencia

Consideraciones metodológicas

Como se adelantó, el propósito principal de este trabajo es identificar dentro de los episodios de convergencia aquellos que son sostenidos para, luego, me-

Tabla 2.1
EPISODIOS DE CONVERGENCIA POR DÉCADA Y REGIÓN

	50s	60s	70s	80s	90s	#
Latinoamérica y Caribe	Brasil (57) Puerto Rico (57) Trin. y Tob. (57) Dominicana (58)	Nicaragua (60) Panamá (60) Perú (60) Brasil (67) Jamaica (69)	Ecuador (70) Dominicana (71) Trin. y Tob. (72) Paraguay (74) Panamá (80)	Chile (87)	Argentina (92) Dominicana (92)	17
Europa*	Austria (57) Bélgica (57) Dinamarca (57) España (57) Francia (57) Italia (57) Japón (57) Nueva Zelanda (57) Portugal (57) Finlandia (58) Grecia (58) Irlanda (58) Suiza (59)	Austria (66) Italia (66) Bélgica (67) Francia (67) Holanda (67) Irlanda (67) Rumanía (67) Finlandia (69)	Noruega (70 y 79) Japón (79)	Rumanía (81) Japón (85) Portugal (85) España (86) Irlanda (87)	Noruega (90) Polonia (90)	31
África del Norte y Medio Oriente	Israel (57) Marruecos (58)	Israel (68) Túnez (68)	Siria (71 y 78) Argelia (75) Jordania (75) Egipto (79)	Egipto (89)	Israel (90)	11
África Subsahariana	Nigeria (58)	Ghana (66) Botswana (67) Costa de Marfil (67) Gabón (67) Congo (68) Namibia (69) Zimbabwe (69)	Lésotho (73) Camerún (74) Mauricio (74) Rwanda (76) Congo (78)	Mauricio (82) Botswana (85)	Uganda (93)	16
Asia del Este y Asia del Sur**	Tailandia (58) Taiwán (58)	Irán (62) Corea (63) Pakistán (66) Tailandia (66) Singapur (67) Malasia (68) Hong Kong (69)	Indonesia (70) Tailandia (73) China (79)	Pakistán (80) Sri Lanka (80 y 89) India (85) Tailandia (85) Hong Kong (86) Indonesia (86) Singapur (87) Malasia (88)	Irán (93)	23
# Episodios Epis. Década/Total Epis.	22 22%	30 31%	20 20%	19 19%	7 7%	98

* Más Japón y Nueva Zelanda.
 ** Excepto Japón.

diante un estudio de casos, ver la naturaleza de los cambios que condujeron a algunas de esas experiencias exitosas. Nuevamente, el procedimiento para calificar un proceso de convergencia como sostenido será necesariamente heurístico. Para ello, se sigue un «criterio principal»: será condición necesaria, aunque no suficiente, para que el episodio de un país sea considerado sostenido que la ratio del pib de dicho país respecto al de Estados Unidos no tenga tendencia decreciente los diez años posteriores a $t + 6$ (último año del episodio de convergencia). Dicho en el lenguaje del análisis de intervención en series temporales, se exige que el episodio sea, al menos, un escalón; no alcanza con que sea un impulso y no se le exige que sea una rampa.

No obstante, aún en algunos casos en que este «criterio principal» se cumpla, y haciendo uso de un «criterio auxiliar» que se explicitará en cada caso, puede considerarse el episodio como no sostenido. Este es el caso de Perú (1960), que se comenta más abajo en la sección «Otras cuestiones metodológicas».

Teniendo en cuenta el «criterio principal» y la cobertura temporal de la base de datos utilizada, resulta claro que el primer episodio sostenido de convergencia sostenida puede darse en 1957 ($t + 1$) y el último en 1985 aunque, como se verá, con ayuda de información adicional igualmente se ha calificado como sostenidos procesos posteriores a 1985. En relación a esto, la principal razón de acotar la observación de la ratio (a un período de diez años) es práctica: se trata de exigirle lo mismo a un episodio de convergencia que comenzó en 1957, el primer año posible, que a una que comenzó en 1985, el último posible.

Resultados

En la tabla 2.2 se presentan, destacados en negrita y subrayado, los procesos sostenidos de convergencia, por décadas y por región.

El punto al cual se desea prestar atención es el porcentaje de procesos sostenidos de convergencia respecto al total de episodios. En definitiva, son los procesos sostenidos los que logran provocar mejorías en el largo plazo y no la ocurrencia, más o menos frecuente, de episodios que pueden ser explicados por factores coyunturales y que, luego, no se sostienen. No son pocos, por ejemplo, los casos en que los episodios de convergencia se explican por la combinación de una política fiscal expansiva, financiada con endeudamiento, y, a la vez, la apreciación de la moneda. Es muy probable que estos episodios nazcan destinados al fracaso, porque políticas de este tipo serán insostenibles en el medio plazo, por más que en el corto plazo puedan provocar una convergencia sustentada en un boom artificial de consumo.

Lo primero que llama la atención es el muy diferente porcentaje de episodios sostenidos respecto al total de episodios según las diferentes regiones. En el grupo de Europa —más Japón y Nueva Zelanda—, dominado por los países de alto ingreso per cápita según la clasificación del Banco Mundial, 21 de los 30 episodios

dios de convergencia se sostuvieron en el tiempo². Resulta interesante el caso de Nueva Zelanda (1957), una de las excepciones en el grupo de países más desarrollados: su PIB per cápita (en PPP) llegó a representar el 95% del de Estados Unidos a comienzos de los sesenta, siendo hoy, luego de una caída casi ininterrumpida, ligeramente inferior al 60%.

Debe remarcarse que en este grupo 11 de los 21 episodios que resultan sostenidos, casi la mitad, se dan en la década de los cincuenta pese a que, como se dijo, sólo se pueden identificar episodios de convergencia a partir de 1957. Esta concentración se explica, básicamente, por la reconstrucción de post-guerra³. Si se consideran conjuntamente las décadas de los cincuenta y los sesenta, 17 de los 21 procesos sostenidos de convergencia, más del 70%, se produjeron en estas dos décadas.

También es alto el porcentaje de procesos sostenido de convergencia en el caso de los países asiáticos —Asia del Este y del Sur—. En efecto, 15 de los 22 episodios candidatos (68%) resultaron sostenidos. Entre los que resultaron no sostenidos están los de Tailandia (1985), Hong Kong (1986), Indonesia (1986) y Singapur (1987), que caen dentro de esta categoría pues la ratio de su pib respecto al de Estados Unidos desciende tan fuertemente con la crisis que estalló en 1997 que, pese a la pronta recuperación posterior, se produce una tendencia negativa para los diez años posteriores a $t + 6$ ⁴. No obstante, la recuperación de Tailandia, que comienza rápidamente, antes del 2000, ha llevado a que la ratio de su pib respecto al de Estados Unidos haya casi alcanzado actualmente el nivel anterior a la crisis (en el entorno de 22%), alentando la posibilidad de calificar también este episodio como sostenido. En los demás casos, la recuperación, por el contrario, parece menos dinámica.

Los malos resultados corresponden a África del Norte y Medio Oriente; África Subsahariana y Latinoamérica y el Caribe. En África del Norte y Medio Oriente, 4 de los 11 episodios candidatos (36%) resultan sostenidos⁵.

En África Subsahariana, sólo 5 de los 15 episodios candidatos (33%) resultan sostenidos⁶. Aunque sin pretensión alguna de significación estadística, puede señalarse un comportamiento diferente entre los países de África del Norte, donde

² Cómo se explica más adelante, las aceleraciones posteriores a 1988 para las que no encontramos evidencia suficiente para calificar como sostenidas, no son consideradas como candidatas, esto es, no se incluyen en el denominador del cociente aceleraciones sostenidas/total de aceleraciones. Aquí, no se consideraron como candidatas las aceleraciones de Noruega (1991) y Polonia (1992).

³ Hay que hacer notar que la ausencia de Alemania (Occidental), uno de los países que registró un mayor crecimiento durante los 50, se debe a que en las PWT no aparece Alemania en estos primeros años de la muestra debido a que no disponen estimaciones para la Alemania unificada en esas décadas.

⁴ Tal cual se explica más abajo en «Otras cuestiones metodológicas», en los cuatro casos se utilizó información adicional.

⁵ No se consideró como candidata la convergencia de Israel (1990).

⁶ No se consideró como candidata Uganda (1993).

Tabla 2.2
IDENTIFICACIÓN DE LOS EPISODIOS DE CONVERGENCIA SOSTENIDA

	50s	60s	70s	80s	90s	Episodios de convergencia
Latinoamérica y Caribe	Brasil (57) Puerto Rico (57) Trin. y Tob. (57) Dominicana (58)	Nicaragua (60) Panamá (60) Perú (60) Brasil (67) Jamaica (69)	Ecuador (70) Dominicana (71) Trin. y Tob. (72) Paraguay (74) Panamá (80)	Chile (87)	Argentina (92) Dominicana (92)	# 3 18,8%
Europa*	Austria (57) Bélgica (57) Dinamarca (57) España (57) Francia (57) Italia (57) Japón (57) Portugal (57) Finlandia (58) Grecia (58) Irlanda (58) Suiza (59)	Austria (66) Italia (66) Bélgica (67) Francia (67) Holanda (67) Irlanda (67) Rumanía (67) Finlandia (69) Nueva Zelanda (57) Finlandia (58) Grecia (58) Irlanda (58) Suiza (59)	Noruega (70) Noruega (79) Japón (79)	Rumanía (81) Noruega (90) Japón (85) Portugal (85) España (86) Irlanda (87)	Noruega (90) Polonia (95)	# 21 70,0%
Africa del Norte y Medio Oriente	Israel (57) Marruecos (58)	Israel (68) Túnez (68)	Siria (71 y 78) Argelia (75) Egipto (79)	Egipto (89)	Israel (90)	# 4 36,4%
África Subsahariana	Nigeria (58)	Ghana (66) Botswana (67) Costa de Marfil (67) Gabón (67) Congo (68) Namibia (69) Zimbabue (69)	Lesotho (73) Camerún (74) Rwanda (76) Congo (78)	Mauricio (82) Botswana (85)	Uganda (93)	# 5 33,3%
Asia del Este y Asia del Sur**	Tailandia (58) Taiwán (58)	Irán (62) Corea (63) Pakistán (66) Tailandia (66) Singapur (67) Malasia (68) Hong Kong (69)	Indonesia (70) Tailandia (73) China (79)	Pakistán (80) Sri Lanka (80 y 89) India (85) Tailandia (85) Hong Kong (86) Indonesia (86) Singapur (87) Malasia (88)	Irán (93)	# 15 68,25
# Sostenidas Sostenidas#	22 15 68,2%	30 15 50,0%	20 7 35,0%	19 11 57,9%	94 0,0% 0,0%	# 48 51,1%

* Más Japón y Nueva Zelanda.
 ** Excepto Japón.

resultan sostenidas 3 de las 5 aceleraciones candidatas (60%), y el del África Subsahariana donde, como se vio, sólo 1 de cada 3 episodios candidatos resultan sostenidos.

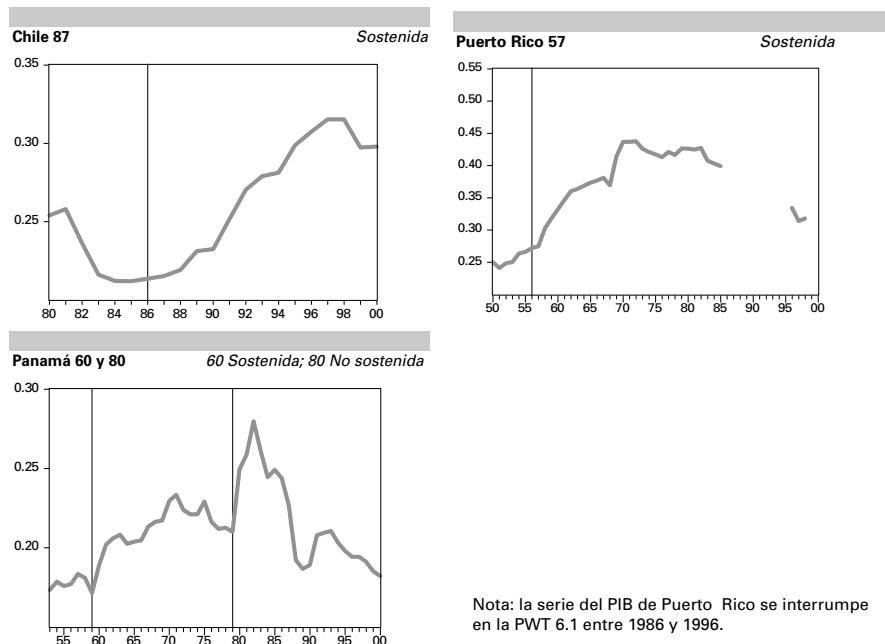
Finalmente, en Latinoamérica y el Caribe sólo 3 de los 16 episodios candidatos (19%) resultan sostenidos —Puerto Rico (1957), Panamá (1960) y Chile (1987)—⁷.

A continuación se presenta, para todos los países que registraron procesos sostenidos de convergencia, los gráficos de la ratio entre el pib de cada país y el de Estados Unidos desde $t - 6$, el inicio del período pre-convergencia, hasta el año 2000, último dato disponible de la PWT 6.1 al momento de realizarse este trabajo. El último año del período pre-convergencia (t) se marca con una línea vertical. Los gráficos se presentan por regiones: A) Latinoamérica y el Caribe; B) Medio Oriente y África del Norte; C) África Subsahariana; D) Asia del Este y del Sur; y E) Europa —más Japón y Nueva Zelanda—.

Lo más conveniente para asegurar la comparabilidad entre países sería construir gráficos con la misma escala en el eje de ordenadas. No obstante, dado que los rangos de variación de la ratio son muy diferentes entre países, de haber elaborado los gráficos de este modo los correspondientes a los países con poca variación serían muy poco ilustrativos (líneas planas). Por tanto, se ha optado por: (i) una escala de 15 puntos para aquellos países cuya ratio variaba hasta 15 puntos, (ii) una escala de 35 puntos para aquellos países cuya ratio variaba entre 15 y 35 puntos, (iii) una escala de 55 puntos para aquellos países cuya ratio variaba entre 35 y 55 puntos y también para Corea, Malasia, Tailandia y Taiwán, pues se quiso asegurar su comparabilidad, y finalmente (iv) una escala libre para Singapur, Hong Kong, Japón y Nueva Zelanda, los países con los mayores rangos de variación.

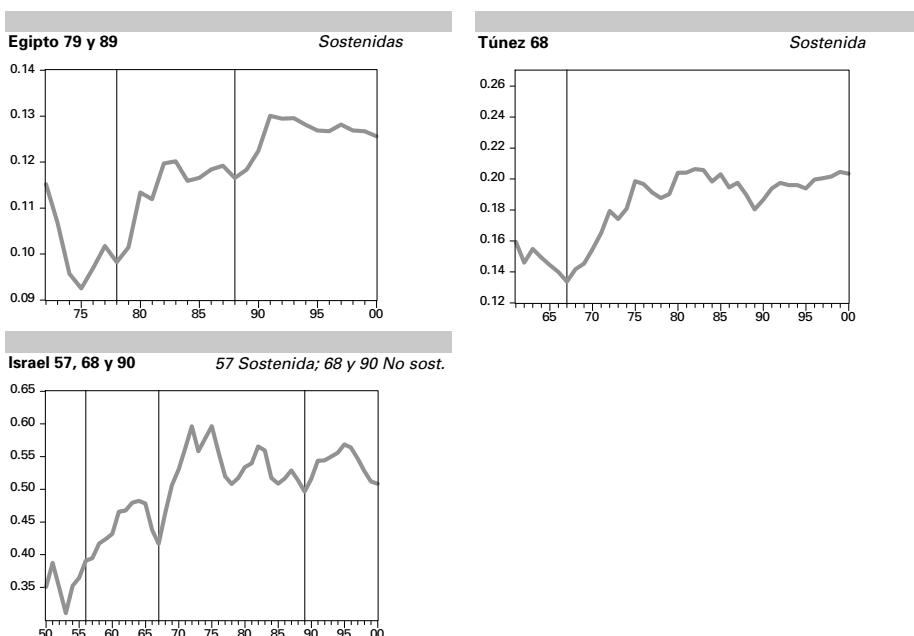
⁷ No se consideró como candidata República Dominicana (1992).

A) LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

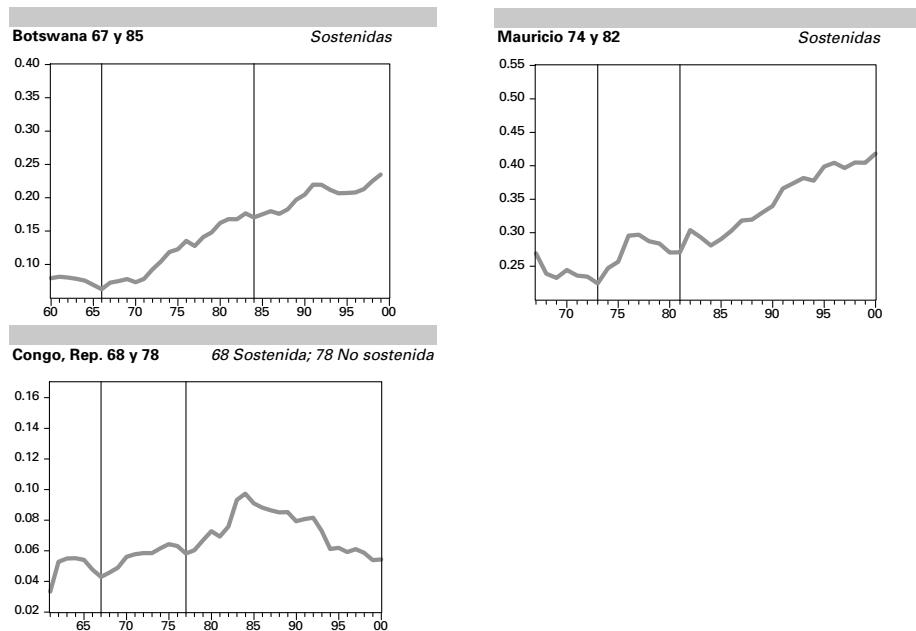


Nota: la serie del PIB de Puerto Rico se interrumpe en la PWT 6.1 entre 1986 y 1996.

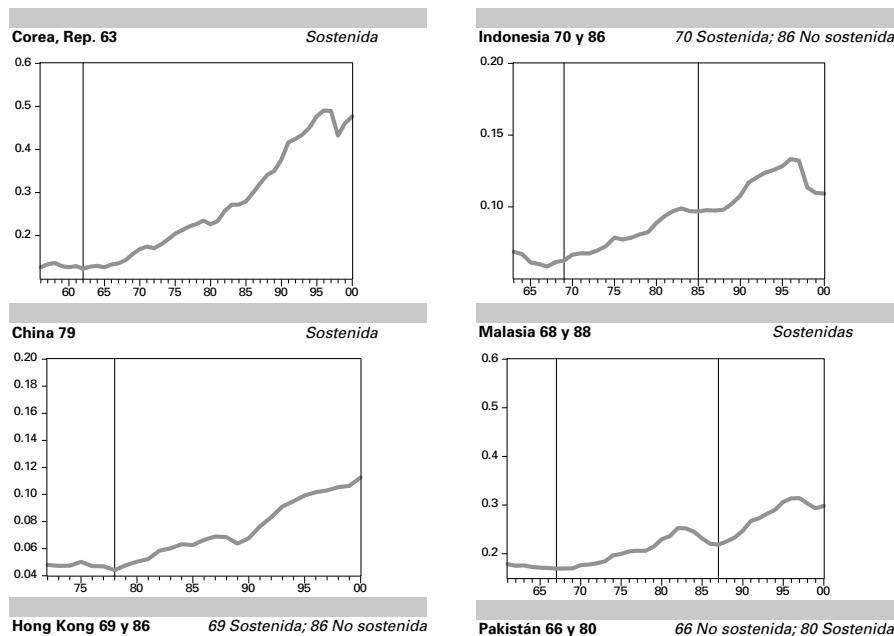
B) ÁFRICA DEL NORTE Y MEDIO ORIENTE

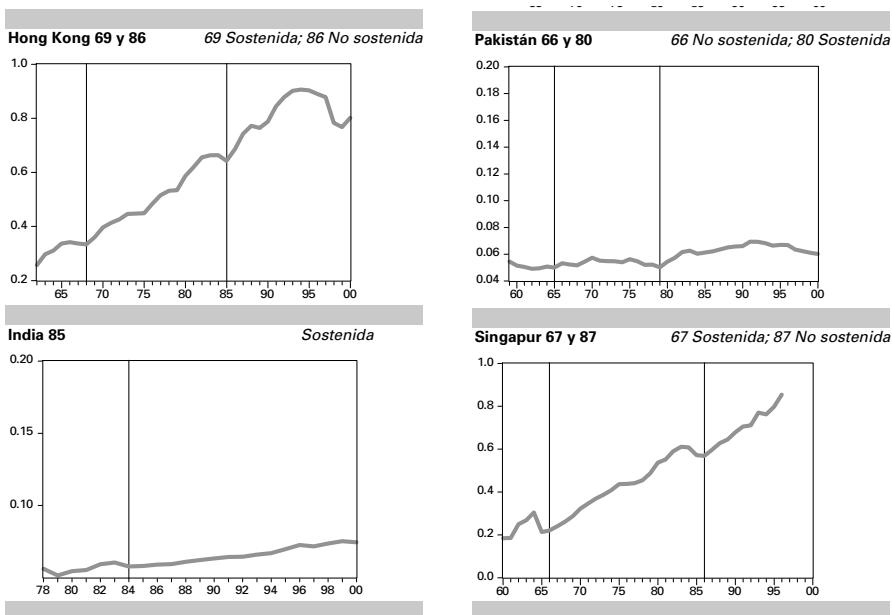


C) ÁFRICA SUBSAHARIANA

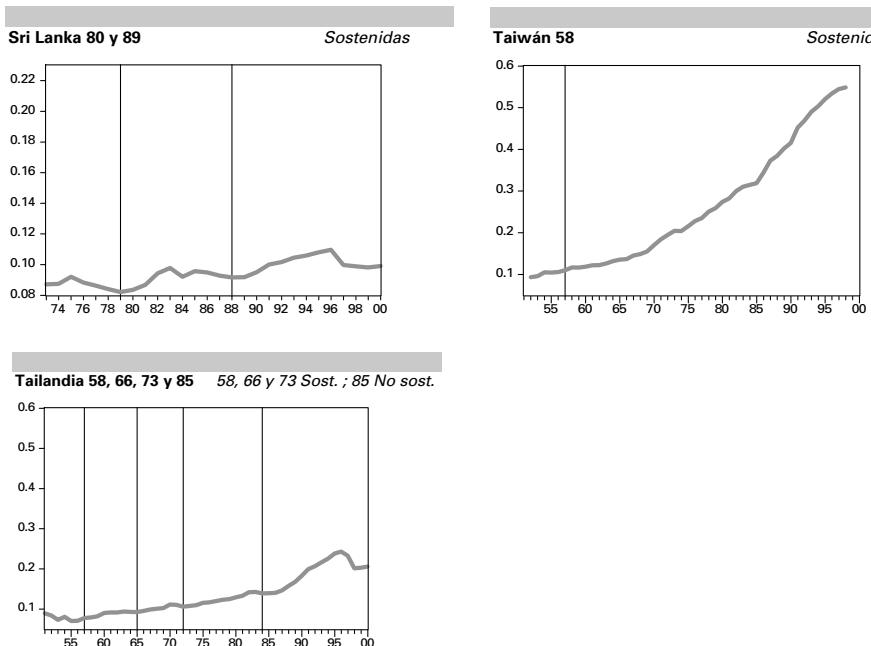


D) ASIA DEL ESTE Y ASIA DEL SUR

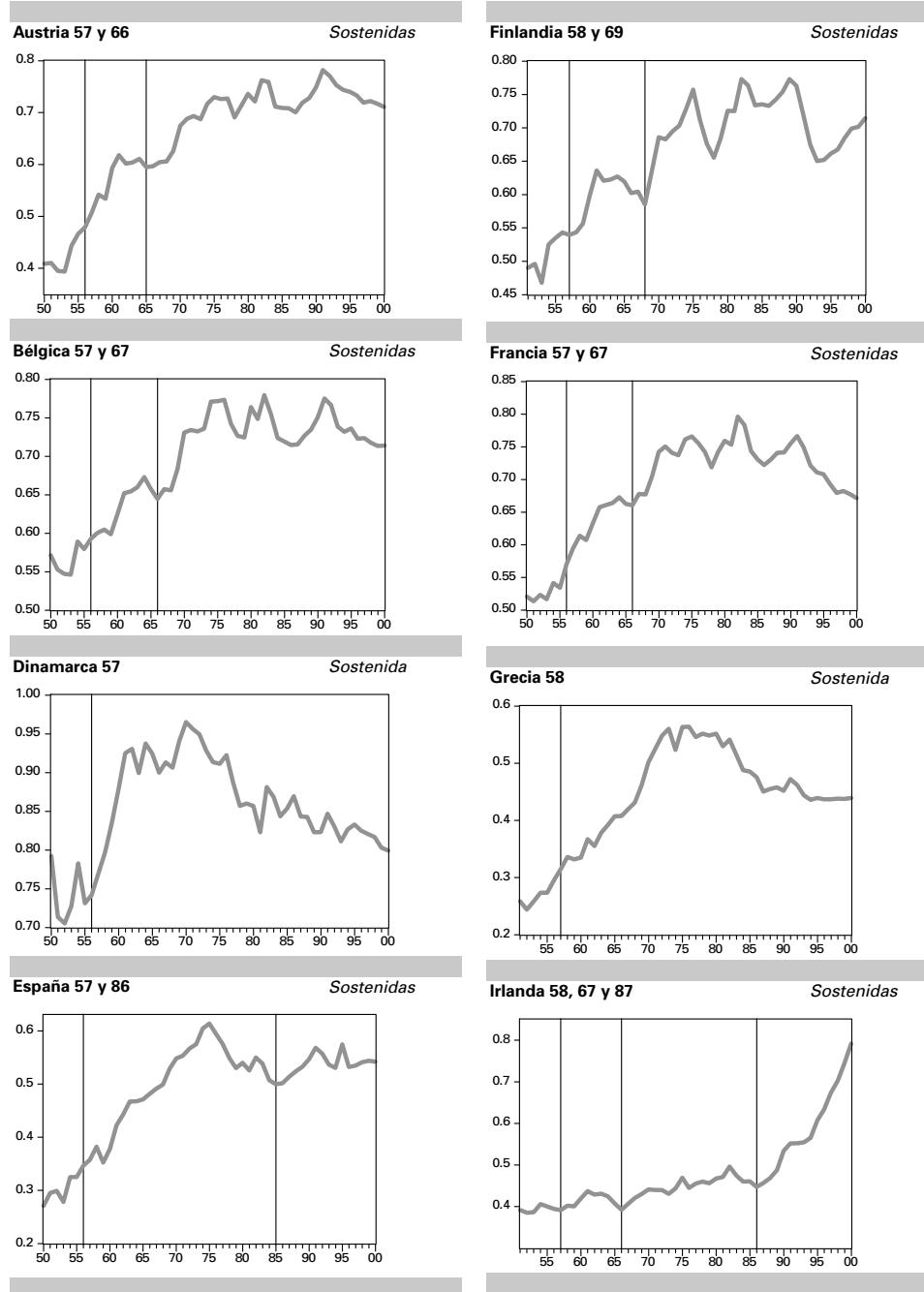




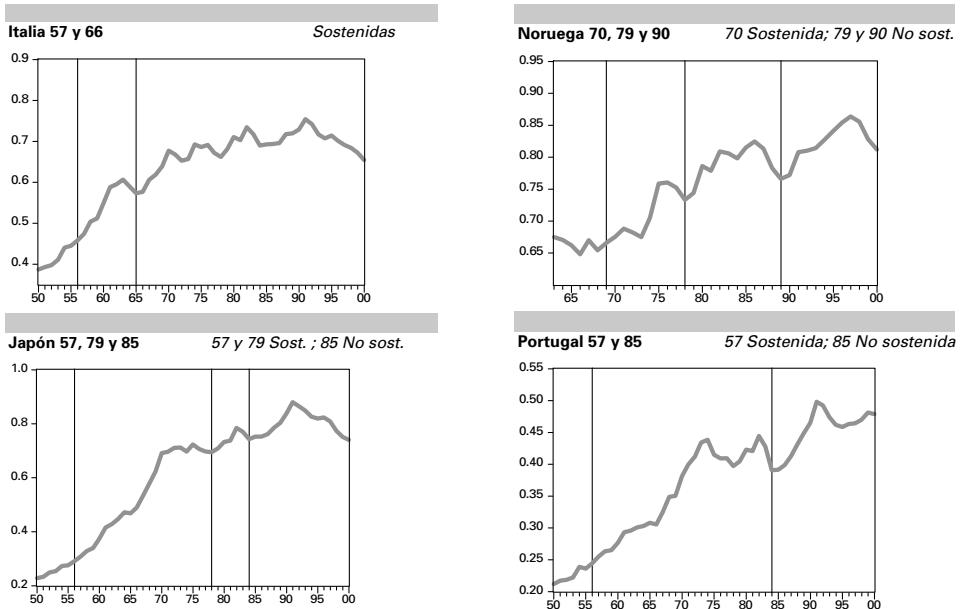
D) ASIA DEL ESTE Y ASIA DEL SUR



E) EUROPA Y JAPÓN



E) EUROPA Y JAPÓN



Aceleraciones

En esta sección se define un episodio de aceleración —crecimiento de la tasa de crecimiento del pib— cuando, además de las tres condiciones exigidas para que se verifique un episodio de convergencia, se agrega la siguiente cuarta condición:

$$\hat{g}_{x,[t+6,t]} - \hat{g}_{x,[t+6,t]} \geq 1,5\%$$

Si se cumplen las cuatro condiciones simultáneamente, diremos que en $t + 1$ se ha iniciado una aceleración en el crecimiento del país x . Nótese que, con esto, se repara exclusivamente en las aceleraciones que implican convergencia, que son las que se juzga relevantes. Si hay aceleración en el crecimiento de un país pero, a la vez, el país diverge porque un movimiento en la frontera tecnológica determina una aún mayor aceleración en el país referencia, habrá aquí un motivo de preocupación más que una experiencia exitosa.

En la gran mayoría de los casos, los episodios de convergencia coinciden con episodios de aceleración. El resultado es esperable: cuando se reduce la diferencia de niveles del pib de dos países esto es consecuencia de una aceleración significativa —de al menos 1.5%— en la tasa de crecimiento del más pobre. La tabla 2.3, donde se presentan los episodios de convergencia y aceleración encontrados, confirma este comentario.

No obstante, pueden verificarse episodios de convergencia sin que se identifiquen simultáneamente aceleraciones. Es, por ejemplo, el caso de Francia, que inicia procesos de convergencia sostenidos en 1957 y 1967 sin que haya un incremento de al menos 1,5% en su tasa de crecimiento.

Finalmente, los casos más interesantes son aquellos en los que se inician aceleraciones en medio de un proceso sostenido de convergencia. Interesa destacar aquí los casos de Portugal —que inicia un proceso de convergencia sostenido en 1957 y registra una aceleración en medio del mismo, en 1967—, Corea (convergencia 1963, aceleración 1982), Taiwán (convergencia 1958, aceleración 1983), China (convergencia 1979, aceleración 1990), India (convergencia 1985, aceleración 1993) e Irlanda (convergencia 1987, aceleración 1993). Como se ve en la tabla 2.3, se trata, en todos los casos, de aceleraciones que refuerzan procesos de convergencia de larga duración. En dichos gráficos, la primera línea vertical marca el inicio de los procesos de convergencia (año t), en tanto la segunda línea vertical señala el inicio del período de aceleración. El último de los gráficos muestra la aceleración que se da en España en 1960, apenas comenzado el proceso sostenido de convergencia de 1957.

Otras cuestiones metodológicas

Uso de información adicional

Para la aplicación de nuestro «criterio principal» de decisión sobre la sostenibilidad de los procesos de convergencia nos hemos enfrentado a algunas dificultades:

Cuando el episodio de convergencia se inicia en 1986 ($t + 1$) o en años posteriores, el número de años entre $t + 7$ y 2000, último año disponible de la PWT 6.1 al momento de realizarse este trabajo, es inferior a diez, que es el número de años post-convergencia en que analizamos la tendencia de la ratio del pib del país respecto al de Estados Unidos.

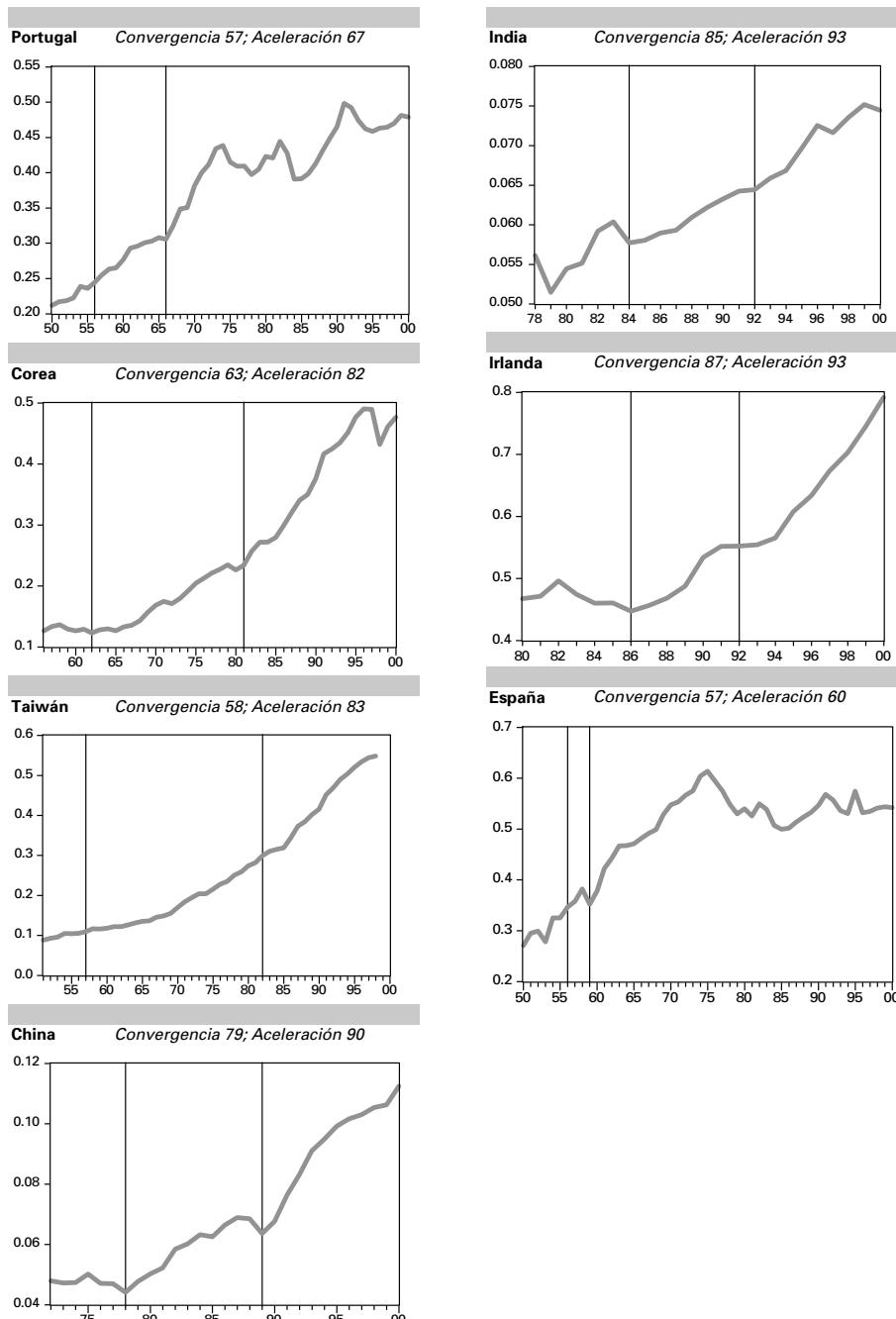
Este primer problema se ha solucionado parcialmente recurriendo a la nueva serie de la PWT, la 6.2, que se extiende hasta 2004 y se publicó cuando este trabajo estaba casi concluido. Con las observaciones de esta nueva base podemos calcular una nueva ratio entre el pib de cada país y el de Estados Unidos y, así, solucionar el problema para los episodios de convergencia iniciados entre 1986 y 1989 (ambos inclusive).

No obstante, para aquellos posteriores a 1989 las observaciones disponibles vuelven a ser inferiores a diez. En estos casos, se decide en base a información adicional. Los episodios posteriores a 1989 para los que no encontramos evidencia suficiente para calificar como sostenidos o no sostenidos, no son considerados como candidatos, y por tanto no se incluyen en el denominador del cociente procesos sostenidos/total de episodios.

Tabla 2.3
EPISODIOS DE CONVERGENCIA Y ACELERACIÓN

País	Convergencia (<i>t</i> + 1)	Aceleración (<i>t</i> + 1)
Argelia	75	75
Argentina	92	92
Austria	57 y 66	68
Bélgica	57 y 67	60
Botswana	67 y 85	67 y 86
Brasil	57 y 67	57 y 67
Camerún	74	74
Congo, Rep.	68 y 78	68 y 78
Corea, Rep.	63	63 y 82
Costa de Marfil	67	
Chile	87	879 y 90
China	79	7
Dinamarca	57	57
Dominicana, Rep.	58, 71 y 92	58, 71 y 92
Ecuador	70	70
Egipto	79 y 89	70
España	57 y 86	60 y 86
Finlandia	58 y 69	58 y 69
Francia	57 y 67	
Gabón	67	
Ghana	66	66
Grecia	58	61
Holanda	67	
Hong Kong	69 y 86	76
India	85	85 y 93
Indonesia	70 y 86	70 y 88
Irán	62 y 93	65 y 93
Irlanda	58, 67 y 87	58, 87 y 93
Israel	57, 68 y 90	57 y 68
Italia	57 y 66	58
Jamaica	69	69
Japón	57, 79 y 85	57 y 85
Jordania	75	75
Lesotho	73	73
Malasia	68 y 88	69 y 88
Marruecos	58	58
Mauricio	74 y 82	74 y 82
Namibia	69	69
Nicaragua	60	60
Nigeria	58	58
Noruega	70, 79 y 90	
Nueva Zelanda	57	57
Pakistán	66 y 80	66 y 80
Panamá	60 y 80	60 y 80
Paraguay	74	74
Perú	60	60
Polonia	95	95
Portugal	57 y 85	59, 67 y 85
Puerto Rico	57	57
Rumanía	67 y 81	71 y 81
Rwanda	76	76
Singapur	67 y 87	67 y 87
Siria	71 y 78	71 y 78
Sri Lanka	80 y 89	80 y 90
Suiza	59	59
Tailandia	58, 66, 73 y 85	58, 75 y 85
Taiwán	58	60 y 83
Trinidad y Tobago	57 y 72	57 y 72
Túnez	68	68
Uganda	93	93
Zimbabwe	69	69

Gráfico 2.1
ACELERACIONES QUE REFUERZAN EPISODIOS DE CONVERGENCIA



Más abajo, se presentan los gráficos correspondientes. En todos los casos, la línea mas oscura (más observaciones) corresponde a la ratio pib del país/pib de Estados Unidos calculada en base a la PWT 6.2 y la línea azul (menos observaciones) en base a la PWT 6.1. La franja gris resalta los diez años que se toman en cuenta para decidir si se está o no ante un proceso sostenido.

Europa

No se consideró sostenida la convergencia de Polonia (1995). Respecto a España, la aplicación del algoritmo fecha el inicio del primer proceso de convergencia sostenida en 1957, a pesar de la recesión de 1959 —claramente perceptible en el gráfico que se presenta en la página 55—, que fue resultado de las medidas de estabilización macroeconómica que acompañaron la relativa liberalización del Plan de Estabilización de 1959. Pero se identifica una aceleración en 1960, con lo cual alternativamente podríamos haber hablado de inicio del proceso de convergencia sostenida en 1960. Respecto a la convergencia de 1986, dado que la media de la ratio de su pib respecto al de Estados Unidos en los diez años post-convergencia (1991-2001) es superior a la media de los diez años anteriores al episodio (1976-85), se ha decidido calificarla como sostenida, aunque hay algunas dudas sobre la tendencia de la ratio. En el caso de Irlanda (1987), tanto el gráfico presentado como el generalizado consenso respecto a la continuidad de su muy creciente prosperidad, nos llevan a considerarla como sostenida.

Asia del Este y del Sur

No se consideró como candidata a sostenida la convergencia de Irán (1993). Más abajo, se presentan los gráficos que ilustran la decisión tomada respecto a Hong Kong (1986), Indonesia (1986), Singapur (1987) y Malasia (1988), comentada en el texto principal del trabajo.

África del Norte y Medio Oriente

Se presentan gráficos para los episodios de Egipto (1989) e Israel (1990). En el caso de Israel, y más allá de la muy significativa diferencia de nivel —más de 15 puntos— entre la ratio calculada con la PWT 6.1 y la 6.2, las evoluciones son muy similares y muestran una caída (casi) ininterrumpida desde 1995 a 2004. Esto habilita a concluir que se está ante un proceso no sostenido. En el caso de Egipto, la ratio calculada con la PWT 6.2 difiere significativamente de la calculada con la PWT 6.1 justamente a partir de 1994, que es el año a partir del cual debe observarse la tendencia para decidir si se está ante un proceso sostenido o no. Considerando la información de la PWT 6.2 como la más fiable —por ser una versión revisada y ampliada de la anterior—, se decide en base a ella y, por tanto, se considera esta aceleración de Egipto como sostenida.

África Subsahariana

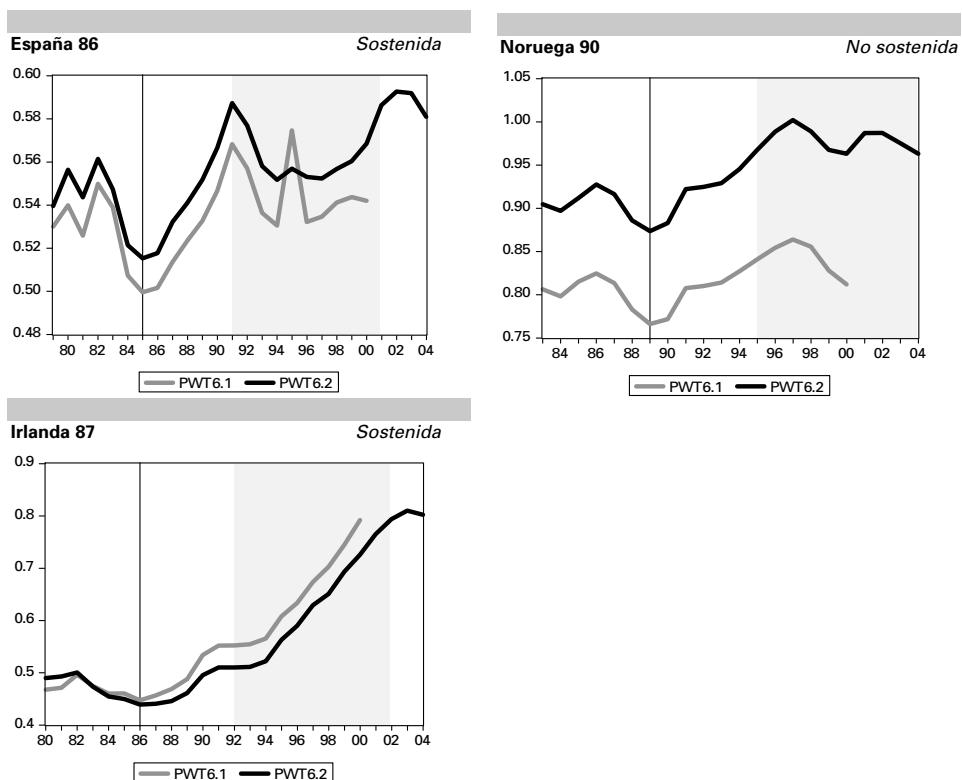
No se consideró como candidata Uganda (1993).

Latinoamérica y el Caribe

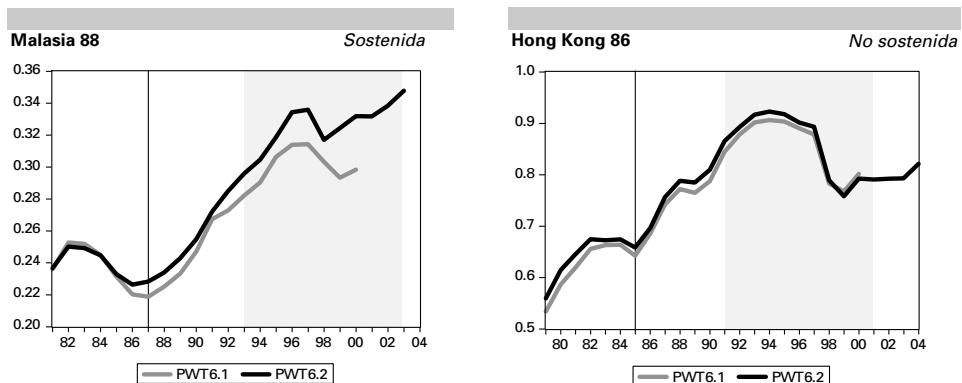
La información adicional con la que se cuenta para República Dominicana (1992) no permite asegurar si se está ante un proceso sostenido de convergencia (o no) y, por tanto, se prefiere no considerarlo como candidato. Se presentan gráficos para los episodios de Chile (1987) y Argentina (1992). En ambos casos, la información es clara: el de Chile es un proceso sostenido de convergencia, basado en el crecimiento de la productividad factorial (PTF), en tanto el de Argentina, basado en el mantenimiento de una artificial paridad cambiaria con el dólar (apreciación de la moneda) en un contexto de fuerte divergencia en productividad con el país referencia (Estados Unidos), resultó ser un proceso no sostenido.

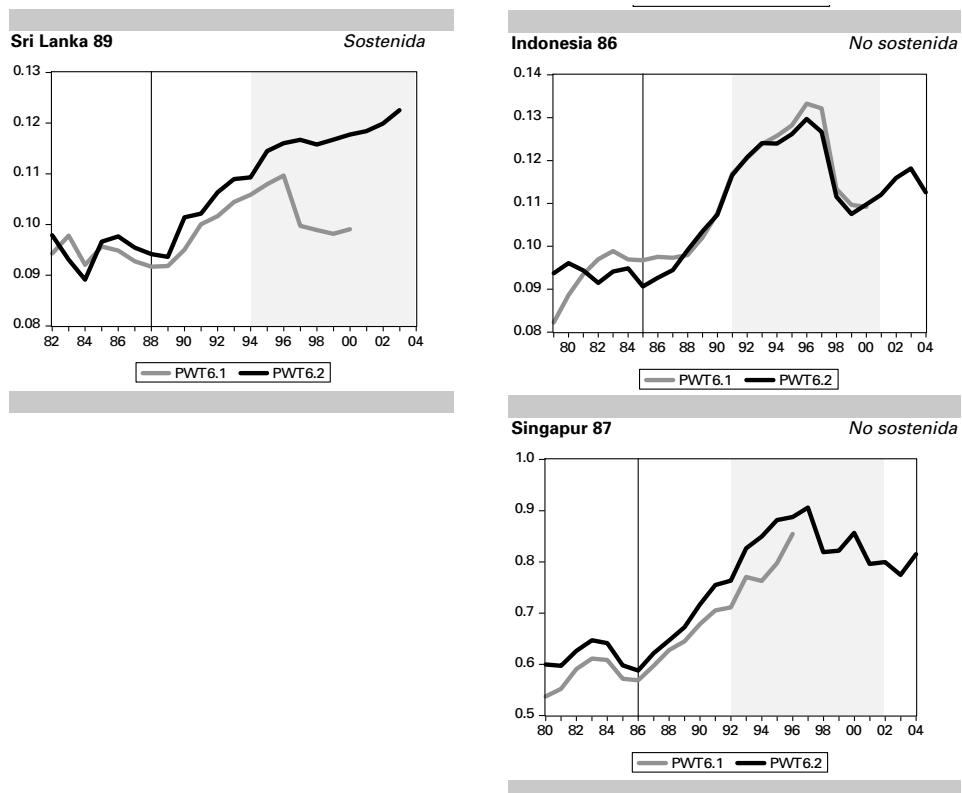
Como se adelantó, aún en algunos casos en que el «criterio principal» se cumple, se consideró el episodio de convergencia como no sostenido, haciendo uso de un «criterio auxiliar» que es necesario explicitar ahora. Este es el caso de Perú (1960). La ratio de su pib respecto al de Estados Unidos se mantiene prácticamente constante entre 1965 y 1975, los diez años post-convergencia considerados por nuestro «criterio principal», que prácticamente coinciden con la dictadura de Velasco Alvarado (agosto 1968 — octubre 1975). La insostenibilidad de la política de Velasco Alvarado, apoyada en una fuerte sustitución de importaciones, confirmada luego por la vía de los hechos con una fuerte e ininterrumpida divergencia respecto a Estados Unidos, nos lleva a considerar la aceleración como no sostenida.

E U R O P A

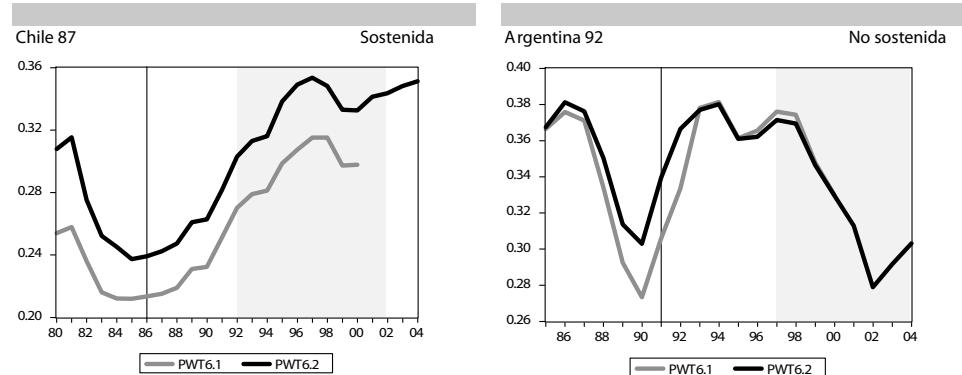


A S I A D E L E S T E Y D E L S U R

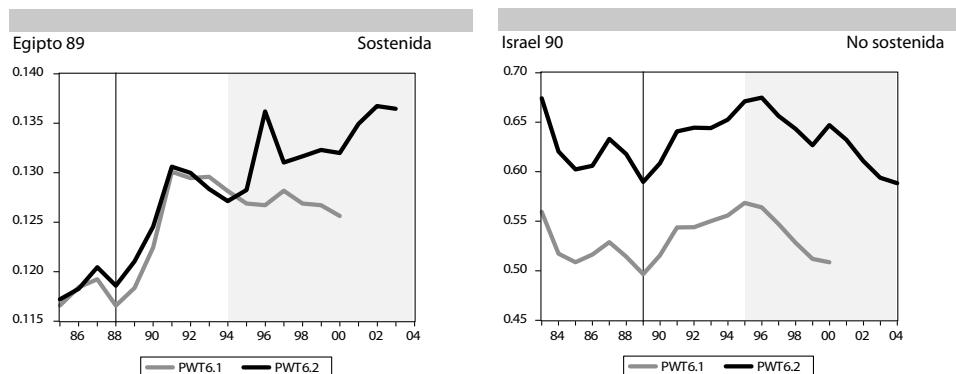




LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE



ÁFRICA DEL NORTE Y MEDIO ORIENTE



Conclusiones

Hemos desarrollado un algoritmo para identificar y fechar procesos de convergencia sostenida y lo hemos aplicado a la evolución de un conjunto muy amplio de países desde finales de los años 50.

Y hemos encontrado un número pequeño, pero en absoluto despreciable, de esos episodios de convergencia. Los países que los han experimentado partían antes del inicio del episodio de distancias al país frontera (Estados Unidos), en términos de PIB per cápita, muy distintas. Aunque es en Asia y en Europa donde se concentran la mayoría de esos episodios también los hay en África y en Latinoamérica.

2.2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE CONVERGENCIA SOSTENIDA

En esta Sección presentamos el análisis de una serie de casos de convergencia sostenida identificados en la Sección anterior. Hemos elegido los episodios que se dan en dos países europeos (España e Irlanda), un país latinoamericano (Chile), dos países asiáticos (India y China) y dos países africanos (Botswana y Mauricio).

En cada uno de ellos identificamos cambios en las instituciones económicas que precedieron al inicio de los episodios de convergencia sostenida (o posteriores aceleraciones). Sin embargo, la naturaleza de los cambios difiere de unos países a otros. Y las instituciones políticas en los que se producen la reforma de aspectos relevantes de las reglas de juego económico son, asimismo, completamente diferentes: Se han dado en régimenes políticos dictatoriales (España 1959 y China 1980), en situaciones de cambios en las instituciones políticas (Chile 1989), en régimenes democráticos pero con un partido dominante (Botswana y, en buena medida, India 1985), y en régimenes democráticos más abiertos (Irlanda y Mauricio).

Del análisis de los casos se obtiene que los cambios en las instituciones económicas fueron un elemento crucial en el impulso de esas economías hacia la convergencia. Pero también de él se deriva el carácter específico e idiosincrásico de esos cambios. En general, también, para que el proceso de convergencia se haya sostenido han sido necesarias nuevas oleadas de reformas, adicionales a las que desataron el proceso.

2.2.1. España: Una Convergencia Frágil

Introducción

La economía española ha experimentado un largo proceso de convergencia en renta per cápita, claramente respecto a las economías europeas pero también respecto a Estados Unidos. El proceso más intenso fue tras los cambios introducidos con el Plan de Estabilización de 1959, cuando el atraso era más acusado.

La economía española había vivido los primeros veinte años de la dictadura en una situación de relativo estancamiento, de escasa producción en los primeros doce años y de crecimiento a trompicones basado en un modelo insostenible durante los siguientes. Pero todo cambia a partir de 1959, cuando, impulsada por los cambios introducidos con el Plan de Estabilización, la economía española inicia un proceso sostenido de crecimiento que, con diferentes características e intensidades, se ha prolongado hasta el presente.

Vamos a distinguir tres períodos bien diferenciados. En primer lugar el que va de 1959 a 1974, caracterizado por un intenso crecimiento de la renta, del producto por trabajador y de la productividad total de los factores. El segundo, de 1975 a 1984, caracterizado por un escaso crecimiento de la renta y por una fuerte destrucción de empleo y el tercero, desde 1985 a 2004, en el que se ha producido un

Gráfico 2.2
PIB PER CÁPITA Y POR TRABAJADOR RELATIVO A EE.UU.

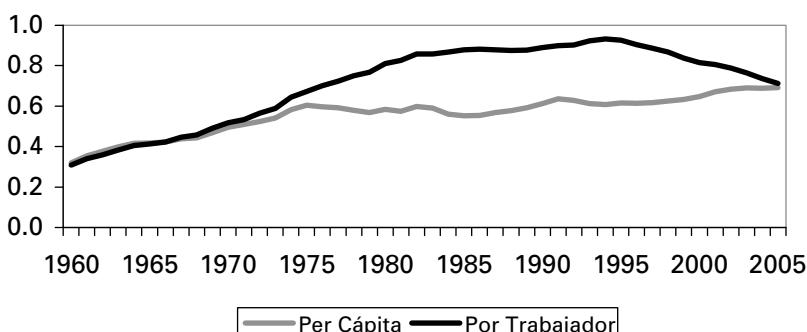


Tabla 2.4**FUENTES DEL CRECIMIENTO ESPAÑA 1959-1974****Fuentes de crecimiento**

1959-1974	Y	K	N	TFP
Tasas variación	6,5	8,5	0,8	
Contribución		2,4	0,6	3,6
Contribución en %		36,6%	8,6%	54,9%

Tabla 2.5**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR
ESPAÑA 1959-1974****Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador**

1959-1974	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	5,8	7,7		
Contribución		2,2	0,8	2,8
Contribución en %		37,7%	13,3%	48,9%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

crecimiento elevado de la renta, pero escaso avance en la productividad, lo que realmente ha provocado una divergencia en el producto por trabajador (tal como refleja el gráfico 2.2 elaborado a partir de los datos de Groningen; 2006).

Período 1959-1974

Durante este período la economía española experimentó un fuerte crecimiento, el más elevado de entre todos los países europeos. Se produjo un intenso proceso de convergencia que llevó a la renta per cápita a representar en 1974 un 55% de la de Estados Unidos cuando en 1959 esa ratio era del 35%.

El PIB creció un 6,5%, a lo que contribuyó un fuerte crecimiento del capital (a una tasa anual superior al 8%) y, especialmente, un incremento sostenido de la productividad total de los factores (PTF) a un 3,6% anual. El empleo, por el contrario, solamente creció a un 0,8% anual. El PIB por trabajador, por su parte, creció a una tasa anual del 5,8%, gracias a una robusta capitalización (el capital

por trabajador aumentó casi un 8% anual), a una mejora en la educación⁸ y, sobre todo, a la mejora en la PTF que contribuyó en un 50% al crecimiento de la productividad media del trabajo.

Los elementos impulsores de ese proceso fueron los cambios en las instituciones económicas que se introdujeron alrededor del Plan de Estabilización de 1959. El Programa de 1959 contenía, junto a medidas de estabilización macroeconómica destinadas a equilibrar las cuentas públicas y permitir un mayor control monetario, acciones decididas de liberalización comercial. La unificación del tipo de cambio a un nivel realista (60 pesetas por dólar), eliminando toda la maraña de tipos de cambio múltiples que habían estado vigentes en los veinte años anteriores, fue acompañada de la liberalización de buena parte del comercio que hasta entonces había estado sometido a todo tipo de regulaciones administrativas. El 54% del comercio fue inmediatamente liberalizado y la parte del comercio privado que se mantuvo globalizado en diferentes cupos fue gestionado de una forma menos intervencionista y más eficiente que lo había sido hasta entonces. El comercio de Estado bajó hasta afectar al 20% de las importaciones y en 1960 se aprobó un nuevo arancel que, aunque resultó bastante proteccionista, contribuyó a normalizar el comercio exterior. También se liberalizaron en buena medida las inversiones extranjeras⁹.

El buen comportamiento de los ingresos por turismo, a lo que contribuyeron un tipo de cambio único y realista y la próspera coyuntura económica europea, y la decisiva aportación de las remesas de los emigrantes, que habían acudido masivamente a trabajar a distintos países europeos, permitieron financiar sin problemas¹⁰ la masiva importación de bienes de equipo que facilitó una modernización muy sustancial del aparato productivo español.

El sistema educativo funcionó lo suficientemente bien para que la mano de obra no supusiera un estrangulamiento de este proceso modernizador. Entre 1941 y 1971 el número de matriculados en las Escuelas Técnicas Superiores se multiplicó por 23,5. Por otra parte, las Escuelas Técnicas de Grado medio, las Escuelas de Maestría Industrial, las Universidades e Institutos Laborales y otros centros públicos y privados de formación profesional contribuyeron también a la creación de cuadros para un aparato productivo radicalmente diferente del existente hasta entonces.

⁸ La descomposición del crecimiento del PIB por trabajador, se hace a partir de la ecuación $y = Zk^\alpha (e^{\psi u})^{1-\alpha}$, donde u es el número medio de años de educación de la población y ψ es la elasticidad del capital humano respecto de los años de educación. Suponemos que esta elasticidad es decreciente según el nivel de educación inicial (en cada período), pasando de 0,15 cuando el número de años es inferior a 4, a 0,12 cuando es superior a 4 pero inferior a 6 y de 0,10 cuando es superior a 6 años.

⁹ Una buena descripción del período se encuentra en M. J. González (1998).

¹⁰ Se había conseguido un respaldo financiero internacional con distintas instituciones privadas y públicas por un monto de 400 millones de dólares, que no fue necesario utilizar por el excelente comportamiento de la balanza de pagos (tanto la balanza de bienes y servicios, por el turismo, como la de transferencias, por las remesas, como la de capital, por las inversiones extranjeras).

En buena medida, los empresarios españoles recibieron un mensaje de confianza del nuevo equipo ministerial que se había hecho cargo de la política económica en 1957, en el sentido de que la hora del férreo intervencionismo de la época anterior había terminado. El desarrollo industrial durante el período que estamos considerando supuso la aparición de nuevas empresas en varios sectores (electrodomésticos, alimentación, textil, madera, materiales de la construcción, etc.) que tuvieron un gran crecimiento hasta mediados de los setenta. También en el incipiente sector turístico se desarrollaron grupos de empresas de nueva creación¹¹. Se produjo durante este período un flujo importante de inversiones extranjeras directas, especialmente en la industria (automovilística y componentes, química, electrónica, maquinaria, etc.).

Pero algunos sectores del empresariado industrial y agrícola, acostumbrados a vivir de la protección del Estado, opusieron abierta resistencia a la liberalización. Entre ellos una parte de los empresarios catalanes y vascos de sectores tradicionales (metalúrgicos y textiles, por ejemplo), así como terratenientes del cereal y del olivar. Todos ellos recibieron hasta el final del Régimen un elevado grado de protección. Puede decirse¹² que estos intereses, junto al reducto proteccionista agrupado alrededor del Instituto Nacional de Industria (INI), lograron ralentizar, sino paralizar, el proceso de apertura y desregulación de la economía española.

La puesta en marcha de los planes de desarrollo a partir de 1964 propició un rebrote del intervencionismo, que limitó la entrada de nuevas empresas y consolidó muchas escasamente competitivas. Se establecieron subvenciones e incentivos fiscales para unos pocos, se preservaron circuitos privilegiados de financiación y se mantuvieron aranceles injustificadamente altos. Todo ello supuso la perpetuación de un elevado grado de discrecionalidad en la política económica (aunque de un carácter y de una intensidad distintas que en la época anterior) y la consolidación del tráfico de influencias.

Del fuerte crecimiento, pero también del proteccionismo subsistente, se beneficiaron grupos de empresas ligadas estrechamente al sistema bancario. En 1971 la banca privada estaba presente en cerca de 1.500 empresas con un volumen de capital equivalente al 66% de total desembolsado por las sociedades anónimas. Controlaban al menos dos tercios de las cincuenta mayores empresas industriales del país¹³. La intervención en los flujos financieros que hemos comentado y la integración entre la banca y la industria propició una asignación inefficiente de los fondos financieros, al primar para su asignación criterios distintos de las rentabilidades relativas.

En definitiva, con el cambio de década se produjo un cambio sustancial en las instituciones económicas que impulsó un fuerte crecimiento y un sostenido pro-

¹¹ Visto con perspectiva histórica, mientras que pocas empresas industriales sobrevivieron la crisis de finales de los setenta y principios de los ochenta, algunos de los grupos turísticos se han consolidado como auténticas multinacionales.

¹² Véase Cabrera y del Rey (2002), pp. 295-96.

¹³ Véase Cabrera y del Rey (2002), pp. 293.

ceso de convergencia. Pero el cambio institucional no tuvo continuidad (posiblemente porque las instituciones políticas apenas experimentaron variación). Una consecuencia inmediata de ello fue la fragilidad de la economía española en la crisis de finales de los setenta y principios de los ochenta. Más a largo plazo, la falta de profundización en la reforma de las instituciones económicas en la época del despegue desarrollista y la consolidación de una cultura de tráfico de influencias han podido tener un reflejo en algunas de las deficiencias institucionales en épocas más recientes.

Período 1975-1984

Tabla 2.6

FUENTES DEL CRECIMIENTO ESPAÑA 1975-1984

Fuentes de crecimiento

1975-1984	Y	K	N	TFP
Tasas variación	1,5	4,4	-1,5	
Contribución		1,2	-1,1	1,3
Contribución en %		84,0%	-75,7%	91,7%

Tabla 2.7

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR ESPAÑA 1975-1984

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1975-1984	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	3,0	6,0		
Contribución	3,0	1,2	0,8	0,5
Contribución en %		55,3%	28,1%	16,6%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

En este período, en medio del cual se produjeron cambios drásticos en las instituciones políticas españolas y la economía mundial vivió dos importantes crisis energéticas, la economía española registró un bajo crecimiento, del 1,5% por término medio, y una fuerte destrucción de empleo, de un 1,5% anual. El producto por trabajador acabó creciendo a un 3% anual gracias a una conside-

rable capitalización (el capital por trabajador aumentó a un 6,0% anual), debido al proceso de sustitución del trabajo y de la energía que se experimentó en este período como respuesta al encarecimiento de ambos factores. La contribución de la educación fue similar a la del período anterior, por lo que en términos relativos fue mayor, y el avance de la productividad total de los factores, teniendo en cuenta esta mayor contribución de la educación, fue del 0,5% anual.

Durante este período las instituciones políticas españolas realizaron la transición desde una dictadura a un régimen democrático. En los dos últimos años del régimen autoritario y los dos primeros de la transacción la incertidumbre aumentó y se produjo, por otra parte, una fuerte expansión salarial. Durante estos cuatro años la economía mundial sufrió las consecuencias de la primera crisis del petróleo y la economía española, inmersa en el cambio político, apenas respondió a ella: se llevó una inadecuada política de precios energéticos que retraso el ajuste y se produjo un cierto descontrol monetario. La tasa de inflación superó el 25% en 1977 y los tipos de interés reales fueron claramente negativos durante varios años.

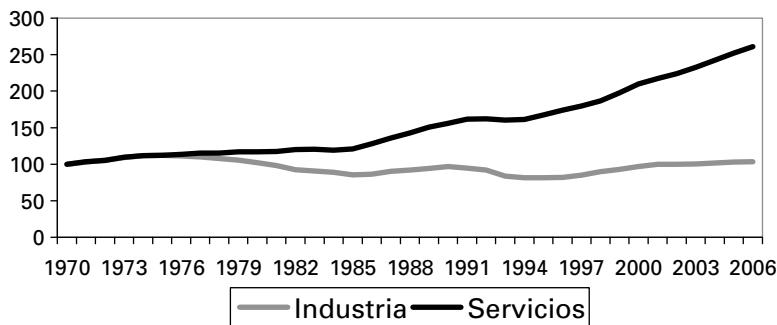
Con los Pactos de la Moncloa a finales de 1977, tras las primeras elecciones democráticas, se entró en una vía de estabilización monetaria y mayor moderación salarial. Pero la segunda crisis del petróleo (1979-1980) sorprendió a la economía española en una situación muy frágil, con un fuerte desequilibrio laboral (no se había producido el ajuste a la menor actividad y a los mayores costes laborales y energéticos), energético (no se había producido una respuesta a la primera crisis y no se había reducido la intensidad de energía por unidad de producto) y financiero (la participación de los beneficios en el valor añadido se había reducido drásticamente y las empresas estaban muy endeudadas).

La reducción de la incertidumbre, por la consolidación de las nuevas instituciones políticas tras la aprobación de la Constitución, y el encarecimiento del trabajo (en el pasado reciente) y de la energía produjo un proceso de inversión para sustituir esos factores.

El fuerte deterioro de la coyuntura industrial mundial y la falta de ajuste en la industria nacional ante las nuevas condiciones produjeron una profunda crisis industrial, que no sólo causó una dramática destrucción de empleo en el sector (entre 1977 y 1985 desaparecieron 775 mil puestos de trabajo en la industria)¹⁴ sino que llegó a afectar la solvencia del sistema bancario. Durante el primer lustro de los ochenta se emprendió un doloroso proceso de reconversión industrial y un delicado proceso de saneamiento bancario. Y todo ello en un contexto de rigor monetario, para quebrar las expectativas inflacionistas y controlar los precios, y de una apelación inusualmente grande del sector público a los mercados financieros.

¹⁴ El empleo en la industria aún no ha recuperado en 2006 el máximo alcanzado en 1975.

Gráfico 2.3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LOS SECTORES INDUSTRIA Y SERVICIOS



A finales de los setenta y principios de los ochenta se produjo un salto en el gasto público que tardó en ir acompañado de un incremento de los ingresos fiscales, con lo que aumentó seriamente las necesidades de financiación de las AA. PP. (superaron el 6% del PIB en 1984). La combinación de política monetaria restrictiva, y por tanto tipos de interés altos, y elevada absorción de flujos financieros por el sector público no facilitaron la supervivencia de muchas empresas en proceso de ajuste. Pero el signo de la política monetaria constitúa un imperativo de estabilidad económica y el aumento del gasto era la necesaria respuesta a unas demandas sociales en el contexto recién estrenado de democracia y libertades¹⁵.

Período 1985-2004

Tabla 2.8

FUENTES DEL CRECIMIENTO ESPAÑA 1985-2004

Fuentes de crecimiento

1985-2004	Y	K	N	TFP
Tasas variación	3,2	4,5	2,5	
Contribución		1,3	1,8	0,1
Contribución en %		39,7%	55,6%	4,7%

¹⁵ Podría decirse que acercarse al modelo europeo había estado detrás de la voluntad de la mayoría de los españoles de acabar con el régimen autoritario y la provisión de servicios públicos y el aumento del gasto público es (con sus luces y sus sombras) un elemento fundamental del modelo europeo.

Tabla 2.9
**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR ESPAÑA
1985-2004**
Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1985-2004	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	0,7	2,1		
Contribución		0,6	0,6	-0,4
Contribución en %		79,5%	76,6%	-56,0%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de las tablas Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

En este largo período de veinte años la economía española ha experimentado un crecimiento alto y sostenido, con la única excepción de la recesión de 1992-93. Su tasa de crecimiento media ha sido del 3,2% y su ritmo de creación de empleo del 2,5% anual. Pero como el crecimiento de la productividad total de los factores ha sido prácticamente inexistente (de hecho ha sido negativa, si tenemos en cuenta la contribución de la mayor educación de su población activa), el producto por trabajador ha aumentado a un 0,7% anual, una tasa bastante inferior a la de la media de los países más desarrollados¹⁶. El aumento de la tasa de ocupación, especialmente en el último decenio, ha permitido que la renta per cápita haya crecido, por el contrario, a una tasa superior a la de la media de los países europeos, produciendo un avance en la convergencia con Europa si la medimos en esta magnitud.

Una característica importante de este período ha sido la creciente integración de España con el resto de las economías europeas, desde su incorporación a la CEE a mediados de 1986 hasta su integración en la Unión Monetaria a principios de 1999. La puesta en marcha del Mercado Único en 1993 produjo un salto en la apertura de la economía española y la integración en el Euro condujo a una mayor integración de los mercados monetarios y financieros y a una notable reducción de los tipos de interés¹⁷.

El fuerte proceso de creación de empleo ha tenido tres etapas bien diferenciadas. Entre 1985 y 1991 el crecimiento del empleo fue del 2,1% y estuvo im-

¹⁶ La forma utilizada para medir las contribuciones de los factores y de la PTF es la habitual y está sometida a críticas. Pero distintas correcciones para introducir errores de valoración y medida del producto y de los factores no parecen cambiar el mensaje de nuestros cálculos. Tampoco los cambios en la composición sectorial del producto (véase Jimeno y Sánchez Mangas; 2006).

¹⁷ También, la integración monetaria ha producido una continua apreciación real de los productos españoles al crecer su coste unitario de producción a un mayor ritmo que la de los otros países de la Unión.

pulsado por la fuerte recuperación de la actividad tras diez años de atonía. Contribuyó a la expansión del empleo el cambio normativo de 1985 que introdujo la generalización del contrato temporal, que permitió un elevado grado de flexibilidad en la gestión de la plantillas. Pero como consecuencia de él se produjo un aumento muy notable de la temporalidad en las relaciones laborales, que ocasionó una dualidad entre los empleados indefinidos con alto coste de despido y los temporales con muy bajo coste de ajuste. Esta dualidad ha debido tener efectos negativos sobre la formación de los empleados¹⁸ y, seguramente también, sobre la productividad. La mencionada dualidad y la determinación de la estructura retributiva en un ámbito superior a la de la empresa (por la preponderancia de los convenios sectoriales) han constituido (y lo siguen haciendo) una combinación muy adversa para el estímulo a la formación en el puesto de trabajo.

Tabla 2.10

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO	
Crecimiento del empleo	
1985-1991	2,1
1991-1994	-2,1
1994-2004	3,3

En la segunda etapa, que coincidió con la aguda recesión de 1992-94, se produjo una fuerte destrucción de puestos de trabajo. En estos tres años el nivel de ocupación cayó un 2,1% anual. En la tercera etapa desde 1994 hasta 2004 se ha producido una sostenida creación de empleo, que ha crecido un 3,3% anual, gracias fundamentalmente a la fuerte inmigración, aunque también ha contribuido una marcada moderación salarial.

¿Por qué España ha tenido un comportamiento tan decepcionante en la evolución de su productividad? Seguramente son varios los factores que han incidido, y siguen incidiendo, en este fenómeno. Pero un elemento de gran relevancia es el hecho de que España tiene un atraso apreciable en muchos de los aspectos institucionales.

Podría decirse que la profunda transformación experimentada por las instituciones políticas españolas desde 1977 no ha tenido correspondencia en el avance de las instituciones económicas. No es que no se hayan producido algunos desarrollos notables, como la modernización del sistema financiero, pero se han mantenido en un estado de considerable atraso muchos otros aspectos relevantes.

En la década de los ochenta, tras la superación de la crisis bancaria asociada en gran medida a la crisis industrial, y bajo el impulso del Banco de España, se

¹⁸ Véase Bentolila y Dolado (1993) y Jimeno y Toharia (1993).

produjo un notable saneamiento del sistema bancario y un acelerado proceso de innovación financiera y de desarrollo de distintos mercados financieros.

El desarrollo del sistema financiero ha contribuido al crecimiento económico español vía¹⁹: 1) la reducción de las cuñas de intermediación y de los costes de los fondos financieros; 2) la mejor prestación de servicios de pagos, que tiene una incidencia positiva en la productividad del conjunto de la economía; 3) una mayor facilidad de acceso a la financiación externa²⁰. Sin embargo, el sistema financiero español adolece todavía, como el del conjunto de la Europa continental, de un cierto raquitismo en los mercados de financiación directa de las empresas²¹, pero su sistema bancario se caracteriza por una enorme solidez, lo que explica su creciente penetración en Europa y en América²².

Pero las decisiones empresariales, de las que dependen los avances en la productividad, están condicionadas por el escenario en el que se desenvuelven y por los valores y códigos de conducta imperantes en la sociedad española, y hay fundadas razones para considerar que elementos relevantes del escenario y los códigos de conducta operan en contra de las decisiones productivas más dinámicas.

Los Capítulos 3, 4 y 5 de este libro analizan con detalle la evidencia disponible sobre la realidad institucional española (alguna de ella aportada por nosotros mismos, como la encuesta cuyos resultados están recogidos en el Capítulo 4) y en el Capítulo 6 se resume toda la evidencia y se presentan algunas conclusiones. Muy brevemente, la principal conclusión es que España se encuentra sustancialmente peor que los países más desarrollados de la OCDE en distintos aspectos del funcionamiento de la Administración, incluida la administración de Justicia, en algunos elementos de la seguridad jurídica y en la mayor presencia de conductas irregulares (tanto en la esfera pública como en la privada) y que esos aspectos son percibidos como limitativos por los responsables de la decisiones de producción e inversión productiva.

Hay varios aspectos de los códigos de conducta imperantes que pueden ser condicionantes relevantes de las decisiones empresariales que impulsan la productividad. En primer lugar, el modelo de triunfador social condiciona la asignación de talentos en una sociedad. Y está claro de que en España el empresario in-

¹⁹ Véase Pérez (2004).

²⁰ Con estos desarrollos no es de extrañar que en la encuesta que hemos realizado a 1.800 empresarios españoles estos manifiesten una positiva valoración de los servicios bancarios y que una mayoría considere que el acceso a la financiación externa es un obstáculo pequeño (véase Capítulo 4).

²¹ Lo que se manifiesta en una muy baja valoración de los ejecutivos españoles al acceso al *venture capital* y a la posibilidad de obtener créditos sin colateral, asunto sobre el que insistiremos más adelante. Eichengreen (2007) identifica este retraso europeo en la financiación empresarial como uno de los elementos diferenciadores entre Estados Unidos y Europa a la hora de explicar la mayor intensidad innovadora al otro lado del Atlántico.

²² Aún subsisten, sin embargo, ciertas debilidades institucionales que afectan directamente al sistema crediticio español: la garantía e información de los prestamistas y los procedimientos para la recuperación de deudas. En ambos aspectos, especialmente en el primero, España se encuentra atrasada respecto a la mayoría de los países de la OCDE (véase Capítulo 3, sección 3.2).

novador (en sentido amplio) nunca ha sido un modelo de triunfador. Últimamente el modelo es el del promotor inmobiliario, una versión más del hombre de negocios cercano al poder (ya sea local o nacional) que ha sido el modelo de triunfador social en España durante décadas. Cómo hemos apuntado, el cambio en las instituciones económicas a principios de los sesenta se paró por las presiones de grupos proteccionistas y en la época del desarrollismo se consolidaron prácticas de tráfico de influencias que con el advenimiento de la democracia han cambiado de forma pero, en absoluto, han desaparecido.

Efectivamente, y éste sería un segundo aspecto negativo de los códigos de conducta relacionado con el anterior, las deficiencias en la transparencia de la vida pública y la frecuencia de irregularidades en este ámbito siguen presentes en España. Según la EOS²³ se encuentra atrasada con respecto a los países de la OCDE más avanzados en el control de la corrupción, pero también en el favoritismo de las decisiones públicas. Por otro lado, en la encuesta que hemos realizado a empresarios españoles²⁴ se confirma la preocupación sobre las conductas irregulares.

Es cierto, además, que la percepción de los empresarios españoles sobre la calidad del sistema científico-técnico (medido por la calidad de los centros de investigación científica, por el grado de colaboración entre la industria y la universidad y por la disponibilidad de científicos y de ingenieros) no es muy buena, claramente peor que en los países de mayor productividad. Este hecho afecta negativamente a la disposición de las empresas a absorber nuevas tecnologías (un motor fundamental del avance de la productividad), pero parece que no más que lo hacen algunos aspectos del funcionamiento de la Administración y las deficiencias en la seguridad jurídica²⁵.

Es indudable que el gasto en I + D + i español es bajo, y que su apoyo por las políticas públicas es encomiable, pero este hecho es más la consecuencia de los mismos factores que determinan el retraso de la productividad que una causa de ese retraso²⁶. Más fundamento tiene el argumento de que el palpable retraso en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)²⁷ es una causa inmediata de la divergencia en productividad. Este enfoque refleja el mismo problema que hemos mencionado más arriba: el escaso grado de absorción de nuevas tecnologías cuantificado, en este caso, mediante una estimación de la inversión en determinados equipos y en software (en lugar de la opinión cualitativa de los empresarios). Pero en último término, aquí también habría que explicar las causas úl-

²³ Véase Capítulo 3, sección 3.3

²⁴ Véase Capítulo 4

²⁵ Véase Capítulo 3, sección 3.4

²⁶ La comparación con Irlanda es ilustrativa. El gasto en I + D + i en Irlanda es tan bajo como en España y ha crecido tan poco como aquí, pero: a) por diversos factores la productividad en Irlanda crece más que en ningún país europeo (véase Capítulo 2, sección 2.2.2) y b) la percepción sobre la calidad del sistema científico-técnico es en Irlanda mucho mejor que en España.

²⁷ Véase Jimeno y Sánchez Mangas (2006).

timas que condicionan el estado de esta causa inmediata. Es decir, explicar qué hace a los empresarios ser más o menos diligentes en la adopción de las TIC y otras tecnologías de última generación. Los elementos institucionales (formales e informales) que hemos comentado pueden ser condicionantes de primera magnitud.

Conclusiones

Al final de la década de los cincuenta, el cambio de gobierno que se produjo en la dictadura introdujo importantes cambios en las instituciones económicas (reducción del intervencionismo, liberalización parcial del comercio, estabilidad macroeconómica) que impulsó un proceso de fuerte crecimiento económico y de modernización del aparato productivo.

Pero el cambio institucional no continuó a lo largo del período desarrollista de los sesenta y principios de los setenta y se llegó a la transición política, que coincidió con las crisis energéticas, con una economía frágil. La falta de respuesta a la crisis internacional, por las condiciones políticas en las que se desenvolvía la realidad española, no hizo sino empeorar la situación, por lo que tras la consolidación del sistema democrático se tuvo que vivir unos años de ajuste del aparato productivo que ocasionó un aumento notable del paro.

A mediados de los ochenta el ajuste estaba hecho y se produce de nuevo un intenso proceso de crecimiento que, con la excepción de la recesión 1992-93, continúa hasta el presente. En este proceso, coincidente con una creciente integración económica y financiera con Europa, se ha creado mucho empleo, se ha crecido por encima de la media de los países europeos, pero se ha divergido en productividad. La integración en un ámbito con mayores niveles de productividad no ha conducido a la convergencia.

Pese a algunos desarrollos institucionales relevantes, especialmente en el sistema financiero, el atraso en muchos otros aspectos institucionales ha podido ser uno de los factores que más ha contribuido a la divergencia en productividad.

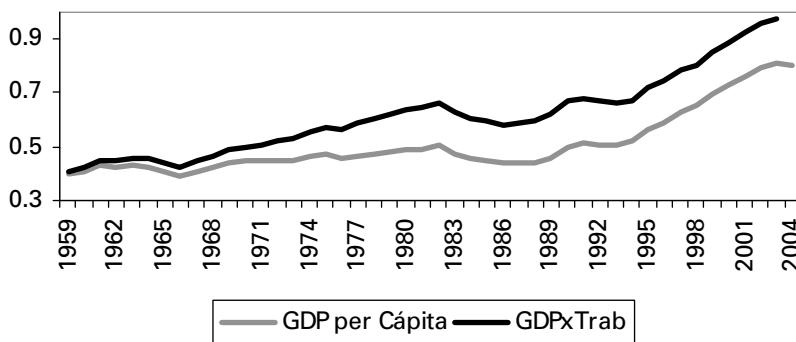
2.2.2. Irlanda: Historia de un éxito

Introducción

Irlanda es el país de la OCDE que ha registrado un crecimiento más alto desde 1987 y en el que la productividad más ha aumentado durante ese período. Cómo todas las experiencias de éxito en el crecimiento, el proceso irlandés contiene elementos idiosincrásicos de difícil exportación pero de su análisis se pueden inferir algunas lecciones interesantes.

La afirmación de que el éxito irlandés se debe fundamentalmente a la entrada masiva de inversiones directas americanas es una simplificación excesiva, pese a

Gráfico 2.4
PIB PER CÁPITA Y POR TRABAJADOR



la importancia de este fenómeno. De hecho, como vamos a ver, la inversión directa fue relativamente importante desde principios de los sesenta y ello no impidió que a mediados de los ochenta le economía irlandesa se encontrara en una encrucijada de estancamiento de la que salió muy airosamente.

En la evolución de la economía irlandesa durante la segunda mitad del siglo XX y primeros años del actual, vamos distinguir tres períodos: El primero va de 1958, cuando se produce un cambio relevante en la política económica irlandesa, a 1978. El segundo cubre un período de bajo crecimiento desde 1978 a 1986. Y el tercero, de gran éxito económico, desde 1987 hasta el presente, aunque se produce una nueva inflexión positiva en 1993, año en el que hemos identificado en la sección 2.1, comienza una aceleración.

En el gráfico 2.4 puede observarse como tanto el PIB per cápita como el PIB por trabajador de Irlanda experimentan un proceso de acercamiento a los de Estados Unidos a partir de 1959, que revierte ligeramente durante la primera parte de los ochenta y se relanza con gran fuerza a partir de 1987. En 2003 el PIB por trabajador irlandés es el 97% del de los Estados Unidos y el PIB per cápita es el 80% del americano²⁸. En 1958 ambas ratios no llegaban al 40% y en 1986 la primera era del 54% y la segunda del 44%²⁹.

²⁸ En los últimos años es importante distinguir en Irlanda entre PIB y PNB, por la creciente importancia de la repatriación de los dividendos de las empresas extranjeras instaladas en Irlanda. El PNB per cápita puede ser actualmente un 18% menor que el PIB per cápita. Sobre ello insistiremos más adelante.

²⁹ Las diferencias entre las dos magnitudes se explican porque la tasa de ocupación irlandesa es mucho menor que la americana.

Período 1959-1978

Tras una década de relativo estancamiento, problemas de balanza de pagos y fuerte emigración, en 1959, y tras el abandono de una política protecciónista centrada en el desarrollo agrícola y en la sustitución de importaciones, empieza un proceso sostenido de crecimiento que se prolonga hasta 1978, con algunos años malos entre 1974 y 1978.

Tabla 2.11

FUENTES DEL CRECIMIENTO IRLANDA 1958-1978.

Fuentes de crecimiento				
1958-1978	Y	K	N	TFP
Tasas variación	4,5	5,4	0,2	
Contribución		1,3	0,1	3,1
Contribución en %		30,3%	3,6%	66,1%

Tabla 2.12

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR
IRLANDA 1958-1978

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

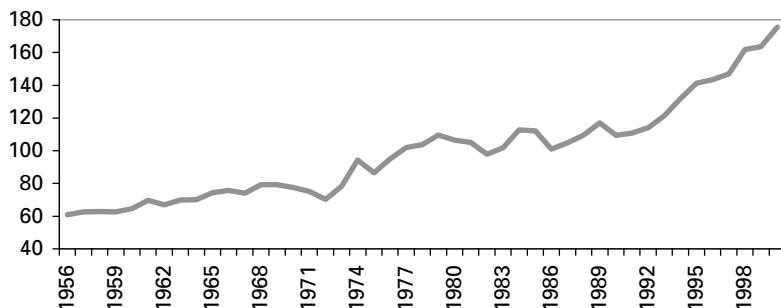
1958-1978	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	4,3	5,3		
Contribución		1,3	0,4	2,6
Contribución en %		30,6%	9,7%	59,7%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

Observamos que durante este período de 20 años el PIB crece a una tasa acumulativa del 4,5% y el PIB por trabajador lo hace al 4,3%. Se produce una importante capitalización, pues el capital por trabajador crece al 5,3%, y se crea poco empleo.

Más del 70% del crecimiento se explica por el aumento de la productividad total de los factores (PTF). Incluso cuando se tiene en cuenta la aportación del aumento en educación, la contribución de la PTF al crecimiento del producto por trabajador es del 60%. Los incentivos que crean la apertura de la economía y la

Gráfico 2.5
APERTURA DE LA ECONOMÍA



posibilidad de poder modernizar el aparato productivo, tanto por la importación de equipos como por las inversiones extranjeras directas, impulsan decisivamente la productividad total de los factores que crece casi a un 3% anual.

Desde finales de los 50 se produce una apreciable apertura de la economía irlandesa al comercio. En 1958 se formula el primer *Programme for Economic Expansion* que plantea una reducción de tarifas, reorientación de inversión pública a actividades productivas, mantenimiento de impuestos bajos e incentivos para estimular la industria privada³⁰. La apertura de la economía experimenta nuevos impulsos posteriormente: en 1963, con la reducción unilateral de aranceles, en 1965 con el Acuerdo Anglo-Irlandés de Libre Comercio, en 1967 con la entrada en el GATT y en 1973 con el ingreso en la CEE. En el gráfico 2.5 vemos como el grado de apertura (la suma de exportaciones e importaciones sobre PIB) era del 60% a finales de los cincuenta, pasa al 100% en 1980 y a casi el 180% en 2000.

Simultáneamente se produce una apertura a la inversión extranjera y una búsqueda activa de inversores. El IDA (*Industrial Development Authority*) ve ampliados sus poderes en el programa de 1958 para la captación de inversores extranjeros. Se ponen en marcha subsidios a industrias exportadoras (llegaron a representar entre 1983-86 un 3% del PIB, casi un 11% del VAB industrial), y se aprueba una tasa impositiva sobre los beneficios de las sociedades extranjeras del 10%.

Durante los 60 la inversión extranjera fue en sectores maduros como el textil y calzado, plásticos y maquinaria sencilla. En los 70 empezó la inversión en líneas de mayor desarrollo tecnológico (material eléctrico, componentes electrónicos, farmacéuticos e instrumental médico). Pero en muchos casos eran fases de un proceso que se terminaba en el país del inversor. La relación entre empresas extranjeras e industrias locales era pequeña y los efectos externos de la inversión ex-

³⁰ Dado el aparente éxito del primer programa se propusieron un segundo y tercero con objetivos de desarrollo industrial exportador que no se alcanzaron, con lo que dejaron de ser creíbles.

tranjera también. Pero todo esto cambiaría a final de los 80. Durante el período que estamos comentando en esta sección, el empleo en la industria indígena cayó y, con él, el empleo en las áreas urbanas, porque la inversión extranjera se había establecido en zonas menos desarrolladas del Oeste

En 1968 se hizo obligatoria la enseñanza secundaria y se mejoró la calidad de la enseñanza secundaria y universitaria. Como veremos más adelante, la reforma dio sus frutos y a partir de los noventa Irlanda aparece en varios rankings de calidad del sistema educativo entre los mejores países.

Pese a que Irlanda desde finales de los cincuenta ha seguido un proceso de desregulación y, como veremos, hoy es uno de los países de la OCDE con regulaciones menos pesadas, ha tenido en todo los períodos una política industrial activa y una presencia del sector público empresarial. Las SSB (*semi-state body*), son empresas públicas que van surgiendo como respuesta a cuestiones concretas. Van desde el sector energético (electricidad, importación de petróleo y explotaciones de campos), financiero (créditos a la agricultura y seguros), servicios (aeropuertos y puertos, radio y televisión, transporte terrestres y marítimos), manufactureros (fertilizantes) y agrícolas (gestión de bosques). Algunos no tienen dimensión comercial alguna, como el mencionado IDA. Al final de los 90 había unas 100, empleando a 75,000 personas (un 4,5% del empleo total). Y eso que algunas habían sido privatizadas (como *Irish Life*) y a otras se las había dejado quebrar (*Irish Shipping*).

La salida de Irlanda de la recesión de los países de la OCDE en 1974-76 fue relativamente fuerte. La aplicación de una expansión fiscal (que tuvo consecuencias a corto plazo) y los beneficios del desarme arancelario con un área de mayor desarrollo, tras el ingreso en las CEE en 1973, contribuyeron a ello.

A partir de principios de los setenta se producen diferencias apreciables entre la evolución del PNB y la del PIB, debido al pago de dividendos de las empresas extranjeras que se habían ido estableciendo en Irlanda. En 1970 el PNB estaba por encima del 105% del PIB y en 1978 había bajado al 100%. Esta tendencia se acelerará más adelante.

Período: 1979-1986

Tabla 2.13

FUENTES DEL CRECIMIENTO IRLANDA 1978-1986

Fuentes de crecimiento				
1978-1986	Y	K	N	TFP
Tasas variación	2,0	4,6	-0,1	
Contribución		1,2	-0,1	0,9
Contribución en %		61,3%	-4,0%	42,7%

Tabla 2.14

**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR
IRLANDA 1978-1986**

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1978-1986	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	2,1	4,7		
Contribución		1,2	0,3	0,6
Contribución en %		59,5%	13,4%	27,1%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

Este período se caracteriza por un crecimiento más bajo. El PIB crece a una tasa acumulativa del 2,1% y el PIB por trabajador lo hace a una tasa similar. Se produce a lo largo del período una leve destrucción de empleo. El crecimiento de la productividad total fue inferior al 1% anual.

Y eso pese a que la política macroeconómica (la fiscal fundamentalmente) fue muy expansiva desde 1974 hasta 1985. Como consecuencia de ello, la Deuda Pública pasó del 57% del PIB en 1973 al 129% en 1987.

La política monetaria se hizo más restrictiva desde 1981 con objeto de corregir la inflación (había superado el 20% en 1975 y, de nuevo, en 1980-81), y se manifestó también en el abandono de la paridad con la libra esterlina y el ingreso en el SME buscando la credibilidad del marco. El control de la inflación no tuvo éxito definitivo hasta 1984-85. El signo de la política monetaria y el posterior ajuste fiscal, que se inició en 1985 para hacer frente al desequilibrio de las cuentas públicas y al enorme endeudamiento, contribuyeron al bajo crecimiento en los últimos años de este período. Pero ni la política fiscal expansiva consiguió enderezar la marcha de la economía en la primera parte de este período, ni el comienzo del ajuste fiscal fue la principal causa del estancamiento en la segunda.

La tasa de paro aumentó sustancialmente: en 1981 era del 10% y en 1987 del 18%. Hasta 1993 sólo disminuyó hasta el 16,6%, pero a partir de entonces bajó rápidamente.

Período: 1987-2004

A mediados de los 80 Irlanda se encontraba en una abierta crisis económica: relativo estancamiento y fuerte crecimiento del paro. Se extendió cierto pesimismo sobre el futuro económico de Irlanda. Tal como recogen Laffan y O'Donell (1998), se llegó a afirmar que Irlanda había alcanzado una situación

parecida a la de países del Tercer Mundo, pues sufría de un colonialismo industrial y tecnológico que le había llevado al estancamiento, y otras voces, en un tono aún más catastrofistas, hablaban de que Irlanda había caído en un agujero negro caracterizado por exportaciones crecientes y nivel de empleo y de vida decrecientes.

Al igual que en 1958, cuando el informe del entonces Secretario de Finanzas, T. K. Withaker, sobre *Economic Development* sirvió de base para un cambio de la política proteccionista produciendo una notable apertura de la economía, en 1986 el NESC (Consejo Nacional Económico y Social) hizo público un importante informe, *Strategy for Development*, que, a la postre, relanzó un cambio institucional en el que se ha basado el éxito de la experiencia irlandesa.

Hay dos elementos fundamentales en esta nueva línea estratégica: 1) La competitividad es el objetivo clave de la economía al que debe supeditarse las decisiones del gobierno y de las fuerzas sociales y 2) el consenso (*Social Partnership*) es la forma de abordar la solución de los problemas. Más adelante Krugman (1997) diría que Irlanda ha tenido que reconocer que es una economía regional (país pequeño integrado en áreas económicas mayores) y, como tal, para no perder renta y empleo, ha tenido que mejorar su competitividad de forma sostenida. Y así se planteó en 1986 y esa idea ha informado los distintos acuerdos que se han alcanzado, cada vez por una base más amplia de organizaciones³¹, desde 1986 (1986, 1990, 1993, 1996, 2000).

Los acuerdos son mucho más que acuerdos salariales entre gobierno, patronal y sindicatos y van incluso más allá del tipo de acuerdo en otros países del norte de Europa. No son tanto un compromiso entre intereses en conflicto, sino un diagnóstico común de la situación y un acuerdo sobre el camino a seguir. El acuerdo nacional de que toda la estrategia debe supeditarse a la competitividad lanza un mensaje muy claro y muy positivo a todos los agentes económicos. Los acuerdos sobre salarios y sobre la reforma de los gastos y de los ingresos públicos tienen que tener ese objetivo prioritario. También el tipo de política industrial que se realice y el comportamiento del sector público empresarial. Se abandona toda política activista de gasto público y de tipo de cambio y el programa se centra en políticas de oferta.

Durante el período considerado el crecimiento ha sido muy rápido y sostenido.

³¹ Fueron promovidos por el Consejo Económico y Social (NESC), en el que están representados las organizaciones empresariales, los sindicatos y organizaciones de agricultores y que está presidido por un alto cargo del Departamento del Primer Ministro, con lo que se garantiza que sus análisis y recomendaciones son tenidas en cuenta por los máximos responsables del ejecutivo. Más adelante, se fueron incorporando otras organizaciones (más asociaciones de agricultores, la Asociación de los Parados, el Consejo Nacional de la Juventud, etc.) al análisis de la situación y a la definición los acuerdos nacionales (véase O' Connell, 1999; Crotty y Schmitt , 1998; NESC, 2002 y los Informes periódicos de la OCDE sobre Irlanda).

Tabla 2.15**FUENTES DEL CRECIMIENTO IRLANDA 1986-2004****Fuentes de crecimiento**

1978-1986	Y	K	N	TFP
Tasas variación	6,5	4,2	2,8	
Contribución		1,5	1,8	3,2
Contribución en %		23,0%	27,3%	42,7%

Podrían considerarse dos sub-períodos: 1987-93, 1993-2004, La descomposición del crecimiento en esos dos sub-períodos:

Tabla 2.16**FUENTES DEL CRECIMIENTO IRLANDA 1986-1993 Y 1993-2004**

1986-1993	Y	K	N	TFP
Tasas variación	4,8	2,6	1,0	
Contribución		0,9	0,7	3,2
Contribución en %		19,5%	13,9%	66,5%
1993-2004	Y	K	N	TFP
Tasas variación	7,7	5,2	3,9	
Contribución		1,9	2,5	3,3
Contribución en %		24,3%	32,6%	43,1%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de las tablas de Groningen.

Se puede observar que en el primer sub-período el crecimiento está fundamentalmente impulsado por la productividad total de los factores, mientras que en el segundo se produce una fuerte creación de empleo y los dos factores de producción contribuyen al crecimiento del PIB, aunque sigue siendo apreciable el crecimiento de la productividad total de los factores (que aumenta a una tasa anual del 3,3% y explica un 43% del crecimiento del PIB). La contribución del capital físico al crecimiento ha sido considerablemente menor que la que se ha producido en otros «milagros económicos».

En el total del período el crecimiento del PIB por trabajador es del 3,7%, 3,6% en el primer sub-período y 3,8% en el segundo. No se ha producido un aumento excesivo en la capitalización y ha sido el uso más eficiente de los factores lo que ha permitido este crecimiento tan vigoroso.

Tabla 2.17

**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR
IRLANDA 1986-2004**

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1986-2004	y	k	N	TFP
Tasas variación	3,7	1,4		
Contribución		0,5	0,6	2,7
Contribución en %		13,2%	15,0%	71,8%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de las tablas Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

Hay que indicar, sin embargo, que debido a la creciente importancia de los dividendos repatriados por las empresas extranjeras instaladas en Irlanda, la diferencia entre el PNB y el PIB ha seguido aumentando. En 2000 el PNB suponía solamente poco más de un 85% del PIB y en los primeros años de este siglo la proporción ha seguido disminuyendo, aunque el proceso parece haberse parado según los últimos datos (en 2004 es del 84,8%). Pero esto no quiere decir que no se haya producido un crecimiento apreciable del PNB. Entre 1986 y 2004 ha registrado un crecimiento acumulativo anual del 5,5%, el mayor de toda la OCDE.

Tabla 2.18

RATIO PNB/PIB PARA IRLANDA EN 1986 Y 2004

Ratio PNB/PIB

1986	2004
93,0	84,8

En el primer acuerdo nacional (1987-90), tras el diagnóstico basado en el citado Informe del NES, se postula la necesidad de equilibrar las cuentas públicas pero hacerlo al mismo tiempo que se instrumenta una reducción de impuestos y, por tanto, una política de reducción apreciable del gasto público. La reducción de los impuestos directos hacia aceptable los acuerdos de moderación salarial que han estado presentes en todos los acuerdos.

El consenso en que ni una política de tipo de cambio real ni una política fiscal expansiva tienen sentido en una economía como la irlandesa conduce a acciones (que no reciben oposición) sobre reducción del gasto público. Éste pasó del 55% del PIB en su máximo de 1981 al 37% a principios de los 90. Se instrumentaron fuertes recortes de gasto que cayó un 10% en términos absolutos entre 1987 y

1989. Ello permitió que pese a la reducción de los tipos impositivos, las necesidades de endeudamiento del Sector Público (PSB) pasaron de ser superiores al 12% del PIB en 1986 al 2.4% en 1990.

La reducción de impuestos estimuló la disposición al esfuerzo de una población relativamente bien formada (al menos para su nivel de renta). Pero, además, ha permitido que una elevación moderada del salario real pagado por las empresas haya ido acompañada de un crecimiento mayor de la retribución neta recibida por los trabajadores. Entre 1987 y 1997 el aumento de la capacidad de compra de los trabajadores irlandeses fue del 31% y sólo el 12% se debe a aumentos del salario real pagado por las empresas. El resto ha sido la consecuencia de la reducción de impuestos. El moderado crecimiento del salario real pagado por las empresas contrasta con el fuerte aumento del producto por empleado en ese período: un 50%.

Desde principios de los 80 hasta mediados de los 90 Irlanda sufrió una tasa de paro alta y persistente. Había aumentado sustancialmente en los ochenta, del 10% en 1981 al 18% en 1987. En 1993 sólo había disminuido hasta el 16.6%, pero a partir de entonces bajó sustancialmente: 7.8% en 1998 y por debajo del 5% desde 2000.

Pero el paro de larga duración continúa siendo alto: estaba por encima del 60% del paro total y, aunque ha bajado, se mantiene en el 50%. Mientras que la tasa de sustitución y la duración del subsidio a los parados (*Unemployment Benefits*) se encuentra en la media de los países de la Unión Europea, la asistencia a los parados (*Unemployment Assistance*), transferencia que reciben los que no cualifiquen para la anterior y los que han terminado el período del subsidio, es indefinida y relativamente generosa. Personas de una cualificación baja tienen asegurada una renta neta permaneciendo parados que es sólo ligeramente inferior a la que obtendrían trabajando. Esto explica la persistencia del paro de larga duración.

El establecimiento en 1968 de la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y el interés que Irlanda ha mostrado en consolidar un sistema universitario competitivo han producido una mejora notable en la formación de la población irlandesa. Las cifras agregadas ya ponen de manifiesto ese proceso. De acuerdo con los datos de Barro-Lee, en 1999 el número de años medio de educación de la población activa irlandesa es de 9,4, similar al del Reino Unido, Holanda y Japón, y superior al de Francia (7,9), Italia (7,2) y España (7,3). Desde 1960 esa media subió en 3 años, un incremento inferior al de algunos países escandinavos e inferior al registrado por España y Holanda, pero mayor que la mayoría de la OCDE. El porcentaje de la población que ha cursado enseñanza secundaria es en 1999 del 51.3% el octavo mayor de la OCDE y el sexto de Europa. Francia, Italia y España se mueven entre el 36% y el 38%.

Pero informaciones cualitativas fortalecen aún más esa favorable imagen del nivel de formación de la población activa irlandesa. En una encuesta realizada en 1996 por la OCDE³² entre empresarios europeos Irlanda fue clasificada como el

³² Citada en el Informe de la OCDE sobre Irlanda de 1997.

segundo país europeo en cuanto a disponibilidad de mano de obra cualificada y el primero en cuanto a la relevancia de la educación recibida por la población activa. Irlanda es uno de los países europeos con una mayor proporción de enseñanzas científicas y técnicas entre su fuerza de trabajo.

Regulación económica

El conjunto de normas y prácticas que regulan la actividad empresarial en Irlanda es muy sui géneris. Por un lado comparte con los países anglosajones un grado de regulación menor que la de los países europeos continentales. Pero por otro se ha realizado una política industrial bastante activa, las regulaciones laborales, sin llegar a las de Alemania o España, son bastantes restrictivas y existe, aunque se ha reducido, un sector público empresarial.

Todas las fuentes que estudian el estado de las regulaciones que condicionan la actividad empresarial producen esa imagen. En la información que proporciona el estudio periódico del Banco Mundial *Doing Business* se obtiene que en la mayoría de los aspectos contemplados Irlanda tiene unas normas y unas prácticas regulatorias de mejor calidad (menos pesadas o restrictivas) que la media de los países de la OCDE (Véase Capítulo 3, sección 3.1). Si exceptuamos las relativas a las facilidades para contratar y despedir, en el resto de los aspectos Irlanda se encuentra en el grupo de países de la OCDE mejor calificados. Así por ejemplo, se encuentra claramente entre los mejores en aspectos como trámites y trabas para la creación de empresas, en los trámites y tiempo en la gestión de otros permisos, en el marco institucional en el que se desenvuelve la obtención de créditos, en las cargas fiscales de las empresas (tanto en el nivel de los tipos como en los trámites frente a la administración tributaria), en los procedimientos para garantizar el cumplimiento de los contratos y en los procedimientos y costes para cerrar empresas. No así en los trámites y coste del registro de propiedad que, sin ser de los peores, no se encuentra en el grupo de países de la OCDE más eficiente en este sentido.

En las restricciones para la contratación y el despido Irlanda no tiene una legislación y unas prácticas tan pesadas como en Alemania, Italia, España, Francia, Bélgica, Grecia y Portugal, pero se encuentra alejada de los países de tradición anglosajona y resulta un marco más restrictivo que el de algunos países escandinavos.

Similar mensaje se obtiene de los indicadores derivados en la OCDE por Nicoletti, Scarpetta y otros resumidos en el Capítulo 3 (sección 3.5). En los dos indicadores agregados de regulaciones en los mercados domésticos, Irlanda está prácticamente a la cabeza (sólo superada ligeramente por Canadá y Reino Unido) en el de Barreras a la Actividad Empresarial³³, y se encuentra en un grupo intermedio, pero habiendo mejorado entre 1998 y 2003 en el de Control del Estado. En

³³ En el sentido, claro está, de que las barreras son las más bajas.

los dos indicadores intermedios que constituyen el segundo de los indicadores agregados (Propiedad Pública e Implicación Estatal en Decisiones Empresariales), Irlanda se encuentra en un segundo grupo en la calificación de menos a más en el primero de ellos, pero habiendo mejorado entre 1998 y 2003. Por el contrario, se encuentra en un grupo peor, pero también habiendo mejorado últimamente, en el segundo de ellos. Pero este último hecho debe ser matizado por el tipo de política industrial seguida en Irlanda, que comentaremos más abajo. Por último, Irlanda se encuentra entre los países de la OCDE donde más favorables son las regulaciones orientadas hacia el exterior, es decir, en donde son más bajas las barreras al comercio y a la inversión extranjera.

Sabemos que puede haber diferencias entre el literal de las normas que regulan la actividad económica y la percepción que de esas normas hacen los empresarios, que son los que toman buena parte de las decisiones económicas³⁴. La *Executive Opinion Survey* del *World Economic Forum* recoge las opiniones empresariales de un conjunto amplio de países sobre distintos aspectos institucionales que condicionan su actividad. En el Capítulo 3 (Sección 3.3) se ha realizado una explotación de los datos de esta encuesta derivando indicadores agregados de distintos aspectos institucionales para los países de la OCDE.

Irlanda sobresale positivamente en dos de los indicadores agregados que reflejan las opiniones de los empresarios locales: Funcionamiento de la Administración y Restricciones Financieras. El primero de los indicadores agregados está compuesto, a su vez, de cinco indicadores intermedios (Permisos y Licencias, Comercio Exterior, Impuestos, Burocracia e Infraestructuras) e Irlanda se encuentra clasificada en las primeras posiciones en todos ellos excepto en Infraestructuras. En este último aspecto la situación de Irlanda es deficiente, consecuencia de una política de restricción del gasto público que ha llevado a una insuficiente inversión pública (pese a la aportación de fondos estructurales comunitarios) y constituye una de las cuestiones pendientes que comentaremos más adelante. Pero el resto de los indicadores sobre el funcionamiento de la Administración reflejan una opinión muy favorable de los empresarios irlandeses sobre como la práctica regulatoria condiciona el marco en el que desarrollan su actividad.

También la opinión de los empresarios irlandeses sobre la facilidad para obtener financiación externa es muy favorable. Irlanda se encuentra en este aspecto a la cabeza de los países de la OCDE, junto a algunos países escandinavos y anglosajones. En el resto de los indicadores institucionales, Irlanda ocupa una posición intermedia en los que reflejan el grado de seguridad jurídica en la que se desenvuelve la actividad empresarial. Donde se encuentra mejor clasificada dentro de este indicador agregado es en la eficacia e independencia de la Justicia y en el carácter transparente y predecible de las normas.

En la EOS, los encuestados valoran del 1 al 7 las opciones que se les presentan. Por tanto podemos reflejar qué aspectos reciben una menor valoración por parte de los ejecutivos irlandeses.

³⁴ Véase Capítulo 1, sección 1.2.1

Tabla 2.19

**ASPECTOS INSTITUCIONALES PEOR VALORADOS POR LOS EMPRESARIOS
IRLANDESES**

Infraestructuras ferroviarias	2,5	58
Confianza en honestidad de políticos	2,7	47
Flexibilidad en determinación de salarios	2,9	101
Flexibilidad laboral	3,3	71
Poder de mercado	3,3	35
Donaciones ilegales a partidos	3,6	58
Retribución y productividad	3,6	61
Calidad de infraestructuras	3,8	49
Consecuencias favorables de donaciones legales a partidos	3,9	47
Permisos y regulaciones (Admón, Central)	3,9	14
Favoritismo en decisiones gubernamentales	4,2	21
Colaboración empresa/universidad	4,3	21
Eficacia legislativa	4,4	22

En la tabla 2.19, que recoge todos los aspectos que han recibido una calificación menor del 4,5 (muchos menos que los que reciben una calificación por debajo de esa nota por parte de los empresarios españoles, por ejemplo³⁵) ordenadas de menor a mayor, podemos observar que las deficiencias en las infraestructuras y las regulaciones laborales son los elementos considerados más restrictivos. Junto a estos dos grupos de cuestiones reciben también una valoración baja algunos elementos relativos a los códigos de conducta en la esfera política. También conceden una nota baja a la estructura competitiva de los mercados. Aparecen al final con unas notas no muy altas dos cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la Administración (Permisos y regulaciones de la Administración Central y Favoritismo en la decisiones), pero podemos observar en la columna de la derecha, en la que se refleja el puesto que ocupa Irlanda en el ranking de 104 países, que los empresarios irlandeses dan la decimocuarta mejor nota al primero de los aspectos y la vigésimo primera en el segundo, lo que parece indicar que los empresarios de todo el mundo califican muy bajo estas cuestiones.

Política Industrial

La política industrial (y de desarrollo, como la llaman en Irlanda) ha tenido como objetivos principales atraer empresas extranjeras de alta tecnología y reorientar las empresas locales hacia los mercados exteriores. Ha tenido un gran éxito en el primer objetivo y un éxito más moderado en el segundo.

³⁵ Véase la Sección 3.3 y el Capítulo 6.

Ó Riain (2000, citado en NESC; 2002), distingue el «*flexible developmental state*», que ha informado la política industrial irlandesa, del «*bureaucratic development state*», propio de los países asiáticos que han seguido una política industrial muy dirigista. Inicialmente la política irlandesa estaba basada fundamentalmente en beneficios fiscales y subvenciones (a las empresas extranjeras y a las locales que reunieran determinadas condiciones), además de la acción de las empresas públicas. Pero ha ido evolucionando hacia el desarrollo de redes de prestación de servicios a empresas, sin abandonar el favorable trato fiscal pero dando menos peso a la acción directa.

El IDA (15 oficinas fuera de Irlanda y cerca de 300 empleados) ha sido el instrumento más importante de la política industrial, tanto en la exitosa atracción de empresas extranjeras como en el intento de desarrollar un sector empresarial nacional dinámico y abierto a la exportación. Junto a su ya larga actividad con empresas extranjeras, que encuentran en esta agencia un interlocutor válido para definir su estrategia de inversión en Irlanda, ha tratado de incidir en las empresas locales (industriales y de servicios), concediéndoles subvenciones a la inversión y a los programas de formación técnica y prestándoles asistencia para el desarrollo de métodos de gestión, para la investigación de mercados y para la puesta en marcha de actividades de I + D. El IDA concibe a las empresas (extranjeras y nacionales) con las que trata como clientes a los que asiste en sus estrategias. Con esta concepción ha ido desarrollando una capacidad para identificarse con los objetivos de algunas empresas y para prestarles servicios útiles.

Inversiones extranjeras

La inversión extranjera había disminuido en los ochenta (como la no europea en el resto de Europa), pero el interés que despierta la puesta en marcha del Mercado Único y las favorables condiciones que ofrece Irlanda por la cualificación de su mano de obra, la moderación salarial, la flexibilidad de su entorno, la facilidad para obtener financiación de los bancos locales y los incentivos (fiscales y de otro tipo) que propone su política industrial, conducen a un crecimiento enorme de la entrada de capitales productivos desde principios de los noventa (un 2% del PIB cada año en la pasada década). Se ha producido una cierta «economía de aglomeración», en el sentido de que el establecimiento con éxito de conglomerados de empresas extranjeras ha seguido atrayendo nuevas inversiones (entre 2000 y 2005 la inversión directa extranjera ha representado cada año más del 4% del PIB).

Concentrada en industrias *high-tech*, las empresas extranjeras representan casi un 50% del empleo total en la industria. Pero desde la segunda mitad de los 90 también ha habido una expansión de las industrias domésticas que han ido aumentando su productividad. El desarrollo de la industria ha inducido el fortalecimiento del sector de servicios a empresas (tanto por parte de extranjeros como locales).

Las empresas extranjeras instaladas en Irlanda, concentradas en sectores de alta tecnología (de alta productividad) y que dedican recursos a la formación de sus empleados tienen una productividad cuatro veces superior a las empresas locales. Pero éstas han aumentado sustancialmente el nivel de su productividad por empleado desde mediados de los noventa, que ha crecido a un 2,8% anual (una tasa mayor que la mayoría de los países de la Unión) y que en 2002 ya tenían un nivel de productividad similar a la media de los países de la UE-15.

Ha habido efectos externos positivos de la inversión extranjera sobre las empresas nacionales, al haber contribuido decisivamente tanto en la cualificación de técnicos como en el desarrollo de gestores empresariales. Empleados irlandeses de distintos niveles de cualificación se han beneficiado del aprendizaje de las técnicas más avanzadas y las empresas extranjeras han proporcionado una formación de primer nivel para directivos y potenciales empresarios (más de un tercio de las empresas irlandesas de software y TIC han sido puestas en marcha por antiguos empleados de empresas extranjeras)³⁶.

Cómo hemos dicho, una consecuencia de la enorme inversión extranjera es la gran diferencia entre PIB y PNB, por la importancia de los dividendos pagados al exterior. Pero eso no ha impedido que el PNB per cápita y el consumo per cápita hayan aumentado notablemente, habiendo superado éste último el de países como España e, incluso, acercándose al de Suecia (medidos todos ellos en PPP). Según la OCDE en su Informe del 2006, Irlanda es el cuarto país de la OCDE en PIB per cápita. En Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita, en cambio, ocupa el puesto 14, por encima de Alemania y de la media de la Eurozona. Pero si representamos el bienestar de los países por la mediana de la RNB, en lugar de la media, sube al puesto 12, por encima de Alemania y Gran Bretaña y, desde luego, del conjunto de la Eurozona.

Conclusiones

Tras la apertura de la economía en 1958, que constituye el primer paso para superar la condición de sociedad rural relativamente aislada, y que impulsa un proceso de relativa convergencia con las economías más florecientes, el punto de inflexión que conduce a un crecimiento extraordinario se produce en 1986. Bien es verdad que esa inflexión se beneficia de elementos que se habían desarrollado a lo largo de las décadas anteriores: un nivel de formación técnica relativamente alta, muy superior que la de otros países de su nivel de renta; una actitud favorable a la inversión extranjera que había empezado a llegar desde principios de los sesenta; un convencimiento de lo beneficioso que resultaba su integración económica con Europa y unas regulaciones (tanto en su contenido como en su aplicación por la Administración) más flexibles que en la mayoría de la Europa continental.

³⁶ Barry, F. (1999)

En 1986 hay una sensación generalizada de crisis que conduce a un diagnóstico sobre la situación de la economía y sobre la estrategia a seguir, que no sólo es correcto sino que se alcanza por el consenso de todas las fuerzas sociales. El pilar de la nueva línea estratégica es que la competitividad es el objetivo clave de la economía al que debe supeditarse las decisiones del gobierno y de las fuerzas sociales. Este diagnóstico alcanzado por el NESC (Consejo Económico y Social) inaugura una forma de consenso social (*Social Partnership*) para abordar la solución de los problemas, que va más allá de los Pactos nacionales de otros países europeos. El gobierno proclama el abandono de toda política macroeconómica activista y emprende con singular rigor el ajuste de las cuentas públicas, consiguiendo simultáneamente una sustancial reducción del endeudamiento público y una rebaja de los impuestos (a la que seguirán otras en los años posteriores). Esto facilita los acuerdos sobre moderación salarial. En ese contexto, una exitosa política de captación de inversiones extranjeras directas en sectores tecnológicamente avanzados pone en marcha un intenso proceso de reindustrialización, que acaba por tener efectos externos positivos sobre el desarrollo empresarial nacional.

La credibilidad de una política económica orientada hacia el aumento de la competitividad, la creación de un entorno estable de consenso, un marco regulatorio relativamente ligero, la relativa cualificación de la mano de obra y el éxito en atraer masivas inversiones extranjeras (en parte por los anteriores factores) han permitido desarrollar una base empresarial local que ha generado un círculo virtuoso. El fuerte incremento de la base impositiva y el rigor fiscal han permitido nuevas reducciones fiscales, que, a su vez, han contribuido a la moderación salarial y a la profundización de la competitividad irlandesa. Esto ha seguido atrayendo inversión extranjera y ha seguido impulsando el desarrollo de empresas locales, tanto en los sectores de bienes y servicios comercializables como en el de los no comercializables (al irse ampliando la demanda doméstica de esos servicios).

Los efectos positivos externos que las empresas extranjeras de tecnologías avanzadas han generado sobre el desarrollo de profesionales y empresarios locales son indudables. Probablemente, el tipo de política industrial seguida, centrada en la prestación de servicios y en la asistencia a las empresas, ha contribuido a este proceso de transferencia intangible de tecnología.

Pero la economía irlandesa tiene importantes cuestiones pendientes. Por un lado, algunas derivadas de la extremada contención del gasto público durante casi ya dos décadas: una dotación insuficiente de infraestructuras, especialmente en transportes, y la demanda de una mejora de los servicios públicos asistenciales. Por otro lado, puede producirse un agotamiento de la inversión directa extranjera, que se dirigiría a los nuevos países de la Unión Europea (aunque la superioridad de Irlanda en cuestiones como el marco regulatorio y la calidad de la Administración puede retrasar esta «huida»). El enorme incremento de los costes no laborales (del suelo fundamentalmente) en Irlanda puede jugar en contra de la intensificación de la entrada de capitales. Irlanda, por otra parte, aún no ha desarrollado un sector tecnológico suficientemente robusto y aunque los gastos en I + D realizados por las empresas irlandesas han crecido en los últimos años si-

guen siendo más bajos que la de los países europeos más avanzados. Se ha producido un intenso proceso de transferencia tecnológica gracias a la implantación de empresas de tecnología muy avanzada, pero no ha estado acompañado del desarrollo de un sector tecnológico propio. Por último, si la situación económica empeorase de forma persistente, podría producirse una cierta degeneración de los mecanismos de consenso social, lo que podría introducir incertidumbre (o rigideces) en un sistema acostumbrado a que el consenso vaya más allá del compromiso entre intereses en conflicto.

2.2.3. Chile: «Prueba y error» para la construcción de un marco institucional exitoso

Los hechos

Chile ha registrado un notable crecimiento económico desde 1986 hasta hoy, tanto si se lo coteja con el comportamiento anterior del país como con el crecimiento del resto de las economías del mundo. En efecto:

- i) Entre 1986 y 2005, el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita de Chile creció a una tasa anual promedio de 4,8%, con una baja desviación estándar (3,1%).
- ii) Esta combinación de alta tasa de crecimiento (primer momento) y baja volatilidad (segundo momento) es excepcional en la historia chilena, que se había caracterizado por un magro crecimiento acompañado de una alta volatilidad. Entre 1810 —año de la independencia de Chile— y 2005, la modesta tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita fue 1,7% y su desviación estándar 6,3%. (Schmidt-Hebbel, 2006).
- iii) En una comparación internacional, entre 1986 y 2004 el crecimiento de Chile fue superior al de América Latina, Japón, Estados Unidos y el mundo en su conjunto, e incluso muy similar al de los «tigres» asiáticos³⁷. Por el contrario, en las décadas de los sesenta y setenta había estado por debajo en todas estas comparaciones (inclusive respecto a América Latina).
- iv) Desde 1986, Chile ha convergido sostenidamente tanto respecto a las principales economías del mundo como en relación a aquellas a las que se encuentra fuertemente vinculado. Por ejemplo, el ratio entre el PIB per cápita de Chile y el de Estados Unidos se ha movido de 0,24 en 1986 a 0,35 en 2004, y en el caso de México de 0,89 a 1,55³⁸.
- v) Este comportamiento ha sido aún más sobresaliente entre 1986-1997, los llamados «años dorados» de la economía chilena. Durante el mismo, el PIB creció a una tasa anual promedio de 7,6% y el PIB per cápita al 5,9%.

³⁷ Hong Kong, Corea, Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia y Tailandia.

³⁸ En base a la Penn World Table 6.2 (PIB per cápita en PPP, precios constantes, Laspeyres).

- vi) No obstante lo dicho hasta aquí, una visión de largo plazo relativiza el «milagro» chileno: en 1960, el ratio del PIB per cápita de Chile respecto al de Estados Unidos era 0,39 y en 2003 había bajado a 0,35; el ratio respecto al PIB per cápita de Brasil bajó de 1.88 a 1.69 entre dichos años; y en relación al promedio de los «tigres» asiáticos el ratio pasó de 2,42 a 0,73 en el mismo período.

Los períodos, las políticas

Siguiendo a Fuentes *et al.* (2006), se distinguirán tres períodos en la historia económica reciente de Chile: 1960-1973; 1974-1989; y 1990-2005. Para cada uno de estos subperíodos se presentará la tradicional descomposición de Solow del crecimiento del producto entre la contribución de los factores de producción —capital y trabajo— y la eficiencia con que son utilizados —la productividad total de los factores (PTF)—. El inconveniente de esta división temporal es que ninguno de los períodos elegidos coincide con los «años dorados» del crecimiento chileno, 1986 a 1997. No obstante, Fuentes *et al.* argumentan que los «años dorados» no son un buen período de referencia pues se iniciaron en recesión (output-gap negativo) y terminan en un boom (output-gap positivo), reflejando por tanto una recuperación cíclica. Adicionalmente, afirman que los períodos que proponen, de muy similar extensión, coinciden con contextos internacionales y políticos claramente diferenciados.

1960-1973: últimos coletazos del modelo de sustitución de importaciones

Como respuesta a la Gran Depresión y al aumento de los aranceles de los países desarrollados, a mediados de los años treinta Chile adoptó como estrategia de crecimiento el modelo de sustitución de importaciones, que estuvo vigente hasta 1973. Dicho modelo suponía un fuerte proteccionismo comercial y la presencia de un Estado empresario y, sobre todo, intervencionista en materia económica, lo que distorsionaba la asignación de recursos aún en ausencia de fallos de mercado.

Existe consenso respecto a las negativas consecuencias de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, condenado al fracaso entre otros factores por la estrechez del mercado interno: i) el PIB per cápita creció a un modesto 1,4% entre 1938 y 1973, con una desviación estándar de 5,1%; ii) en 1973 la inflación estaba por encima de 500% anual; iii) el peso chileno estaba sobrevaluado producto de las restricciones —como tipos de cambio múltiples— que procuraban contener los déficits en cuenta corriente y de capital; iv) algunos de los precios artificialmente fijados por el gobierno provocaban desabastecimiento en ciertos mercados de bienes y servicios; v) las aproximadamente 600 empresas del Estado tenían una participación de alrededor del 40% del PIB; vi) los tipos de interés —controlados— eran negativos en términos reales. (Schmidt-Hebbel, 2006; Corbo *et al.*, 2005).

En particular, entre 1960 y 1973, tal cual se ve en la tabla 2.20, el crecimiento de los factores explicó casi totalmente, y aproximadamente por partes iguales, el crecimiento del producto (3.1%), siendo la contribución de la productividad prácticamente nula³⁹.

Tabla 2.20

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO CHILE 1960-1973

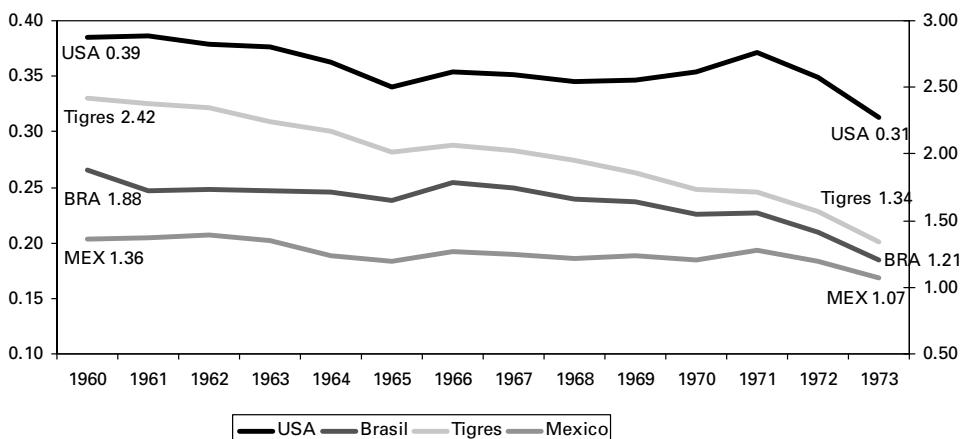
Chile 1960-1973: descomposición del crecimiento

1960-1973	Y	K	N	TFP
Tasas variación	3,12			
Contribución	3,12	1,56	1,38	0,18
Contribución en %		50,0%	44,2%	5,8%

Tal cual muestra el gráfico 2.6, en este período el PIB per cápita de Chile diverge significativamente respecto al de los «tigres» asiáticos, Brasil, México y, en menor grado, respecto al de Estados Unidos.

Gráfico 2.6

**RATIO PIB PER CÁPITA DE CHILE Y EL DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS
1960-1973**



Fuente: elaboración propia en base a Penn World Table 6.2. (Brasil, «Tigres» y México en eje secundario).

³⁹ Entre las diferentes estimaciones de la PTF realizadas por Fuentes *et al.* hemos utilizado la que los autores calculan a partir de una serie de stock de capital ajustada por consumo de energía y una serie de empleo ajustada por horas trabajadas y salarios.

1974-1989: nuevas instituciones políticas, nuevas instituciones económicas

El comportamiento de la economía chilena en el período 1974-1989 fue igualmente pobre que en el período anterior. En efecto, tal cual muestra la tabla 2.21, el crecimiento del producto (2,9%) fue totalmente explicado por el aumento de la ocupación, mientras que la PTF tuvo una contribución negativa.

Tabla 2.21

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO CHILE 1974-1989

Chile 1974-1989: descomposición del crecimiento

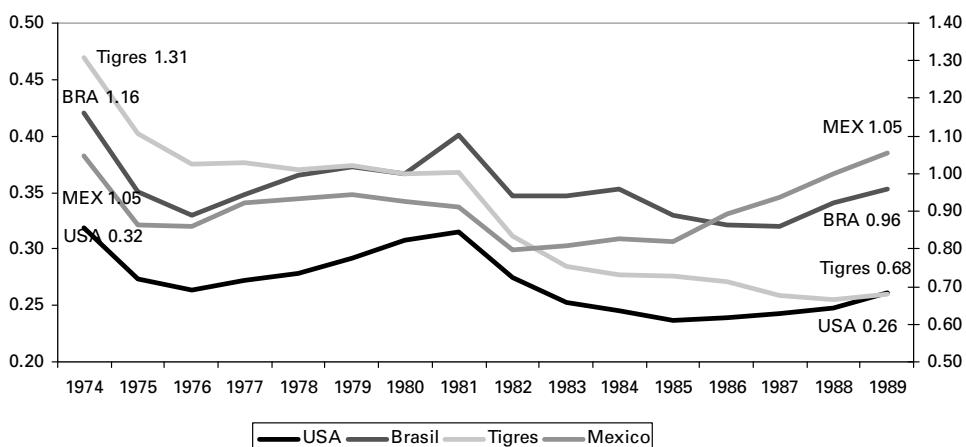
1974-1989	Y	K	N	TFP
Tasas variación	2,88			
Contribución	2,88	0,93	2,91	-0,97
Contribución en %		32,3%	101,0%	-33,7%

Fuente: Fuentes *et al.* (2006).

En este período, y tal cual se ve en el gráfico 2.7, la economía chilena continuó divergiendo significativamente respecto a los «tigres» asiáticos, más moderadamente respecto a Estados Unidos y Brasil, y el ratio respecto a México en 1989 resultó igual al de 1974.

Gráfico 2.7

RATIO PIB PER CÁPITA DE CHILE Y EL DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS
1974-1989



Fuente: elaboración propia en base a Penn World Table 6.2 (Brasil, «Tigres» y México en eje secundario).

No obstante, la relevancia de este período estuvo en el rediseño de las políticas y otros factores del marco institucional. Estas reformas, de las que Chile fue pionero en América Latina y que a continuación se describen, han sido consideradas como una de las claves para el éxito de la etapa posterior. Incluso se ha señalado que, además de ciertos errores de política y shocks externos, las reformas adoptadas desde mediados de los setenta —como, por ejemplo, la comercial— explican en parte los malos registros de la economía chilena en este período pues implicaban costos temporales de corto plazo que, no obstante, se decidió asumir en espera de los mayores beneficios de largo plazo⁴⁰.

Cambio de estrategia

La política económica de la dictadura militar que se instaló en el poder en 1973 implicó un cambio de estrategia de crecimiento. Del modelo de sustitución de importaciones se pasó a uno basado en la apertura comercial y financiera, la estabilización macroeconómica, e instituciones y políticas de mercado —lo que implicó privatizaciones y desregulación. Una exhaustiva descripción de estas medidas se encuentra en Corbo *et al.* (2005). A continuación se comentan las principales.

a) Reducción del intervencionismo estatal y estabilización macroeconómica: En este sentido, cabe destacar i) la unificación de los tipos de cambio; ii) liberalización de precios; iii) privatizaciones; y iv) ajuste fiscal —reducción de la inversión pública y subsidios y congelamiento de los salarios públicos—, producto del cual el déficit pasó de 30% del PIB en 1973 a 5% en 1974 y a un superávit de 4% dos años después, manteniéndose en superávit durante 1976-1981.

b) Apertura comercial: El reflejo de la estrategia de sustitución de importaciones fue una estructura arancelaria caracterizada por altas tarifas nominales —la tarifa promedio era aproximadamente 105% a comienzos de los setenta—, gran dispersión de las mismas y multiplicidad de barreras no arancelarias, que implicaban un diseño complejo, carente de transparencia y, a la vez, configuraban una economía decididamente cerrada.

Como se dijo, el gobierno militar instalado en 1973 abandonó el modelo de sustitución de importaciones y llevó adelante una liberalización comercial unilateral. Las restricciones no arancelarias fueron removidas y se redujo tanto el nivel como la dispersión de las tarifas. Una idea de la magnitud de este proceso la da que en 1979 se estableció una tarifa única de 10% para una amplia mayoría de los bienes.

c) Reforma del sector financiero: Una de las varias características negativas de la economía chilena a inicios de los setenta era la «represión financiera», tal cual fue definida por McKinnon (1988): tipos negativos de interés real controlados y restricciones al otorgamiento de créditos. En el mismo sentido, el Estado era

⁴⁰ Véase Rauch (1997).

propietario de unas 600 empresas, que representaban aproximadamente un 40% del PIB, un porcentaje importante de las cuales eran bancos⁴¹.

El equipo económico de la dictadura dispuso la liberalización de las tasas de interés, la privatización de bancos, la derogación de la obligatoriedad de otorgar determinados créditos, y el levantamiento de restricciones a la entrada y de la prohibición de realizar determinadas actividades financieras.

Sin embargo, como bien señalan Corbo *et al.* (2005), los errores de diseño de este proceso de liberalización financiera —que se comentarán más adelante— provocaron resultados adversos, potenciando el riesgo moral y la selección adversa, típicos problemas de información asimétrica del sector bancario.

d) «Arreglos institucionales» en la propia Constitución (de 1980): El carácter jerárquico del proceso presupuestario chileno actual proviene de la Constitución de 1980, que procuró dejar poco margen de acción a los lobbies. En la presupuestación jerárquica, el Ministerio de Economía tiene una primacía clara sobre el resto de los ministerios (*spending ministers*) en la formulación del presupuesto y, luego, en la fase de aprobación, el Poder Legislativo tiene muy limitadas facultades de modificar la propuesta del Ejecutivo⁴².

Por otra parte, la Constitución de 1980 dio estatus constitucional a la autonomía del Banco Central y prohibió explícitamente que garantizara o adquiriera deuda del gobierno, de sus agencias o compañías⁴³.

El recurso (¿extremo?) de incluir estas disposiciones en la propia Constitución del país persigue asegurar su cumplimiento (*enforcement*) y enviar un fuerte mensaje a los agentes económicos de que se será consecuente con la aplicación de las políticas elegidas, que las mismas trascienden a movimientos políticos coyunturales y que, por tanto, a la hora de tomar sus decisiones pueden tener la certeza de que las reglas del juego no serán cambiadas. La baja institucionalidad y el cambio permanente de reglas del juego que caracteriza a la mayoría de los países subdesarrollados, explica que se apele a este recurso. En palabras de Rudiger Dornbusch, en uno de sus viajes a Argentina: «los países desarrollados tienen reglas flexibles de cumplimiento estricto; ustedes tienen reglas estrictas de cumplimiento flexible»⁴⁴.

⁴¹ Corbo *et al.* (2005)

⁴² La Constitución de 1980, además de definir el proceso presupuestario chileno, incluyó otros arreglos institucionales —reglas— relativos a la política fiscal, a saber: i) el gobierno no puede obtener financiación del Banco Central; ii) la creación de tributos afectados a determinados gastos está prohibida; iii) las transferencias del gobierno a las empresas de su propiedad requieren autorización legal; y iv) la legislación relativa a impuestos, seguridad social, empleo público y manejo de las finanzas públicas es de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. (Marcel y Tokman, 2002).

⁴³ No obstante, algunos autores señalan que hasta 1989 durante algunos períodos el Banco Central funcionó de facto como una agencia del Tesoro y su política monetaria (expansiva) fue un reflejo de las necesidades de una política fiscal que, por momentos, era expansiva e incluso irresponsable. (Morandé, 2001).

⁴⁴ Algunos países han usado mal este recurso. Por ejemplo, Brasil incluyó en su Constitución la concesión de determinadas pensiones y Uruguay incluyó la cláusula de que las pensiones de jubilación deben ajustarse por el índice medio de salarios.

La «crisis de la deuda»: errores y lecciones aprendidas

En 1982, en parte producto de los errores de política cometidos —que a continuación se describirán— y en parte como consecuencia de factores externos, Chile, al igual que varios países latinoamericanos, cae en la llamada «crisis de la deuda». Debe advertirse desde ya que, pese al descrédito que esta crisis significó para la nueva estrategia de crecimiento y a los nuevos errores cometidos a la salida de la misma, el modelo no fue abandonado sino que, por el contrario, hubo una profundización e institucionalización de las políticas que se venían llevando a cabo.

a) *Prueba y error*

Entre 1974 y 1981, la privatización de bancos se realizó simultáneamente a la de empresas de otros sectores que pertenecían al Estado, y sin la precaución de que la propiedad se dispersara entre un número significativo de inversionistas. Por el contrario, se llevó a cabo de un modo tal que fomentó la concentración de riqueza en un reducido número de propietarios. De este modo, se creó un incentivo para los préstamos bancarios a empresas relacionadas, propiciados además por el escaso o nulo control de la Superintendencia de Bancos —el organismo de supervisión bancaria—. Adicionalmente, los bancos no respaldaron esta política agresiva de préstamos con las correspondientes provisiones, tanto por la baja exigencia de la Superintendencia como por la permisividad de refinanciar préstamos vencidos con nuevos préstamos (*roll over*). Aún más, producto conjunto de la política agresiva de la banca y de la laxitud de la regulación y supervisión, el crédito bancario se dolarizó aún cuando sus tomadores percibían ingresos en moneda nacional⁴⁵.

Una serie de shocks externos provocó una fuerte salida de capitales, una crisis de balanza de pagos y el abandono del régimen cambiario de *crawling peg* hasta entonces vigente y dejó en evidencia todos los puntos débiles de la liberalización financiera y la casi inexistente regulación bancaria. La depreciación real agravó la crisis debido al alto endeudamiento del sector privado en dólares.

Las medidas tomadas durante la crisis, aunque quizás inevitables, constituyeron señales equivocadas y un nuevo error de diseño. En efecto,

- i) El gobierno se hizo cargo de 19 instituciones financieras —muchas de las cuales eran instituciones no bancarias ligadas a los conglomerados citados— y, así, desandando el proceso privatizador que había iniciado a mediados de los setenta, pasó a controlar casi la mitad del crédito.
- ii) Se estableció un tipo de cambio preferencial para los deudores en dólares.

⁴⁵ En palabras de Corbo *et al.* (2005), el riesgo de tipo de cambio de los tomadores se convirtió en riesgo de crédito de los bancos.

- iii) El gobierno compró la cartera morosa de los bancos a su valor nominal. Los activos de mala calidad de los bancos comerciales fueron sustituidos por bonos del Banco Central. De esta forma, el gobierno explicitó su papel de prestamista en última instancia del sistema.

Las consecuencias de la «crisis de la deuda» pusieron en tela de juicio el modelo económico. El PIB cayó 16.4% entre 1981 y 1983, y el costo fiscal de la crisis bancaria fue de aproximadamente 40% del PIB. No obstante, como se adelantó, no hubo regreso al modelo anterior (de sustitución de importaciones) sino que, por el contrario, se persistió en la estrategia de apertura comercial, disminución del peso del Estado en la economía y reforma del sistema financiero, aunque redefiniendo su diseño a partir de las lecciones aprendidas.

Quizás corresponda preguntarse si fueron las instituciones políticas —la dictadura militar— las que hicieron viable la continuidad de las instituciones económicas en descrédito. Fuese como fuese, puede considerarse esta salida a la crisis como la primera gran prueba (superada) de continuidad de la nueva estrategia de crecimiento. La segunda vendrá con el regreso de la democracia, en 1990.

b) *Las lecciones aprendidas*

Lección 1: Privatización sin concentración y con regulación. A finales de los ochenta, el proceso privatizador no solo incluyó a las empresas (financieras y no financieras) que pasaron a la órbita estatal durante la crisis de la deuda sino, además, negocios que venían siendo operados por el estado en régimen de monopolio —generación y distribución de energía eléctrica y telefonía—. Esta segunda ola de privatizaciones, a diferencia de la primera (1974-1981) se realizó con la precaución de que la propiedad se dispersara entre un alto número de inversores.

Como consecuencia de estas privatizaciones, la participación de las empresas estatales en el PIB cayó de 24% en 1983 a 13% en 1989. No obstante, es importante señalar que el proceso privatizador tuvo algunas restricciones; por ejemplo, gran parte de las explotaciones de cobre permanecen en la órbita del Estado. Este fenómeno no es privativo de Chile; lo mismo han hecho Venezuela con PD&A y México con PEMEX.

Finalmente, complementando al proceso privatizador, el marco regulatorio ha incorporado leyes anti-trust y reguladoras de precios en monopolios naturales, como electricidad y telefonía, y en otros sectores, como transporte público.

Lección 2: Solidez del sistema financiero. La nueva ley de regulación bancaria y la nueva ley de quiebras, promulgadas en 1986, muestran el aprendizaje de los errores anteriores⁴⁶. En el nuevo marco regulatorio, por ejemplo, se impusieron

⁴⁶ La ley de regulación bancaria fue mejorada mediante modificaciones introducidas en 1989 y 1997.

controles estrictos a los préstamos entre partes relacionadas y se estableció un seguro de depósitos explícito, pero relativamente poco generoso (en un comparativo internacional resulta bajo). Existe consenso respecto a que un «generoso» seguro de depósitos explícito aumenta los problemas de riesgo moral en tanto reduce los incentivos de los depositantes a vigilar las prácticas de los bancos. Chile ha optado por tener un seguro de depósitos explícito, pero poco generoso. Véase Espinosa-Vega y Phillips (2004)⁴⁷.

Lección 3: Independencia del Banco Central. Como se dijo, la Constitución de 1980 dio estatus constitucional a la autonomía del Banco Central. Aún así, durante algunos períodos el Banco Central funcionó de facto como una agencia del Tesoro. En 1989, con la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, éste adquirió plena independencia. Ésta coincidió con el inicio de una férrea disciplina fiscal que, junto al crecimiento del PIB, provocaron una drástica reducción del ratio deuda pública respecto al producto. No obstante, permanece abierta la discusión en la literatura chilena sobre si la independencia del Banco Central provocó la disciplina fiscal o si las autoridades se convencieron por sí mismas de la importancia de la salud de las cuentas públicas.

1990-2005: la democracia adopta el modelo y lo profundiza

El período que va entre 1990 y 2005 se caracteriza por una alta tasa de crecimiento del PIB, 5,3%, y una baja volatilidad (desviación estándar de 3,4%). Como se adelantó, esta combinación de alta tasa de crecimiento (primer momento) y baja volatilidad (segundo momento) es excepcional en la historia chilena, que se había caracterizado por un magro crecimiento acompañado de una alta volatilidad. Tal cual muestra la tabla 2.22, más de la mitad de este crecimiento es explicado por el incremento de la PTF, lo que representa una clara diferencia con los períodos anteriores, donde la contribución de la PTF había sido nula (60-73) o negativa (74-89) y el (pobre) crecimiento se había apoyado en la acumulación de los factores⁴⁸. El papel de la PTF es aún más importante si se considera el subperíodo 1990-1997, donde la tasa de crecimiento fue aún mayor, 7,1% (y la desviación estándar menor, 2,7%). Recuérdese que la literatura suele referirse al período 1986-1997 como los «años dorados» de la economía chilena.

⁴⁷ Otras medidas del nuevo marco regulatorio: (i) Se establecieron directivas claras sobre la clasificación de los activos bancarios según su calidad y se determinaron las respectivas provisiones. (ii) Se tomaron las debidas precauciones para que la Superintendencia de Bancos pudiera rápidamente identificar faltas de cumplimiento y así prevenir la refinanciación de morosos con nuevos préstamos (roll over). (iii) Se establecieron explícita y claramente los pasos a seguir para la liquidación y cierre de bancos. (iv) La Superintendencia exige a los bancos la publicación, tres veces al año, de un informe sobre el cumplimiento de los requerimientos de capital.

⁴⁸ En inglés, algunos autores se refieren a la contribución de la PTF como el componente «inspiración» (*inspiration*) y a la acumulación de los factores como el componente «transpiración» (*perspiration*).

Tabla 2.22

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO CHILE 1990-2005, Y CONSIDERANDO LOS SUBPERÍODOS 1990-1997 Y 1998-2005

Chile 1990-2005: descomposición del crecimiento

1990-2005	Y	K	N	TFP
Tasas variación	5,30			
Contribución	5,30	1,82	0,42	3,06
Contribución en %		34,3%	7,9%	57,7%

Subperíodo 1990-1997

1990-1997	Y	K	N	TFP
Tasas variación	7,14			
Contribución	7,14	1,61	1,14	4,40
Contribución en %		22,5%	16,0%	61,6%%

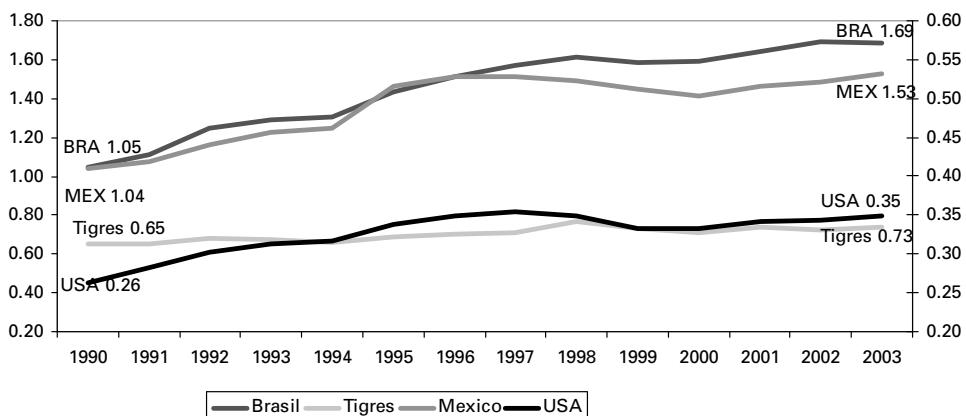
Subperíodo 1998-2005

1998-2005	Y	K	N	TFP
Tasas variación	3,08			
Contribución	3,08	1,64	-0,45	1,89
Contribución en %		53,2%	-14,6%	61,4%

Este crecimiento sin precedentes le permitió a Chile, tal cual muestra el gráfico 2.9, converger respecto a Brasil, México, Estados Unidos e incluso respecto a los «tigres» asiáticos.

El advenimiento de la democracia, en 1990, lejos de significar el abandono de la estrategia de crecimiento por la que había optado la dictadura militar, implicó la continuidad y profundización de la economía de mercado, la aceleración de la apertura comercial, la consolidación del frente fiscal y la mejoría del marco regulatorio, introduciendo como novedad la preocupación por las políticas sociales —básicamente las destinadas a reducir la pobreza. Esto implicó un segundo y definitivo respaldo a la estrategia de crecimiento adoptada a mediados de los setenta, que le dio la credibilidad definitiva y lo volvió una cuestión de Estado. Más aún, hasta el presente todos los gobiernos democráticos han seguido esta línea de profundización del modelo aplicando una serie de políticas en la misma dirección y procurando consolidarlas con «arreglos institucionales» que las pongan a salvo de juegos políticos. Algunos ejemplos:

Gráfico 2.9
**RATIO ENTRE PIB PER CÁPITA DE CHILE Y EL DE LOS PAÍSES
 SELECCIONADOS 1990-2003**



Fuente: Elaboración propia en base a Penn World Table 6.2. (Estados Unidos en eje secundario).

1) Política comercial

Apenas asumió el primer gobierno democrático, a inicios de los noventa, redujo el arancel máximo a las importaciones de 15% a 11%. En 1998, se definió, por ley, una reducción arancelaria de un punto por año, hasta llegar en 2003 al 6%⁴⁹.

Como bien señalan Espinosa-Vega y Phillips (2004), la política comercial es terreno fértil para el lobby y el desvío de rentas (*rent-seeking*). El beneficio a un sector protegido —a través de altos aranceles a la importación o de restricciones no arancelarias— es tan claramente identificable y cuantificable como difícil es identificar a los perdedores y calcular el costo de la medida. Estos autores citan algunos «arreglos institucionales» que consideran han sido relevantes para sostener la estrategia de apertura comercial en Chile:

- La prohibición de establecer barreras no arancelarias. Esta prohibición tiene carácter quasi-constitucional desde que fue incluida en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile y su modificación requiere una mayoría especial de 3/5 del Congreso.

⁴⁹ Además, en los últimos cinco años Chile ha venido firmando una serie de tratados de libre comercio —con la Unión Europea (2002), Estados Unidos (2003), Corea del Sur (2004), China (2004)— y están pendientes de confirmación tratados con India y Japón. Foxley y Sapelli (1999) afirman que estos tratados han provocado un aumento de la protección efectiva para algunos sectores y, así, se ha abandonado el deseable objetivo de que todos los sectores tengan el mismo grado de protección. Si bien técnicamente la afirmación es correcta, como afirman Espinosa-Vega y Phillips (2004) es poco probable que siendo la tarifa máxima 6% las distorsiones resultantes puedan ser muy importantes.

- El establecimiento de una tarifa única, que limita el campo de acción de los lobbies⁵⁰.

2) Disciplina fiscal

Como se dijo, tanto las principales características del proceso presupuestario como los arreglos institucionales antedichos fueron concebidos e implementados por la dictadura militar. El advenimiento de la democracia, en 1990, constituyó entonces una prueba para la sostenibilidad de estas normas. Marcel *et al.* (2001) sostienen que, con la democracia, la llegada al gobierno de una coalición de centro-izquierda, consciente de que su credibilidad dependía en gran parte de un manejo disciplinado de las finanzas públicas, y vigilada por una oposición conservadora fuertemente preocupada por la estabilidad presupuestaria, desembocaron en un mantenimiento de la responsabilidad fiscal durante los noventa.

No obstante, y pese a que incluso hubo avances⁵¹, a fines de los noventa comenzó a resultar claro que los mismos resultaban insuficientes para sostener la disciplina fiscal. De un superávit de 2,5% del PIB en 1997, se pasó a un déficit de 0,4% en 1999. Marcel *et al.* (2001) responsabilizan, pero sólo en parte, a la crisis internacional originada en el Sudeste Asiático, observando que, a la vez, el gasto estructural venía creciendo desde 1995 a tasas mayores que las de crecimiento de los ingresos estructurales⁵². Estas preocupaciones dieron lugar al establecimiento en Chile, en 2001, de una de las reglas fiscales más estrictas del mundo: el gobierno debe generar anualmente un superávit estructural de 1% del PIB. Dicho superávit estructural se define como el presupuesto corriente menos los componentes cíclicos de los ingresos tributarios y de los ingresos del cobre⁵³.

Las ventajas de esta regla fiscal parecen claras: i) señaliza claramente la preocupación por la responsabilidad fiscal; ii) aporta transparencia al manejo de las finanzas públicas; iii) corrige el sesgo al déficit y la inconsistencia temporal de los «hacedores de política» (*policy makers*); iv) levanta la incertidumbre sobre el manejo futuro de la política fiscal y, por tanto, permite descontar los efectos beneficiosos de la disciplina futura (menores tasas de interés de largo plazo y menores

⁵⁰ Algo similar ocurre cuando, por ejemplo, se establece un Impuesto al Valor Agregado (IVA) de tipo único. El costo político de romper la existencia de este tipo único es alto y desestimula la introducción de tipos diferenciales, pues obliga a una fuerte justificación de qué bienes y/o servicios serán gravados en forma diferencial.

⁵¹ Véase Marcel *et al.* (2001).

⁵² Desde un punto de vista teórico, también se volvió preocupante la observación de que la concentración de poderes en el Ministerio de Economía, que volvía fuertemente jerárquico al sistema, a la vez que clave para la responsabilidad fiscal podía, al mismo tiempo, revertirse y operar como un instrumento para, por ejemplo, desórdenes populistas.

⁵³ Nótese que, a diferencia de la metodología tradicional de cálculo de presupuesto estructural del FMI y la OCDE, no se efectúa un ajuste por ciclo de los gastos, pues se considera que ningún programa de gasto responde automáticamente al ciclo.

spreads en los mercados internacionales); v) deja actuar los estabilizadores automáticos; y vi) previene del gasto excesivo en la parte alta del ciclo.

Es importar remarcar que desde el 2001 esta regla consensuada siempre fue respetada pese a que no era norma, no era ley, lo que recién sucedió a fines del 2006. Este hecho da clara cuenta de la que la estabilidad presupuestaria es un elemento innegociable en Chile.

En resumen, desde mediados de los setenta Chile ha tomado una serie de decisiones de política coherentes, en la misma dirección y, más aún, las ha asegurado mediante arreglos institucionales que vuelven muy difícil revertirlas y, así, las ponen a salvo de movimientos políticos coyunturales. Chile enfrentará, sin duda, nuevos dilemas —por ejemplo, redinamizar su inserción internacional—, pero una vez que ha asegurado la disciplina fiscal y desarrollado un muy sólido sistema financiero, parece haberse puesto a salvo de crisis como la que golpeó a América Latina a partir de 1997, con la caída de los «tigres» asiáticos, y que a Chile, por el contrario, prácticamente no le afectó.

Otros aspectos institucionales

De acuerdo a la definición amplia que ha adoptado el marco conceptual de este Proyecto, las políticas macroeconómicas descritas que pretenden remover distorsiones que afectan la asignación de recursos, la inversión productiva y la apertura de mercados exteriores (como una inflación alta y variable, un tipo de cambio sobrevaluado y un tipo de interés intervenido), forman parte de las instituciones económicas formales, (ver Capítulo 1.1). En el mismo sentido, los arreglos institucionales que se han venido remarcando al describir el diseño de las políticas, arreglos que procuran evitar incentivos perversos y reforzar el cumplimiento de dichas políticas, también deben considerarse parte del marco institucional. Adicionalmente, hay otros aspectos de dicho marco que no se han tratado hasta ahora y que se suelen señalar como factores explicativos del crecimiento chileno, en particular el funcionamiento de la Administración, la seguridad jurídica y los códigos de conducta de sus agentes económicos.

El papel de estas instituciones en Chile ha sido remarcado por diferentes vías. Una de ellas han sido las regresiones clásicas de crecimiento donde los factores institucionales aparecen como variables explicativas de las diferencias en renta per cápita y en tasas de crecimiento a largo plazo (*growth regressions*). Uno de los últimos ejercicios en esta línea se encuentra en el trabajo de Corbo *et al.* (2005).

Este tipo de regresiones suele recibir no sólo las críticas a las que habitualmente están sometidos los ejercicios econométricos de contrastación de hipótesis sino, además, críticas específicas que señalan que la relación entre el crecimiento y sus factores determinantes es básicamente no lineal y que los factores no son separables (se potencian unos a otros), lo cual no es contemplado por estas regresiones. Algunos trabajos sobre el crecimiento de Chile han tomado en cuenta es-

tas observaciones y se han centrado en el análisis de complementariedad entre políticas e instituciones (Gallego y Loayza, 2002; Calderón y Fuentes, 2005). En particular, el trabajo de Calderón y Fuentes encuentra que:

1. La apertura financiera tiene un impacto no lineal sobre el crecimiento económico; dicho impacto es negativo para países con instituciones débiles —los ubicados en el quintil inferior de la distribución—; y el máximo efecto se da en los países con un nivel de institucionalidad similar al de Chile —aproximadamente el percentil 70 de la distribución mundial—.
2. La apertura comercial tiene un impacto lineal sobre el crecimiento económico y, nuevamente, dicho impacto es negativo en países institucionalmente débiles —por debajo del percentil 15—.

Habida cuenta de que el principal factor explicativo del crecimiento chileno ha sido la dinámica de la PTF, algunos trabajos se han centrado en buscar los factores explicativos de ésta. En particular, el trabajo reciente de Fuentes *et al.* (2006) encuentra que la mayor contribución al crecimiento de la PTF entre los períodos 1962-1965 y 2002-2005 corresponde a las «reformas estructurales» —comercio exterior, sistema financiero, tributación, privatizaciones y legislación laboral— y, por otra parte, que el deterioro de largo plazo de los términos de intercambio ha jugado reduciendo el crecimiento de la PTF. Sobre estas «reformas estructurales» ya se ha abundado en las secciones anteriores de este documento.

No es objetivo de este trabajo ensayar un ejercicio econométrico para demostrar la importancia de las instituciones en la explicación del comportamiento de la PTF en Chile. Aquí, en base a la abundante literatura al respecto, se parte de que las decisiones empresariales son relevantes para la dinámica de la PTF y de que dichas decisiones resultan influidas por el marco institucional en el que se toman. El siguiente paso será describir el estado de dicho marco en el país de acuerdo a algunos indicadores seleccionados.

Estos indicadores son, básicamente, de dos tipos: objetivos y subjetivos. Los más representativos entre los primeros son los *Doing Business Indicators* (DB) publicados por el Banco Mundial, que se construyen a partir de estimaciones de expertos. A su vez, entre la «industria» de indicadores subjetivos disponibles, que recogen la percepción empresarial sobre diferentes aspectos del marco institucional, utilizaremos los datos agregados —promedio por país— de la *Executive Opinion Survey* 2004-2005 (EOS) y, en particular, los indicadores construidos en el Capítulo 3 (sección 3.3).

Tanto unos como otros indicadores muestran una alta calidad de las instituciones en Chile. En efecto, Chile está entre los 25 países donde es más fácil hacer negocios —en rigor, en el puesto 24— de acuerdo al indicador agregado *Ease of doing business* elaborado por DB para 175 países (en 2005)⁵⁴. A su vez, entre los 104 países incluidos en la muestra de la EOS 2004-2005, es el octavo país cuyo

⁵⁴ En el año 2006, cayó al puesto 28.

empresariado mejor valora el funcionamiento de su Administración y está entre los 20 que mejor juicio tienen sobre la corrupción.

En la tabla 2.23 se muestra la posición de Chile en unos y otros indicadores en cuatro aspectos institucionales: funcionamiento de la Administración, seguridad jurídica, regulaciones laborales y restricciones financieras. Los indicadores EOS son los elaborados en el Capítulo 3 (sección 3.3) y los indicadores DB han sido construidos a partir de los Doing Business Indicators del año 2005⁵⁵.

Tabla 2.23

**POSICIÓN DE CHILE PARA LOS INDICADORES DE LA EOS
Y DOING BUSINESS**

Posición de Chile respecto a:	Doing Business (DB)			
	Funcionamiento Administración	Seguridad Jurídica	Regulación Laboral	Restricciones Financieras
OCDE + Tigres (29 países)	19	19	15	20
América Latina (18 países)	1	1	3	3
DB (175 países)	24	32	59	33
OCDE + Tigres (29 países)	6	24	9	11
América Latina (18 países)	1	1	2	1
EOS (104 países)	8	38	15	16

Para la comparación se han elegido los países de América Latina, por ser la región donde se ubica Chile, y los países de la OCDE «tradicional»⁵⁶ más los «tigres» asiáticos —Hong Kong, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Tai-wán— por ser éstos los de mejor calidad institucional, tanto considerando los indicadores objetivos como los subjetivos. Por ejemplo, 22 de los 25 países mejor calificados en el ranking de *Doing Business* sobre facilidad para hacer negocios pertenecen a este grupo; 23 de los 25 países mejor calificados en el indicador Conducta Irregular pertenecen a este grupo; y también pertenecen a este grupo 21 de los 25 países mejor calificados en el indicador Seguridad Jurídica. Algunos comentarios:

⁵⁵ La posición de cada país en Funcionamiento de la Administración se obtuvo promediando sus posiciones en Inicio de Negocios, Licencias, Impuestos, Comercio Exterior, Registro de Propiedad y Cierre de Negocios —calculadas por Doing Business (2005 a)— y luego ordenando según dicho promedio. De igual modo se procedió con Seguridad Jurídica (Cumplimiento de contratos y Protección de inversionistas); Regulaciones Laborales (Contratación de trabajadores); y Restricciones Financieras (Obtención de crédito). Esta forma de proceder respeta el procedimiento seguido por Doing Business (2005 b).

⁵⁶ De los 30 países de la OCDE, no se consideran República Checa, Hungría, Luxemburgo, México, Polonia, República Eslovaca y Turquía.

1. Los indicadores objetivos y los subjetivos coinciden en mostrar una alta calidad de las instituciones en Chile. En la mayoría de los casos, Chile es el país mejor posicionado de América Latina, siendo su peor posición el tercer puesto (entre 18 países). Debe resaltarse la importancia de que la calificación sea alta en todas las instituciones consideradas y no sólo, anecdotícame, en alguna institución aislada. Abundan ejemplos en la literatura mostrando que si un aspecto institucional aislado funciona correctamente en un marco institucional pobre puede ser fuente de problemas más que un aspecto positivo.
2. De acuerdo a los indicadores objetivos de *Doing Business*, en los cuatro aspectos considerados Chile se ubica en el percentil 40 de la distribución (posición 20 entre 30 países). Esto muestra que, tal cual insisten algunos analistas chilenos, hay aún un margen importante de mejoría en la calidad institucional, en particular en relación al funcionamiento de la Justicia.

Paradójicamente, la peor posición de Chile entre los 175 países de la muestra de DB, la posición 59 en regulaciones laborales, es su mejor posición entre los países de la OCDE más los asiáticos (15to. puesto), porque entre los países de la OCDE hay algunos con mayores problemas que Chile de rigidez laboral.

3. A excepción de la Seguridad Jurídica, en los restantes tres aspectos considerados la posición de Chile es claramente mejor en los indicadores (subjetivos) de la EOS que en los (objetivos) de DB. Aunque con ciertas precauciones, esto puede considerarse una prueba (indirecta) de que, más allá del costo y el tiempo que insume el cumplimiento de las normas, las demás cargas que representa dicho cumplimiento y no son capturadas en los índices objetivos de DB —corrupción, prácticas clientelísticas de la Administración, etc. no son un obstáculo relevante en el caso chileno. Esta diferencia es particularmente notoria en el caso del funcionamiento de la Administración, que es precisamente un área particularmente sensible a que la corrupción y el clientelismo empobrezcan la calidad de un marco normativo adecuado. (Sobre cómo la corrupción y la inseguridad jurídica empeoran la percepción de determinadas normas, véase Capítulo 1, sección 1.2.1).
4. Esto resulta confirmado cuando se considera específicamente los códigos de conducta, la calidad de las instituciones informales. Construido en base a la EOS, el indicador Coima 1 refleja las percepciones empresariales sobre la frecuencia de pago de sobornos a la Administración; Coima 2 refleja la percepción de los empresarios sobre la existencia de prácticas clientelísticas de los funcionarios públicos; y Comportamiento de la Competencia recoge el comportamiento ético de los competidores. Estos tres indicadores intermedios se resumen en el indicador agregado Conducta Irregular. (Véase Capítulo 3 - sección 3.3). Chile es, en todos los casos, el mejor país de América Latina y está siempre entre el 20% mejor calificado de los 104 países de la EOS.

5. Las dos peores calificaciones de Chile en los indicadores de DB, respecto al total de países incluidos en la muestra, se dan en Cumplimiento de contratos y Cierre de negocios. Si se revisa al interior de estos indicadores, se advierte que la mala puntuación en Cumplimiento de contratos obedece al número de días necesario para resolver una demanda judicial (480) y la mala puntuación en Cierre de negocios responde al tiempo que demanda completar el proceso de bancarrota (5,6 años). Es decir, ambas calificaciones negativas refieren a la lentitud de la Justicia, que es un problema sobre el que han advertido varios analistas chilenos. (Saavedra y Soto, 2004).
6. De acuerdo a los indicadores de la EOS, la valoración del empresariado español sobre la calidad institucional de su entorno es significativamente peor que la que tiene el empresariado chileno sobre el suyo. Adicionalmente, en los indicadores objetivos de DB, la posición de España sólo es superior a la de Chile en Restricciones Financieras.

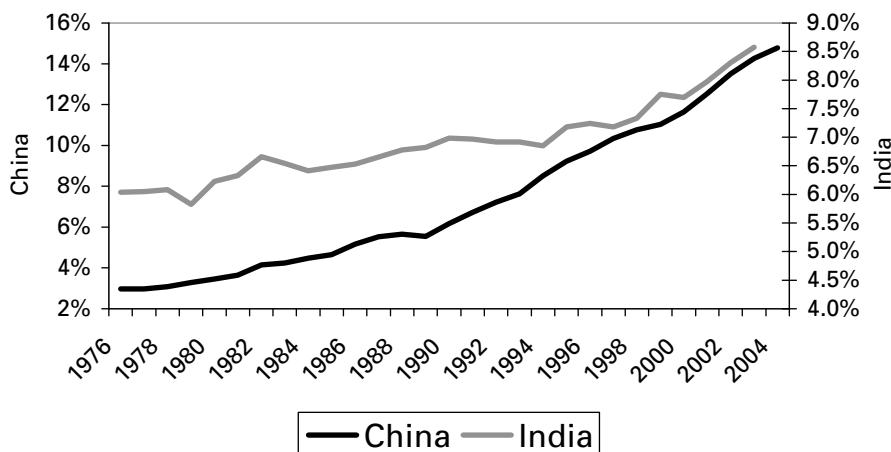
Conclusiones

En 1973, la dictadura militar que se instaló en Chile decidió un cambio de la estrategia de crecimiento del país. Del modelo de sustitución de importaciones se pasó a uno basado en la apertura comercial y financiera, la estabilización macroeconómica, e instituciones y políticas de mercado —lo que implicó privatizaciones y desregulación. El proceso de reformas bien puede definirse como un ejercicio de prueba y error, encarado con mucho pragmatismo. Ni los errores de política que provocaron (junto a factores externos) la «crisis de la deuda» (1982) ni los cometidos a la salida de la misma, pusieron en tela de juicio el modelo seguido, pero empujaron a su rediseño a partir de las lecciones aprendidas. Si la salida de la «crisis de la deuda» puede considerarse como la primera gran prueba (superada) de continuidad de la nueva estrategia de crecimiento, el regreso de la democracia, en 1990, es la segunda (y definitiva) prueba. En un contexto de creciente desregulación y de fortalecimiento de las instituciones económicas privadas, al final de los ochenta se da el fortalecimiento del sistema bancario (fundamental para la financiación de empresas y soportar los shocks externos) y el convencimiento de que el paso a la democracia iba a consolidar, y no revertir, los cambios a favor de la actividad privada y la relativa transparencia del sector público.

El recurso de incluir algunas de las normas reformistas en la propia Constitución del país persiguió asegurar su cumplimiento (*enforcement*) y enviar un fuerte mensaje a los agentes económicos de que se sería consecuente con la aplicación de las políticas elegidas, que las reglas del juego no serían cambiadas.

Adicionalmente, junto a la buena calidad de las instituciones económicas formales —la letra de las reglas de juego—, hemos encontrado indicadores (indirectos) de que las instituciones involucradas en el cumplimiento de dichas normas —las instituciones económicas informales, como el nivel de corrupción y las prácticas de la Administración— son aún mejores. Esto es particularmente noto-

Gráfico 2.10
RENTA PER CÁPITA CHINA & INDIA RELATIVA A EE.UU.



rio en el caso del funcionamiento de la Administración, que es precisamente un área especialmente sensible a que la corrupción y el clientelismo empobrezcan la calidad de un marco normativo adecuado.

2.2.4 India y China: El diferente resurgimiento de dos gigantes

Introducción

India y China, los dos países más populoso del mundo, han experimentado en los últimos 25 años sendos procesos de convergencia partiendo de niveles extremadamente bajos de renta per cápita. Y lo han hecho siguiendo modelos completamente distintos y dentro de unas instituciones políticas radicalmente diferentes.

En 1980 la renta per cápita de India era el 6,2% de la de Estados Unidos y la de China sólo el 3,5%. En 2003 India tiene una renta per cápita que es el 8,6% de la americana y en 2004 la de China es ya el 14,8% de la de Estados Unidos.

India⁵⁷

En los primeros 35 años de independencia, en los que India siguió el modelo de planificación central introducido por el Gobierno Nehru, la economía india experimentó un crecimiento bajo, manteniéndose con una renta per cápita que oscilaba entre un 6,0% y un 6,7% de la de Estados Unidos. Entre 1950 y 1983 la

⁵⁷ Buena parte del contenido de esta sección se basa en Delong (2003).

renta per cápita creció ligeramente por debajo del 2,0% anual y entre 1960 y 1983 el producto por trabajador lo hizo al 1,6%. Puede decirse, por tanto, que en ese largo período la India no divergió pero tampoco convergió.

La economía estaba estructurada en grandes empresas públicas, por un lado, y en un sector privado, por otro, sometido a enormes restricciones administrativas que regulaban e intervenían sus decisiones de inversión y de importación. Desde los sesenta la tasa de ahorro fue relativamente alta, superior al 15%, pero el proceso de inversión productiva privada era bastante pobre porque el precio real de los bienes de capital era muy elevado, en buena parte por el control de precios y por las restricciones a la importación.

El mantenimiento durante tantos años de un modelo económico que generaba tan poca eficiencia puede explicarse por la utilización que hacía de él el Partido del Congreso para el control político, que le permitió mantenerse en el poder desde la independencia⁵⁸. La necesidad de recabar autorización para gran número de decisiones empresariales y la fijación administrativa de precios, sobre la que se trataba de influir, crearon un entramado de grupos beneficiados por la discrecionalidad de los poderes políticos que, a su vez, servían de base electoral para el Partido del Congreso. Otras instituciones económicas menos intervencionistas no hubieran servido de igual forma a este propósito. India es un caso en el que instituciones políticas formales propicias para el control de los poderes ejecutivos (democracia parlamentaria, separación de poderes, etc.) han generado malas instituciones económicas, diseñadas, precisamente, para que los grupos de poder (el poder político de facto) pudieran perpetuarse dentro de esas instituciones políticas.

A finales de 1984, Rajiv Gandhi, hijo de la asesinada Indira Gandhi (y nieto de Nehru), ganó las elecciones al frente del Partido del Congreso por una mayoría muy amplia (no en voto popular pero sí en escaños). Pronto puso en práctica un programa de reformas que sentarían las bases para el paulatino despegue de la economía India. Eliminó las restricciones cuantitativas a la importación de bienes de equipo y redujo sustancialmente los aranceles sobre esas importaciones, disminuyó el grado de intervenciones administrativas, eliminó el control de precios sobre relevantes materiales industriales y redujo la tasa impositiva marginal.

Rodrik y Subramanian (2004), al defender muy correctamente que el inicio de la aceleración de la economía india no se produce con la liberalización del sector exterior en 1991, sitúan el comienzo de las reformas a principio de los ochenta, en los últimos años de Indira Ghandi. Están probablemente influidos por el hecho de que el algoritmo de Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004) fecha en 1982 el inicio de una aceleración. Nuestra reformulación (Véase capítulo 2 - sección 2.1) fecha el inicio de un episodio sostenido de convergencia en 1985. El argumento de Rodrik y Subramanian de que Indira Ghandi consiguió transmitir a los empresarios una mayor confianza en que las decisiones administrativas no iban a abortar sus planes

⁵⁸ Véase Bueno de Mesquita y Root (2000).

(pero sin tomar las medidas que tres años más tarde adoptaría su hijo) no resulta muy convincente. Resulta más plausible que la dinamización empresarial se produjera cuando efectivamente Rajiv Ghandi redujo el grado de intervencionismo.

Pese al carácter moderado de la reforma, y pese a que parte del partido del Congreso opuso resistencia, se produjo enseguida una mejora en la inversión y en el crecimiento de la renta. En el análisis llevado en el Capítulo 2 (sección 2.1) identificamos el comienzo de un proceso sostenido de convergencia en 1985 y una posterior aceleración en 1993.

Tabla 2.24**FUENTES DE CRECIMIENTO INDIA 1984-2001****Fuentes de crecimiento India 1984-2001**

1984-2001	Y	K	N	TFP
Tasas variación	5,5	6,1	2,0	
Contribución		1,8	1,4	2,3
Contribución en %		32,8%	25,5%	41,7%

Tabla 2.25**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR INDIA 1984-2001****Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador India 1984-2001**

1984-2001	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	3,5	4,0		
Contribución	3,5	1,2	0,8	1,5
Contribución en %		34,4%	23,3%	42,3%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

Durante el período 1984-2001 el PIB creció a una tasa anual del 5,5%, con un aumento del empleo del 2% anual y un notable aumento de la productividad total de los factores (por encima del 2% anual). El PIB por trabajador ha crecido a un 3,5%, con una importante capitalización, pues el capital por trabajador ha aumentado a un 4% anual.

Pero como hemos dicho, a partir de 1993, con las nuevas reformas del Gobierno de Narasimha Rao y de los gobiernos posteriores del United Font y del

Bharatiya Janata Party (BJP), se produjo una nueva aceleración⁵⁹. El crecimiento de finales de los ochenta en un contexto de alta intervención en los mecanismos de pagos internacionales y en buena parte del comercio exterior produjo una crisis de balanza de pagos que los gobiernos posteriores afrontaron con una liberalización del sector exterior en 1991, seguida de nuevos avances en las reformas interiores.

Tabla 2.26

INDIA. CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR 1984-1993 Y 1993-2001				
Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador 1984-1993 y 1993-2001				
1984-1993	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	3,0	2,4		
Contribución		0,7	0,8	1,4
Contribución en %		24,2%	27,6%	48,2%

1993-2001	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	4,1	4,0		
Contribución		1,2	0,6	2,3
Contribución en %		29,2%	13,8%	57,0%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

El gobierno de Rao realizó una nueva rebaja arancelaria (de una tarifa media del 85% a una del 25%) e introdujo la convertibilidad de la rupia. Asimismo se estimuló la inversión extranjera y se liberalizó parcialmente la introducción de tecnologías extranjeras. Se emprendió la senda de la estabilidad monetaria y se intentaron dar los primeros pasos hacia el equilibrio presupuestario. Con objeto de ganar eficiencia y mejorar la competitividad, se limitó el poder de algunos monopolios públicos.

Los éxitos de las reformas de R. Ghandi y de N. Rao tuvieron el valor adicional de hacer aceptable, popular incluso, el camino de la racionalización económica y de la mejora institucional, lo que facilitó la acción de los gobiernos posteriores. Así el gobierno de Vajpayee (BJP) continuó con la desregulación interior

⁵⁹ El partido del Congreso obtuvo una victoria con escaso margen bajo la dirección de Rao en 1991 y fue derrotado en las siguientes dos elecciones. Téngase en cuenta que el Partido del Congreso había visto reducido sus mecanismos de control con las reformas de R. Ghandi.

y consumó el cambio radical de la política industrial india: desde una política intervencionista de tintes autárquicos y de sustitución de importaciones a una política de impulso de sectores tecnológicos orientados a la exportación.

En la tabla 2.26 vemos que si en la primera década del proceso de convergencia iniciado en 1985 el PIB por trabajador creció a una tasa anual del 3% y la productividad total de los factores aumentó un 1,4%, en la segunda década la productividad media ha estado creciendo al 4,1% y la productividad total al 2,3%.

La experiencia india es un ejemplo excelente de cómo el cambio institucional puede comenzar con pequeñas reformas, como las puestas en práctica por R. Ghandi, y no es necesario un cambio radical de todas las instituciones económicas que, de intentarse, hubiera encontrado la oposición decidida de grupos poderosos que hubieran conseguido abortarlo. Pero también es un ejemplo de que es necesario que el impulso reformador se mantenga. Resulta crucial, como apuntan Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), que las «pequeñas» reformas iniciales eliminen las restricciones más activas y que, una vez empiecen a surgir los frutos de esas reformas, se continúe el proceso reformador que vayan eliminando restricciones y estrangulamientos. Así se pueden interpretar las reformas de Rao y de los gobiernos posteriores, que abordaron aspectos cuyo carácter crítico había sido puesto de manifiesto por el relativo éxito de las reformas de R. Ghandi.

El desarrollo institucional pendiente en la India es todavía enorme. Lo es en algunos sectores básicos, como el energético, pero sobre todo en la integración económica interna, superando los elementos que todavía juegan en contra del desarrollo de un mercado interior libre y sin barreras. Racionalizar la acción de los gobiernos regionales representa una tarea política de gran envergadura de la que va a depender que India experimente nuevas aceleraciones.

China

Entre 1960 y 1978 el férreo control del Partido Comunista sobre la economía china a través del Plan Central generó escasos resultados. En ese período la renta per cápita creció al 1,9% anual y su ratio con respecto a la de Estados Unidos osciló entre el 2,5% y el 3,0%.

A partir del Congreso del Partido de 1978 China comenzó un complejo y secuencial proceso de reformas que ha impulsado un crecimiento sostenido a lo largo de más de dos décadas.

Vemos que el PIB ha crecido entre 1980 y 2000 por encima del 9% anual, con un aumento del 2,3% del empleo. La productividad total de los factores ha aumentado en torno al 5% anual, una tasa muy elevada. El PIB por trabajador ha crecido a un tasa anual del 7,8% a lo largo de esos veinte años gracias a una fuerte capitalización (k ha aumentado al 7,9%) y, sobre todo, al fuerte crecimiento de la productividad total.

Tabla 2.27**FUENTES DE CRECIMIENTO CHINA 1980-2000****Fuentes de crecimiento China 1980-2000**

1980-2000	Y	K	N	TFP
Tasas variación	9,2	9,6	2,3	
Contribución		2,9	1,6	4,8
Contribución en %		31,1%	17,2%	51,7%

Tabla 2.28**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR CHINA 1980-2000****Chile 1990-2005: descomposición del crecimiento**

1990-2005	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	7,8	7,9		
Contribución		2,4	0,7	4,7
Contribución en %		30,5%	8,6%	60,9%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

El proceso ha tenido elementos idiosincrásicos muy agudos. Cómo dice Qian (2003)⁶⁰ la reforma china ha ido cosechando éxitos sin una liberalización completa, con una tardía y limitada privatización, sin democratización y con unos derechos de propiedad bastantes difusos.

El proceso gradual seguido en China tuvo la virtud de no generar «perdedores» dentro de los grupos de poder y de ser relativamente respetuoso con cultura y valores arraigados en el pueblo chino. La rápida mejora en la eficiencia y en los resultados económicos contribuyó a que el proceso de reformas continuase sin muchas resistencias.

Hay tres elementos institucionales originales que fueron claves para el éxito. En primer lugar, el proceso liberalizador sin abandonar el sistema de cuotas de la planificación central. Los agentes económicos recibían asignaciones de obligaciones de producir, y de derechos a recibir, una cierta cantidad de bienes y servicios a los precios fijados por el plan. Pero al mismo tiempo, esos mismos agentes podrían participar en un mercado de precios libres comprando y vendiendo por

⁶⁰ La descripción contenida aquí se basa en el trabajo de Y. Qian publicado en Rodrik (2003).

encima de las cuotas de la planificación. Tenían que cumplir con las asignaciones del plan, utilizando los inputs que se les asignaba a los precios fijados y vendiendo a la agencia estatal los objetivos de producción a los precios del plan. Pero podían vender más (y comprar más inputs) en el mercado libre a precios libres y mantener el beneficio después de impuestos. El mantenimiento del plan propició que no hubiera perdedores políticos, y el desarrollo del mercado incentivó mejoras en la eficiencia. La dimensión de las cuotas fue congelada, por lo que las cantidades producidas e intercambiadas bajo el plan fueron perdiendo peso a lo largo de los años. En 1996 el plan sólo representaba el 17% de los productos agrícolas, el 15% de los industriales y el 7% de los bienes de consumo. Posteriormente se ha ido aboliendo la intervención planificadora en un buen número de productos.

En segundo lugar, la creación y desarrollo de empresas de propiedad de los gobiernos locales que concentraron un alto porcentaje del enorme crecimiento de la producción. En 1978 el 78% de las empresas industriales eran estatales y el 22% eran propiedad de los gobiernos locales. En 1993 la proporción de la estatales había bajado al 43% mientras que la de empresas de propiedad de los gobiernos locales era del 42% (el 15% restantes eran privadas o de otros tipos). De entre las empresas propiedad de los gobiernos locales las más importantes eran las de propiedad de los ayuntamientos de zonas rurales que en 1993 suponían ya 1.5 millones de empresas con 52 millones de empleados. El control de las empresas locales correspondía a los gobiernos locales, lo que las ponía a cubierto de decisiones arbitrarias tomadas a nivel central. Por otra parte, los gobiernos locales tenían incentivos para proveer a las empresas de buenos bienes públicos que las hicieran más rentables.

En tercer lugar, el tipo de federalismo fiscal que se desarrolló a comienzo de los ochenta, alineó los intereses de los gobiernos locales (y de las empresas de su propiedad) con los de los gobiernos de nivel superior (provincias y central). No ha supuesto un cambio en la proporción del gasto de los gobiernos locales sobre el total, pero les ha otorgado un control sobre su composición del que antes carecían. Tienen que cumplir con una serie de prioridades que se les fija desde instancias superiores (en buena medida desde los gobiernos de las provincias) pero han conseguido una importante autonomía. A su vez los gobiernos de las provincias han conseguido cotas de autonomía respecto al gobierno central. Los ingresos presupuestarios, sobre los que los gobiernos locales tienen dosis apreciables de autonomía, son repartidos entre los tres niveles de gobierno en proporciones prefijadas de antemano. Los gobiernos locales tienen así incentivos para favorecer a los creadores de riqueza de las que obtienen los ingresos (en forma de impuestos, pero también de beneficios de las empresas de las que son propietarios), pero los gobiernos de las provincias tienen incentivos para no ahogar las decisiones de los gobiernos locales y las actividades económicas que estos supervisan⁶¹.

⁶¹ Qian (2003) encuentra que después de la reforma los ingresos presupuestarios de los gobiernos locales explican una proporción muy alta de sus niveles de gasto, lo que no ocurría antes de la reforma. Los gobiernos de las provincias participan de esos ingresos fiscales, con lo que también tienen incentivos para que crezcan, por lo que, si cuentan con la información adecuada, proporcionarán los bienes públicos más convenientes para ellos.

La ausencia de una buena definición de los derechos de propiedad, que es un elemento institucional crucial para el desarrollo de las economías, se compensa parcialmente, aparte de por el control cedido a los gobiernos locales con incentivos para promover el aumento de la eficiencia productiva, con arreglos institucionales muy *sui generis*, como la posibilidad de mantener cuentas corrientes o depósitos de activos financieros anónimos, que proporciona una cierta sensación de amparo a los que consiguen buenos resultados económicos. Esta posibilidad desapareció en 2000.

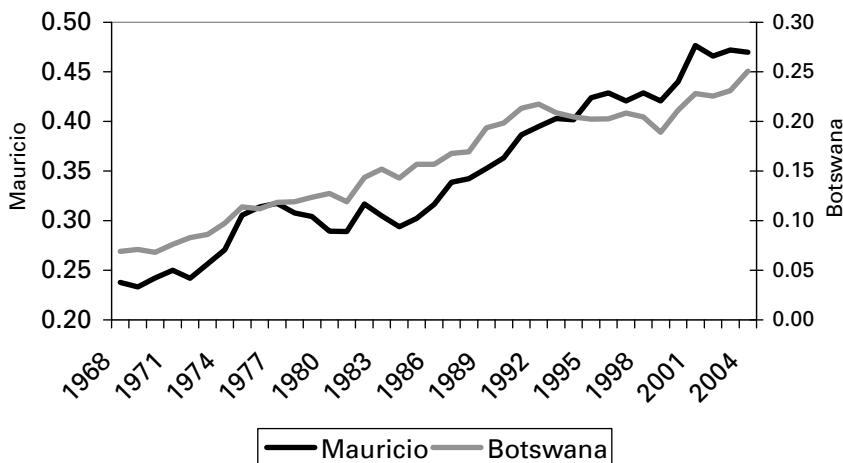
El siguiente paso en el proceso de reforma fue la privatización de buena parte de las empresas propiedad de los gobiernos locales, que comenzó a mediados de los noventa y se aceleró a partir de 1998. Los gobiernos locales favorecieron el proceso por varios motivos: a) la creciente complejidad de la gestión al haberse generalizado la economía de mercado y haber aumentado la competencia; b) las empresas empezaban a perder directivos hacia el incipiente sector privado y empresas con capital extranjero; c) mantenían un impuesto del 1,5% de las ventas, que no tenían que compartir con los gobiernos de instancias superiores y, por último, d) recibían el valor de las empresas vendidas.

El proceso privatizador chino, que tiene aún recorrido pues se mantiene un importante sector empresarial estatal, se está realizando en una economía con una corta pero intensa experiencia de economía de mercado, en la que los gestores de las empresas, algunos de las cuales son los nuevos empresarios, han ido adquiriendo experiencia. Este contexto lo ha hecho sustancialmente diferente del proceso privatizador de algunos países del este europeo.

El sector empresarial estatal, centrado en grandes sectores industriales y energéticos y en parte del sector bancario, es bastante ineficiente y sigue mediatisado por los intereses del Partido. Es sin duda una de las reformas pendientes.

La experiencia china pone de manifiesto, de nuevo, la importancia de acertar con el cambio institucional que conduzca a mejoras apreciables de la eficiencia, sin generar opositores abiertos al mismo, y la necesidad de que el proceso de reforma sea continuado. Tiene de original el haber conseguido desarrollar un sistema de incentivos que se extendió por buena parte de la economía en un contexto de total indefinición de los derechos de propiedad y con una institución política autocrática que ejercía un férreo control de la sociedad. Pero los poderes públicos responsables de la actividad económica, se dieron una estructura descentralizada en la que consiguieron alinear los intereses de los distintos estamentos (de la Administración y de la estructura productiva) y han conseguido cierta credibilidad entre los agentes económicos. Y esto último ha sido crucial. La cuestión ahora es si las instituciones políticas actuales van a mantenerse en un contexto en el que están surgiendo grupos con poder económico que desearán participar en mayor medida en las decisiones políticas. O, si por el contrario, la incapacidad de las instituciones políticas para evolucionar puede acabar por ser una rémora en el proceso de modernización y desarrollo económico.

Gráfico 2.11
RPC RELATIVA A USA DE MAURICIO Y BOTSWANA



2.2.5. Botswana y Mauricio: Dos éxitos diferentes en la región más atrasada

Botswana y Mauricio constituyen los dos grandes éxitos de crecimiento del África sub-sahariana. Ambos países han experimentado un proceso de convergencia relativamente sostenido⁶² que les ha ido aproximando a los países más avanzados y superando a otros que eran al comienzo de su independencia mucho más prósperos que ellos. El primero tenía en 1967 una renta per cápita que era el 6% de la de EE.UU (un 16% de la de Venezuela y un 18% de la de Sudáfrica) y en 2004 representa ya un 25% la renta norteamericana (un 128% de la de Venezuela y un 99% de la sudafricana). Mauricio, por su parte, en 1972 tenía una renta per cápita que representaba el 24% la de EE.UU (y un 45% de la de Argentina) y en 2004 se ha aproximado hasta el 47% de la norteamericana (y representa un 155% de la argentina).

Los dos países han experimentado una favorable evolución institucional que explica su éxito, frente al fracaso de los de su entorno, pero ambas han tenido características bien diferenciadas. También las políticas industriales y comerciales seguidas fueron distintas, pero en ambos casos se produjo un fuerte incremento de su sector exterior y cierto grado de diversificación productiva.

Botswana tuvo en los primeros años de su proceso expansivo una importante dotación de recursos naturales, al descubrirse y ponerse en explotación minas de

⁶² Véase Capítulo 2, sección 2.1.

diamantes, pero el uso que se hizo de esos recursos fue radicalmente distinto del seguido en otros países con recursos naturales de igual o mayor valor. Mauricio, por su parte, parecía tener todo en contra: insularidad, monocultivo (caña de azúcar) y aparente fraccionamiento étnico⁶³. Pero su desarrollo institucional propició, por el contrario, un desarrollo sostenido⁶⁴.

Botswana

Cuando Botswana obtuvo la independencia en 1966, sólo 22 ciudadanos tenían estudios universitarios y la mayoría de los (pocos) que tenían estudios secundarios los habían realizado en escuelas para africanos de la vecina Sudáfrica, pues en Botswana había sólo dos escuelas de secundaria. Sólo tenía 12 kilómetros de carreteras asfaltadas (a pesar de ser un país tan extenso como Francia) y la única industria era un matadero. Pero a pesar de estas desfavorables condiciones iniciales, y de que la mayor parte de su territorio (el 84%) es el desierto de Kalahari, su producto por trabajador ha crecido entre 1967 y 2000 un 6,8% anual y su renta per cápita un 5,9%⁶⁵.

Tabla 2.29

FUENTES DE CRECIMIENTO BOTSWANA 1967-2000

Fuentes de crecimiento				
1967-2000	Y	K	N	TFP
Tasas variación	9,8	10,2	2,9	
Contribución		3,1	2,1	4,6
Contribución en %		31,4%	21,0%	47,6%

Se ha producido un fuerte proceso de capitalización, el capital por trabajador ha crecido a un 6,6% anual, pero el empleo ha aumentado a tasas menores, un 2,9% anual, lo que no le ha permitido absorber toda la emigración que se ha producido desde zonas rurales. La contribución de la productividad total de los factores ha sido muy importante ya que ha aumentado a una tasa anual superior al 4%.

⁶³ Lo que llevó a J. Meade, que después recibió el Premio Nobel, a augurar un futuro bastante incierto para este nuevo estado (Meade y otros; 1961, citado en Subramanian y Roy; 2003)

⁶⁴ El análisis que aquí se presenta se basa en gran medida en Acemoglu, Johnson y Robinson (2003) para el caso de Botswana y en Subramanian y Roy (2003) para el caso de Mauricio.

⁶⁵ La evolución de la tasa de ocupación no ha sido todo lo favorable que podía haber sido, lo que constituye, junto a la incidencia del sida, dos graves problemas de la Botswana actual.

Tabla 2.30

**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO-PIB POR TRABAJADOR BOTSWANA
1967-99**

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1967-2000	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	6,8	7,3		
Contribución		2,2	1,4	3,3
Contribución en %		32,0%	20,0%	48,0%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación

El origen de la favorable evolución institucional se encuentra en las específicas instituciones precoloniales que fueron preservados por la dominación británica. Las decisiones de los jefes de las tribus estaban sometidos a control y crítica de una asamblea (las *kgotla*) en la que estaban representados los intereses económicos, fundamentalmente los propietarios de ganado. Había por tanto una práctica de control al máximo ejecutivo en las decisiones que pudieran afectar a los únicos generadores de riqueza. El liderazgo de Seretse Khama durante el proceso hacia la independencia, y en los primeros 14 años de autogobierno, consiguió trasladar esa práctica institucional al conjunto de la nación, al mismo tiempo que disminuía el poder efectivo de los poderes tribales al integrarlos en el partido (el BDP) que ha ganado todas las elecciones. En los primeros años casi dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional eran ganaderos de tamaño mediando o grande.

Las élites políticas (los jefes tribales) y las económicas (los ganaderos) apostaron desde el principio por el desarrollo y no se sintieron amenazados por el progreso económico. En este sentido, como dicen Acemoglu, Johnson y Robinson (2003), no hubo perdedores políticos (*political losers*) relevantes en el proceso de crecimiento económico. Cuando en los setenta apareció el maná de las rentas de los diamantes, no intentaron apoderarse de ellas y las utilizaron para impulsar la estrategia de desarrollo iniciada. Las élites económicas prefirieron mantener sus derechos de propiedad que luchar por el control de las rentas mineras.

El BDP, el partido creado por Seretse Khama (que era uno de los jefes tribales y que fue presidente desde la independencia hasta su muerte en 1980), ha ganado todas las elecciones. El BDP surgió como una coalición, bajo el liderazgo político y moral de Khama, de jefes tribales e importantes ganaderos. Pero, a pesar de que se ha mantenido siempre en el poder, ha respondido cambiando su política y poniendo en marcha programas específicos ante la amenaza de un resultado electoral adverso⁶⁶.

⁶⁶ La base datos Polity IV del *Center for International Development and Conflict Management* de la Universidad de Maryland (www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm#data), en su valoración

A partir de la independencia y tras aprobar una ley que daba al Estado, y no a las tribus, los derechos sobre los minerales del subsuelo, el gobierno promovió la entrada de empresas extranjeras para la exploración minera. Se encontraron depósitos de cobre y níquel y poco después las minas de diamantes de Orapa, Letlhakane y, años más tarde, la de Jwaneng. Una renegociación posterior de los contratos mineros llevó a que el gobierno recibiera el 50% de los beneficios de las explotaciones de diamantes.

Los recursos financieros que generaron las explotaciones mineras se dedicaron a mejorar las infraestructuras, la educación y la sanidad y a contratar funcionarios extranjeros con mejor formación que los botswanos. La buena calidad (relativa) de la administración pública en Botswana ha sido un rasgo muy positivo en toda la evolución desde la independencia⁶⁷.

Se creó en los primeros años la *Botswana Meat Comission*, una institución de derecho público pero controlada en su funcionamiento por los ganaderos, que realizaba la comercialización de los productos ganaderos tanto hacia el mercado interior como hacia el exterior (especialmente hacia la CEE). También prestaba servicios de asistencia técnica y veterinaria a los ganaderos.

También se creó en 1970 la *Botswana Development Corporation* para impulsar el desarrollo industrial. Su éxito ha sido limitado, pero no nulo, pues la industria manufacturera se mantiene desde hace años aportando un 5% del PIB, cuando éste ha crecido a una media anual del 9,8%.

Se ha seguido una política macroeconómica bastante estable. La inflación ha estado siempre por debajo del 10%, el tipo de cambio no ha estado sobrevaluado pese a los ingresos por los diamantes y la política fiscal ha sido prudente pese a importantes gastos en bienes públicos (infraestructuras, educación y sanidad).

En resumen, que las instituciones precoloniales propiciaran el control de las decisiones de los jefes por los pocos creadores de riqueza (lo que no ocurría en otros países africanos como Somalia, que comparte con Botswana una elevada homogeneidad étnica), que éstas no fueran destruidas por la potencia colonizadora (al contrario de lo que ocurrió en Lesotho, una país con grandes similitudes históricas con Botswana), que en el proceso de independencia los líderes consiguieran proyectar a nivel nacional esa práctica institucional y establecieran coaliciones políticas amplias y estables (lo contrario de lo que ocurrió en otros países africanos como Ghana, con unas condiciones iniciales infinitamente mejores que las de Botswana) y que la fortuna de las rentas mineras fueran dedicadas a aumentar la oferta de bienes públicos y a la consolidación de una Administración que efectivamente se dedicara

sobre el grado en el que el Ejecutivo se encuentra constreñido en su ejercicio del poder, califica a Botswana cerca de los países europeos, pese a la hegemonía electoral de un solo partido.

⁶⁷ De nuevo aquí, la insistencia de Seretse Khama desde la independencia de ir consolidando una Administración Pública eficaz ha creado una cultura política favorable. El hecho de tener durante las primeras décadas una mayoría de funcionarios foráneos, pese a haber un plan a largo plazo para ir sustituyéndolos, contribuyó a que no se produjeras coaliciones entre los funcionarios públicos e intereses locales o tribales y que la selección y renovación de los funcionarios estuviera al margen de esos intereses. Pese a cierto grado de corrupción, la administración pública no fue un obstáculo al desarrollo económico, más bien al contrario.

a la gestión de los bienes públicos y en mucho menor medida al desvío de rentas hacia grupos determinados (lo que no ha ocurrido en otros países africanos con grandes dotaciones de recursos naturales como Nigeria), constituyen una cadena de factores que explica la exitosa evolución de la economía de Botswana.

El país tiene un problema sanitario muy grave por la alta incidencia del sida, que necesitaría una acción decidida del gobierno con apoyo internacional. Las dudas que plantean algunos gobiernos y administraciones africanas a la hora de canalizar ayuda internacional no están justificadas en el caso de Botswana.

Mauricio

Cómo ya hemos indicado las perspectivas de desarrollo de Mauricio en los años previos a su independencia (1968) eran sombrías. Su diversidad étnica, el fuerte crecimiento de su población, su aislamiento del continente y su dependencia económica de la caña de azúcar, presagiaban dificultades para su desarrollo como nación independiente.

Y efectivamente los primeros años no fueron fáciles pues estuvieron marcados por una cierta inestabilidad en el proceso de consolidación de las distintas fuerzas políticas y, sobre todo, por importantes conflictos laborales. Se llegó incluso a imponer un estado de emergencia entre 1972 y 1976, aunque en 1974 se relajaron las restricciones a las actividades sindicales. Las elecciones de 1982 fueron ganadas por Anerood Jugnauth, que se había escindido del izquierdista MMM (partido que había liderado los conflictos de los setenta pero que ya estaba moderando su discurso) y formado una coalición con el Partido Socialista que dio lugar al MSM, que ha estado gobernando Mauricio desde entonces con la única excepción del período 1995-2000. Desde 1983 la política mauriciana se ha caracterizado por la práctica del consenso, pero sin que dejara de estar presente un intenso debate político entre los oponentes.

En términos económicos, se produce un primer despegue en 1974⁶⁸ y una nueva aceleración en 1984. Por esos distinguimos dos períodos en el análisis de las fuentes de crecimiento: 1974-84 y 1984-2000.

Tabla 2.31

FUENTES DE CRECIMIENTO MAURICIO 1974-1984

Fuentes de crecimiento

1974-1984	Y	K	N	TFP
Tasas variación	4,1	4,0	2,9	
Contribución		1,1	2,1	0,9
Contribución en %		27,4%	49,9%	22,7%

⁶⁸ Véase Capítulo 2, sección 2.1 y el gráfico 2.11.

Tabla 2.32

**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR
DE MAURICIO PARA EL PERÍODO 1974-1984**

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1974-1984	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	1,4	1,1		
Contribución		0,3	0,9	0,2
Contribución en %		22,1%	61,6%	16,3%

Vemos que en esta primera fase de crecimiento el PIB crece a una tasa relativamente alta, acompañado de una fuerte creación de empleo (lo que junto a los desarrollos institucionales en el terreno de la cobertura social contribuyó a consolidar la paz social). El crecimiento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores fue modesto (aunque la contribución de la educación fue relativamente importante).

Tabla 2.33

FUENTES DEL CRECIMIENTO MAURICIO 1984-2000

Fuentes de crecimiento

1978-1986	Y	K	N	TFP
Tasas variación	5,9	5,3	1,9	
Contribución		1,5	1,3	3,1
Contribución en %		25,6%	22,6%	51,8%

Tabla 2.34

**DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR DE
MAURICIO PARA EL PERÍODO 1984-2000**

Descomposición del crecimiento del PIB por trabajador

1984-2000	y	k	EDU	TFP
Tasas variación	4,0	3,4		
Contribución		1,0	0,3	2,8
Contribución en %		24,3%	6,4%	69,3%

Fuente: Estimación propia a partir de los datos de IIASA y de Groningen para producto, capital y empleo y de las tablas de Cohen-Soto para educación.

El crecimiento se acelera a partir de 1984, con mejoras sostenidas de la productividad (total y del trabajo), con una fuerte capitalización y con un crecimiento moderado del empleo.

Este proceso ha ido acompañado, por un lado, por una importante diversificación productiva, con un desarrollo industrial en los sectores textil y de aparatos y con una expansión de los servicios financieros y de turismo⁶⁹. Y por otro, por una apreciable mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, elevándose sustancialmente la esperanza de vida y la asistencia a centros de enseñanza.

Todo ello se ha conseguido con una política industrial y comercial muy activa. Pero lo que hace diferente a Mauricio es que esta política intervencionista se ha desarrollado en un contexto de consenso y transparencia y con un grado relativamente bajo de desvío de renta. En la mayoría de los países subdesarrollados la política activista no logra sacarlos del estancamiento porque es diseñada para favorecer a algunos y perjudicar a otros y es aplicada con un elevado porcentaje de desvío de rentas.

Desde el principio, no se deterioró la situación del sector (prácticamente el único sector) generador de recursos como era el azucarero, lo que ya constituye una diferencia notable con la mayoría de los países africanos en los que los sectores agrícolas tradicionales sufren las agresiones de la política fiscal, comercial y cambiaria de los gobiernos. Al mismo tiempo, alcanzada la estabilidad, los grupos propietarios de las plantaciones azucareras, lejos de oponer resistencia al proceso industrializador se sumaron a él, invirtiendo en empresas industriales que se beneficiaron de la política del gobierno.

En Mauricio unas instituciones políticas equilibradas y que propiciaban el consenso fueron en gran medida responsables de la mejora de las instituciones económicas. Experiencia bien diferente de la vivida por Corea y, después, por China, en el que unas instituciones políticas autocráticas y con escasa participación propiciaron (o están propiciando en el caso chino) mejoras sustanciales en las instituciones económicas que han contribuido a su despegue económico.

Además del consenso político que se desarrolla en Mauricio desde 1983, ha habido en todo el proceso un consenso tácito entre la minoría (francesa) propietaria del sector azucarero, que al comienzo de la independencia era la élite económica, y la mayoría hindú que tenía presencia mayoritaria en la élite política. Y eso contribuyó al desarrollo de unas instituciones económicas de calidad.

Al final, la diversidad étnica, que se apuntaba como uno de los obstáculos al despegue, ha tenido efectos muy positivos. En primer lugar, porque hizo más necesario el desarrollo de buenas instituciones políticas en las que los grupos se encontraran y consensuaran y, en segundo lugar, porque la presencia de distintas comunidades, como la hindú y la china, implicadas en el proceso de creación de

⁶⁹ Sin que esto haya supuesto un retroceso de la agricultura de la caña de azúcar que sigue representando un 20% de las exportaciones totales pese al fuerte crecimiento de las exportaciones industriales y de servicios.

riqueza ha servido para establecer provechosos vínculos con los países de origen. La prestación de servicios financieros a India y Sri Lanka desde Mauricio es un buen ejemplo, aunque no el único.

La política industrial tuvo su máxima expresión en la creación de las Zonas Preferentes de Exportación (EPZ), que concedían a las empresas que se acogían a ellas algunas subvenciones, financiación privilegiada, el derecho a una gestión muy flexible de sus plantillas y la eliminación de barreras para la importación de inputs. También se facilitó la llegada de inversión extranjera a las EPZ, que fue un mecanismo de transferencia de tecnología. La política comercial también fue muy intervencionista, pero consiguió, a diferencia de lo que ocurre en otros países, favorecer la exportación sin que eso supusiera favorecer el asentamiento de industrias ineficientes destinadas a sustituir importaciones⁷⁰.

En su política comercial tuvo la fortuna y la habilidad de resultar favorecida por la política proteccionistas que Europa seguía con dos productos fundamentales para Mauricio: el azúcar y el textil. Consiguió obtener unas cuotas de importación desde Europa de productos textiles y de azúcar que impulsó sus exportaciones (sobre todo de los primeros) con una intensidad mayor de lo que quizás hubiera conseguido en un régimen comercial sin restricciones. Lo que resultó fundamental para el desarrollo de los sectores textil y de confección y permitió seguir disfrutando de ingresos por las ventas de azúcar (la fuerte elevación del precio del azúcar en Europa tras la concesión de las cuotas a Mauricio fue otro golpe de suerte).

La experiencia de las EPZ ha sido copiada sin éxito por otros países africanos (Zimbabwe, Madagascar, Senegal y Camerún) en los que el contexto institucional es de una calidad muy inferior. Confirma la idea de que este tipo de política industrial no es por si sola capaz de impulsar el desarrollo si no se produce en un contexto institucional propicio.

Se ha seguido una política macroeconómica bastante saneada. Con excepción del trienio 1988-90, la inflación ha estado claramente por debajo del 10% y desde 1982 se redujo sustancialmente el déficit público que se ha mantenido alrededor del 3% del PIB, sin que se haya producido una expansión de la ratio de endeudamiento.

Comparación institucional

En la tabla 2.35 se presentan cómo están situados Botswana y Mauricio junto a otros países en un ranking derivado de los indicadores de *Governance* estimados a partir de una multitud de fuentes por el equipo del Banco Mundial dirigido por Kaufmann (1999). Se compara su posición con tres países europeos relativa-

⁷⁰ Esta segmentación de los incentivos a los sectores exportadores sin generar incentivos perversos sobre otros sectores domésticos es uno de los aspectos más exitosos de la política comercial seguida en Mauricio.

Tabla 2.35**COMPARACIÓN INDICADORES INSTITUCIONALES****Ranking de indicadores de governance**

	Instituciones políticas	Cumplimiento leyes	Control corrupcion	Marco regulacion
Botswana	38	50	37	44
Mauricio	32	19	46	74
Ghana	84	71	79	68
Kenya	114	129	101	101
Nigeria	121	123	120	111
Sudáfrica	58	86	47	71
Argentina	43	56	75	36
Brasil	66	79	52	83
Venezuela	88	103	102	87
Rep. Checa	29	47	41	45
Grecia	36	51	26	41
Polonia	30	48	44	47

mente atrasados en el concierto europeo (Grecia, Polonia y República Checa), con tres grandes países sudamericanos (Argentina, Brasil y Venezuela) y con cuatro países africanos (Sudáfrica, Kenya, Ghana y Nigeria).

En la primera columna el ranking es el de la media aritmética de los tres primeros indicadores de *Governance* (Democracia, Estabilidad Política y Eficacia del Gobierno). En las tres siguientes es el ranking de los tres indicadores de instituciones económicas.

Del ranking del que se deriva la primera columna parece colegirse que Botswana y Mauricio tienen unas instituciones políticas similares a los de los tres países europeos contemplados y mucho mejores que los tres países de América Latina y que los cuatro africanos.

En cuanto a las instituciones económicas, la comparación de Botswana con los tres países europeos se encuentra relativamente agrupada con ellos en los tres indicadores: cumplimiento de leyes y contratos, control de la corrupción y calidad del marco de regulación. Y Botswana está muy por encima en el ranking de los tres indicadores respecto a todos y cada uno de los países latinoamericanos y africanos.

En lo que se refiere a Mauricio, se encuentra muy arriba en el ranking, incluso mucho más arriba que los tres países europeos considerados, en cumplimiento de leyes y contratos, sólo es superada por Grecia en control de la corrupción, aun-

que no está lejos de los otros dos países europeos y tiene una posición relativamente atrasada en calidad del marco de regulación (inferior incluso a Argentina y Ghana, aunque por delante de los otros países africanos y sudamericanos).

En el ranking por Renta per cápita en 2004, Mauricio está en el puesto 41 y Botswana en el 69. Podría inferirse que los dos países, especialmente Botswana, tienen aún la capacidad para seguir convergiendo, como lo han hecho en los últimos 30 años.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. Y ROBINSON, J.A. (2003): «An African Success Story: Botswana», en D. Rodrik (ed.) *In Search of Prosperity. Analytical Narratives of Economic Growth*, Princeton University Press. Princeton y Oxford.
- BANCO MUNDIAL (2006): *Doing Business Indicators (2006)*, www.doingbusiness.org
- BARRY, F. (1999): *Understanding Ireland's Economic Growth*, MacMillan Press. London
- BENTOLILA, S. y J. J. DOLADO (1993): «La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad», *Banco de España, Boletín Económico*, julio-agosto.
- BUENO DE MESQUITA, B. y ROOT, H. L. (2000): «When bad economics is good politics», en Bueno de Mesquita, B. y Root, H. L. (eds.), *Governing for Prosperity*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- CABRERA, M. y F. DEL REY (2002): *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea*. Taurus. Madrid
- CALDERÓN, C. y R. FUENTES (2005): «¿Cuánto explican las reformas y la calidad de las instituciones del crecimiento chileno? Una comparación internacional». *Documento de Trabajo N° 314*. Banco Central de Chile.
- CORBO, V., L. HERNÁNDEZ y F. PARRO (2005): «Institutions, economic policies and growth: lessons from the chilean experience». *Documento de Trabajo*, n.º 317. Banco Central de Chile. Abril.
- CROTTY, W. y SCHMITT, D.E. (1998): *Ireland and the Politics of Change*. Longman, London y Nueva York.
- DELONG, J. B. (2003): «India since Independence: An Analytical Growth Narrative», en Rodrik, D. (ed.), *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press. Princeton y Oxford.
- EICHENGREEN, B. (2007): *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton University Press. Princeton y Oxford.
- ESPINOSA-VEGA, M. y S. PHILLIPS (2004): «The role of institutions in Chile». En «Chile, institutions and policies underpinning stability and growth». *Ocassional Paper 231*. International Monetary Fund.
- FOXLEY, A. y C. SAPELLI (1999): «Chile's political economy in the 1990s: some governance issues». En «*Chile: recent policy lessons and emerging challenges*». Banco Mundial.

- FUENTES, R., MAURICIO LARRAÍN y KLAUS SCHMIDT-HEBBEL (2006): «Sources of growth and behavior of TFP in Chile». *Cuadernos de Economía*, vol. 43, pp. 113-142. Mayo.
- FUNDACIÓN ICO (1998): «Insuficiencias, deficiencias y disfunciones del sistema jurídico-judicial y sus consecuencias sobre la actividad económica y empresarial: la administración de justicia vista por el empresariado español». Septiembre
- GALLEGOS, F. y LOAYZA, N. (2002): «The golden period for growth in Chile: explanations and forecasts». *Documento de Trabajo N° 146*. Banco Central de Chile. Febrero.
- GONZÁLEZ, M. J. (1998): «La Economía del Franquismo», en *Historia de la España Actual 1939-1996*, Varios autores, Editorial Pons. Madrid.
- GRONINGEN GROWTH AND DEVELOPMENT CENTRE AND THE CONFERENCE BOARD (2006): Total Economy Database, May 2006, www.ggdc.net
- HAUSMANN, R., PRITCHETT, L. y RODRIK, D. (2004): «Growth Accelerations». *NBER Working Paper 10566*. Junio.
- INTRUM JUSTITIA (2006): *European Payment Index*. Primavera.
- JIMENO, J. F. y L. TOHARIA (1993): «The productivity effects of fixed-term employment contracts: Are temporary workers less productive than permanent workers», *Documento de Trabajo 93-04*. FEDEA. Madrid.
- JIMENO, J. F. y R. SÁNCHEZ MANGAS (2006): «La productividad en España: Una perspectiva macroeconómica», en J. Segura (coordinador) *La Productividad en la Economía Española*, Fundación Ramón Areces.
- KAUFMANN, DANIEL, AART KRAAY AND PABLO ZOIDO-LOBATÓN (1999): «Aggregating Governance Indicators». *World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2195*.
- KRUGMAN, P. (1997): «Good News from Ireland: A Geographical Perspective», en Gray, A. W. (ed.), *International Perspectives on the Irish Economy*, Indecon. Dublin
- LAFFAN, B. y O'DONELL, R. (1998): «Ireland and the growth of international governance», en Crotty, W. y Schmitt, D.E. *op. cit.*
- MARCEL, M. y M. TOKMAN (2001): «Building a consensus for a fiscal reform: the chilean case». Mimeo. *Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda*.
- MARCEL, M., M. TOKMAN, R. VALDÉS y P. BENAVIDES (2001): «Balance estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena». *Economía chilena*, vol., 4, n.º 3. Diciembre.
- MCKINNON, R. (1988): «Financial liberalization and economic development: a reassessment of interest-rate policies in Asia and Latin America». San Francisco. *International Center for Economic Growth*.
- MORANDÉ, F. (2001): «A decade of inflation targeting in Chile: developments, lessons and challenges». *Documento de Trabajo*, n.º 115. Banco Central de Chile.
- NESC (2002): *An Investment in Quality; Services, Inclusion and Enterprise*, National Economic and Social Council. Dublin.
- OCDE (2002): «Purchasing Power Parities». *OCDE Statistics Brief*, n.º 3. Marzo.
- O'CONNELL, PH. J. (1999): «Astonishing Success: Economic Growth and the Labour Market in Ireland», *Employment and Training Papers*, n.º 44, International Labour Organization, Geneva.

- PÉREZ, J. (2004): «Sistema financiero, políticas públicas y crecimiento económico. Algunas notas desde la perspectiva española», en J. Pérez, C. Sebastián y P. Tedde (eds.), *Políticas, Mercados e Instituciones Económicas. Estudios en homenaje a L. A. Rojo*. Editorial Complutense. Madrid.
- PENN WORLD TABLE VERSION 6.2 (2006). Alan Heston, Robert Summers y Bettina Aten. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Septiembre.
- PENN WORLD TABLE VERSION 6.1 (2002). Alan Heston, Robert Summers y Bettina Aten. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP). Octubre.
- QIAN, Y. (2003): «How Reform worked in China», en Rodrik, D. (ed.), *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press. Princeton y Oxford.
- RAUCH, J. (1997): «Balanced and unbalanced growth». *Journal of Development Economics*, 53(1): 41-66.
- RODRÍK, D. (2003): *In Search of Prosperity. Analytical narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton y Oxford.
- RODRÍK, D. y SUBRAMANIAN, A. (2004): «From «Hindu Growth» to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition», *NBER Working Paper 10376*. Marzo.
- SAAVEDRA, E. y R. SOTO (2004): *Toward a modern state in Chile: institutions, governance and market regulation*. Diciembre.
- SCHMIDT-HEBBEL (2006): «Chile's economic growth». *Cuadernos de Economía*, vol. 43, pp. 5-48. Mayo.
- SUBRAMANIAN, A. y ROY, D. (2003): «Who can explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs or Rodrik?», en D. Rodrik (ed.) *In Search of Prosperity. Analytical Narratives of Economic Growth*, Princeton University Press. Princeton y Oxford.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005): *The Global Competitiveness Report 2004*, Palgrave-MacMillan.

CAPÍTULO 3

POSICIÓN RELATIVA DE ESPAÑA EN CALIDAD INSTITUCIONAL

3.1. LA BASE DE DATOS DOING BUSINESS: ¿QUÉ HACE A ESPAÑA DIFERENTE?

(Autor: GREGORIO R. SERRANO)

Introducción

La base de datos de *Doing Business*¹ contiene datos, elaborados por expertos, para gran parte de los países del mundo sobre 39 medidas de la mayor o menor dificultad para desarrollar actividades empresariales. Las variables, que aparecen en la tabla 3.1, están agrupadas en diez áreas:

1. Creación de una empresa.
2. Gestión de permisos.
3. Contratación y despido de trabajadores.
4. Registro de propiedad.
5. Obtención de crédito.
6. Protección de los inversores.
7. Pago de impuestos.
8. Comercio exterior.
9. Cumplimiento de contratos.
10. Cierre de una empresa.

Además de las variables asociadas a dichos grupos, también se incluye los datos de renta per cápita, economía informal como % del PIB y población.

Para cada una de las áreas mencionadas se dispone de entre tres y seis variables que intentan reflejan las características formales de un país en cuanto al desarrollo de la actividad empresarial. Dichas características formales, en algunos aspectos, se pueden asociar directamente a la normativa vigente (p. ej. número de trámites necesarios para crear una empresa o el capital mínimo), mientras que en otros reflejan más bien el funcionamiento de las instituciones formales (p. ej. tiempo en días para crear una empresa, tiempo en horas dedicado al pago de impuestos).

¹ Disponibles tanto datos como documentación en www.doingbusiness.org

Tabla 3.1**NOMBRE Y DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES EN DOING BUSINESS**

Var.	Descripción
Creación de una empresa	
sb1	Número de trámites
sb2	Tiempo (días)
sb3	Coste (% renta per cápita)
sb4	Capital mínimo (% renta per cápita)
Gestión de permisos	
dl1	Número de trámites
dl2	Tiempo (días)
dl3	Coste (% renta per cápita)
Contratación y despido de empleados	
hf1	Índice de dificultad de contratación
hf2	Índice de rigidez de horarios
hf3	Índice de dificultad de despido
hf4	Índice de rigidez del empleo
hf5	Coste de contratación (% del sueldo)
hf6	Coste de despido (semanas de sueldo)
Registro de la propiedad	
rp1	Número de trámites
rp2	Tiempo (días)
rp3	Coste (% del valor de la propiedad)
Obtención de crédito	
gc1	Índice de derechos legales (uso de las garantías)
gc2	Índice de información de créditos
gc3	Cobertura de registros públicos de crédito (% de adultos)
gc4	Cobertura de registros privados de crédito (% de adultos)
Protección de los inversores	
pi1	Índice de transparencia
pi2	Índice de responsabilidad de los administradores
pi3	Índice de juicios de los accionistas
pi4	Índice de protección de inversores
Pago de impuestos	
pt1	Número de pagos
pt2	Tiempo en horas
pt3	Tipo impositivo total (% del beneficio bruto)

Tabla 3.1 (Continuación)

Var.	Descripción
Comercio exterior	
ta1	Número de documentos para exportar
ta2	Número de permisos para exportar
ta3	Tiempo para exportar (días)
ta4	Número de documentos para importar
ta5	Número de permisos para importar
ta6	Tiempo para importar (días)
Cumplimiento de contratos	
ec1	Tiempo (años)
ec2	Coste (% del activo)
ec3	Tasa de recuperación (centavos respecto al dólar)

Este trabajo se centra en los 22 países de la OCDE clásica², con los que se pretende:

1. Resumir la información de la base de datos sin pérdida significativa para que se pueda utilizar en otros análisis.
2. Encontrar grupos de países homogéneos y caracterizarlos, con especial énfasis en España.
3. Valorar la relación entre los aspectos más formales del marco para el desarrollo empresarial con el nivel de economía informal presente en cada país.

Para alcanzar los objetivos anteriores se realizan análisis de componentes principales para cada grupo de variables (tipificadas) con el fin de resumir la información contenida en cada grupo. Después, con las puntuaciones obtenidas en los primeros dos componentes, se lleva a cabo un análisis de conglomerados, que se caracterizan.

La asociación entre economía informal y los componentes principales se evalúa mediante el coeficiente de correlación de Spearman y el estadístico tau de Kendall (se incluye también la correlación de Pearson, aunque es la menos relevante en este análisis).

² Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Creación de una empresa

Las restricciones para iniciar una empresa pueden suponer un freno relevante para la dinamización de la economía. Son las nuevas empresas las que pueden romper monopolios ineficientes y las que pueden resultar más innovadoras. Además, la mayor facilidad de creación de empresas representa un incentivo para que las mismas operen dentro del marco legal.

Se dispone de cuatro variables relacionadas con la puesta en marcha de una empresa: número de trámites necesarios, tiempo en días, coste (en porcentaje de la renta per cápita) y capital mínimo (en porcentaje de la renta per cápita). Para hacer comparables los resultados entre países, se realiza un conjunto de supuestos sobre las características de la empresa que se pretende constituir referentes a su forma jurídica, tamaño, cobertura geográfica y actividad.

Las cuatro variables se representan, para todos los países en el gráfico 3.1(a). En dicho gráfico, cada variable se escala entre 0 y 1 para el conjunto de países, de forma que la longitud del segmento asociado a cada variable en cada país refleja lo cercano que se encuentra al máximo (segmento más largo) o al mínimo (segmento más corto). La superficie del polígono de cada país, en este caso, se puede interpretar como una medida de dificultad general para crear una empresa.

Los dos primeros componentes principales, que explican un 89% de la varianza, tienen los coeficientes que se presentan en la tabla 3.2.

Tabla 3.2

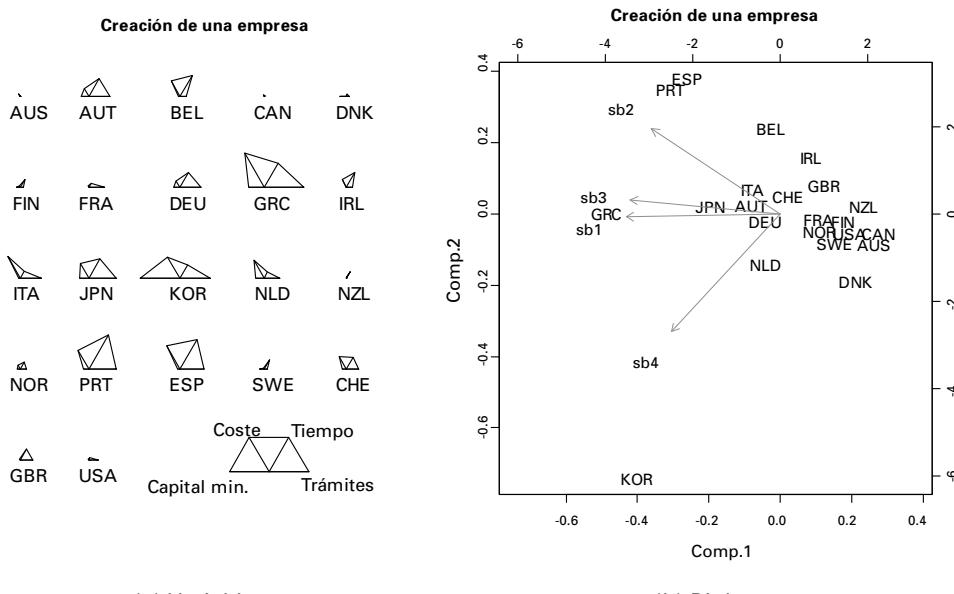
COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO CREACIÓN DE UNA EMPRESA

	Comp.1	Comp.2
Trámites	-0,56	
Tiempo	-0,47	-0,58
Coste	-0,55	
Capital mínimo	-0,40	0,81
% Varianza	0,69	0,89

Como se puede apreciar, el primer componente es un promedio de todas las variables, con algo más de peso en número de procedimientos y coste. Así, puntuaciones negativas en este componente revelan los países con mayores dificultades a la hora de poner en marcha una empresa (Grecia, Corea, Portugal y España), siendo los que tienen menores costes en todos los sentidos los más puntuados.

El segundo componente es un contraste entre las variables tiempo y capital mínimo. Las puntuaciones más elevadas las obtienen aquellos países en los que se tarda mucho en constituir la empresa pero con una exigencia de capital pequeña

Gráfico 3.1
VARIABLES CREACIÓN DE UNA EMPRESA



(España, Portugal y, en menor medida, Bélgica e Irlanda). Por el contrario, las puntuaciones más bajas son para aquellos países con grandes exigencias de capital pero rápidos en la constitución (destaca Corea y, en mucha menor medida, Dinamarca y Holanda).

España destaca tanto por lo costoso que resulta crear una empresa como por los elevados tiempos necesarios para la burocracia, siendo poco exigente en cuanto al capital mínimo necesario para la constitución.

En el gráfico 3.2 aparece el dendograma y la proyección de los países en los dos primeros componentes coloreando las agrupaciones obtenidas imponiendo cinco grupos. Las agrupaciones aparecen en la tabla 3.3, junto con la medias de las variables originales y de las puntuaciones en los dos primeros componentes.

Como se puede apreciar, Grecia, Corea, España y Portugal se encuentran muy alejadas del resto de países de la OCDE a efectos de iniciar un negocio, mucho más si se considera el grupo 1, donde más sencillo resulta. Comparado con el grupo de mayor sencillez, en España y Portugal, en media, se necesita cinco veces el tiempo y resulta 10 veces más costoso crear una empresa.

Gráfico 3.2
VARIABLES CREACIÓN DE UNA EMPRESA

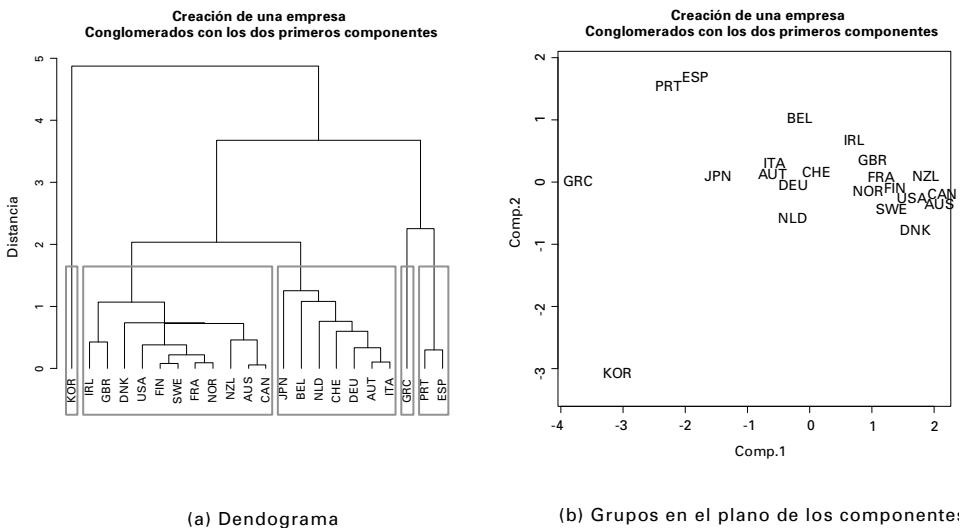


Tabla 3.3

**CONGLOMERADOS CON COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO
CREACIÓN DE UNA EMPRESA**

Grupo	Países	sb1	sb2	sb3	sb4	Comp.1	Comp.2
1	AUS, CAN, DNK, FIN, FRA, IRL, NZL, NOR, SWE, GBR, USA	3,73	10,91	1,39	12,45	1,38	0,10
2	AUT, BEL, DEU, ITA, JPN, NLD, CHE	7,86	23,14	9,94	43,51	0,55	0,15
3	GRC	15,00	38,00	24,60	121,40	3,81	0,00
4	KOR	12,00	22,00	15,20	308,80	3,18	3,10
5	PRT, ESP	10,50	50,50	14,95	27,55	2,20	1,57

Gestión de permisos

Durante la vida de la empresa, esta tiene que solicitar varios tipos de licencias y permisos que, si son mal gestionados por parte de la Administración, pueden entorpecer su dinamismo.

Para el grupo de indicadores sobre gestión de permisos, se cuenta con tres variables: número de trámites, tiempo en días y coste en % de la renta per cápita. Se

supone, para homogeneizar los resultados, que se trata de una empresa con ciertas características y que pertenece al sector de la construcción. Los datos se refieren a los permisos y licencias necesarios para construir un almacén.

Los dos primeros componentes, que explican un 76% de la varianza, aparecen en la tabla 3.4 y en el gráfico 3.3 se muestran las variables originales y el biplot.

Tabla 3.4

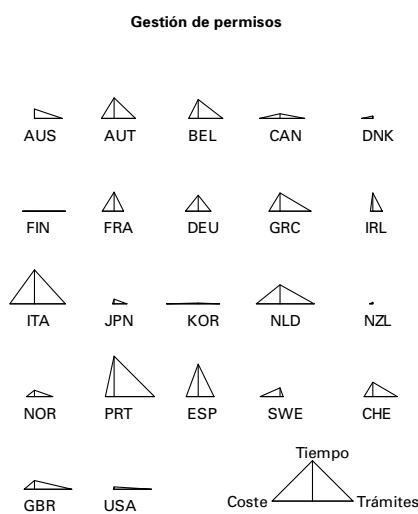
COMPONENTES PRINCIPALES DE GESTIÓN DE PERMISOS

	Comp.1	Comp.2
Trámites	-0,68	-0,14
Tiempo	-0,66	-0,30
Coste	-0,32	0,94
% Varianza	0,44	0,76

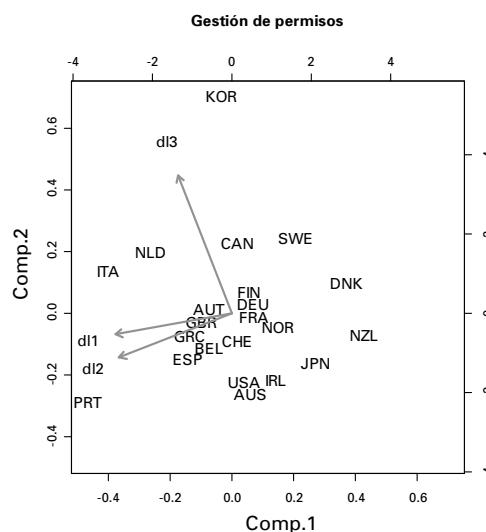
Como se puede apreciar, el primer componente es un indicador de burocracia, al estar dominado por las variables número de trámites y tiempo necesario, mientras el segundo componente mide, básicamente, el coste de los permisos.

Los países con peor puntuación en el primer componente son Portugal, Italia y Holanda, mientras que en el segundo componente destaca Corea, que también

Gráfico 3.3
GRUPO DE VARIABLES DE GESTIÓN DE PERMISOS



(a) Variables



(b) Biplot

resultaba especialmente costosa para la creación de una empresa. Los países donde más ágil resulta la consecución de permisos son Nueva Zelanda, Dinamarca, Japón y Suecia, países donde, además, no resultan costosos.

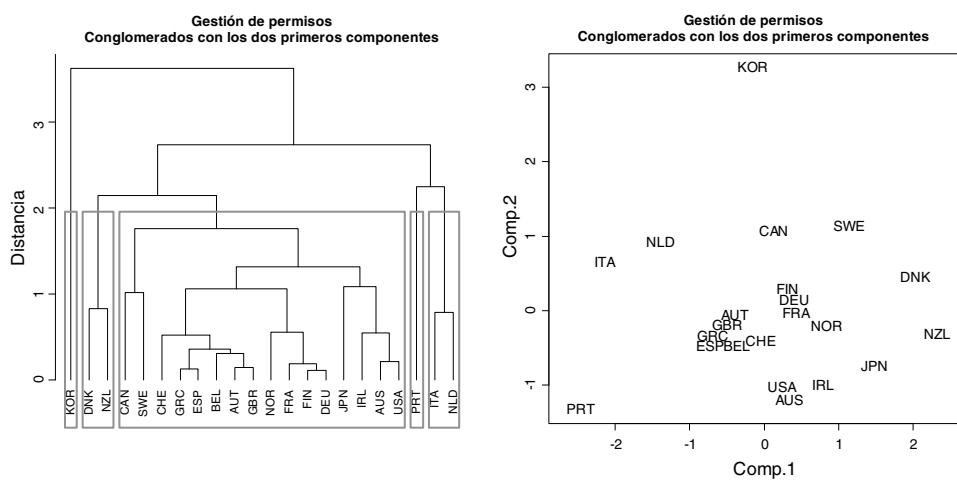
Lo anterior queda reflejado en las agrupaciones construidas mediante análisis de conglomerados (tabla 3.5), donde se aprecia un gran grupo bastante homogéneo, respecto al que destacan Dinamarca y Nueva Zelanda con un número de trámites y tiempo la mitad que el grupo 1, mientras que Italia y Holanda requieren el doble de tiempo y otro tanto en coste. Corea, que en número de trámites y en tiempo es bastante ligero, es casi cuatro veces más costosa que el grupo 1. Portugal, por su parte, requiere más del doble de tiempo.

Tabla 3.5

CONGLOMERADOS DE GESTIÓN DE PERMISOS

Grupo	Países	d11	d12	d13	Comp.1	Comp.2
1	AUS, AUT, BEL, CAN, FIN, FRA, DEU, GRC, IRL, JPN, NOR, ESP, SWE, CHE, GBR, USA	13,88	141,50	64,40	0,14	0,23
2	DNK, NZL	7,00	67,50	50,30	2,10	0,06
3	ITA, NLD	17,50	234,00	145,00	1,83	0,78
4	KOR	14,00	60,00	232,60	0,23	3,26
5	PRT	20,00	327,00	57,70	2,54	1,33

Gráfico 3.4
GRUPO DE VARIABLES DE GESTIÓN DE PERMISOS



Contratación y despido

Aunque hay razones para defender un cierto grado de regulación de las relaciones laborales, la flexibilidad en la gestión de los recursos humanos puede contribuir a una organización de las empresas más eficiente y dinámica. En este aspecto, *Doing Business* proporciona seis indicadores: dificultad de contratación, rigidez de horarios, dificultad de despido, rigidez del empleo, coste de contratación (como % del salario) y coste de despido (semanas de sueldo).

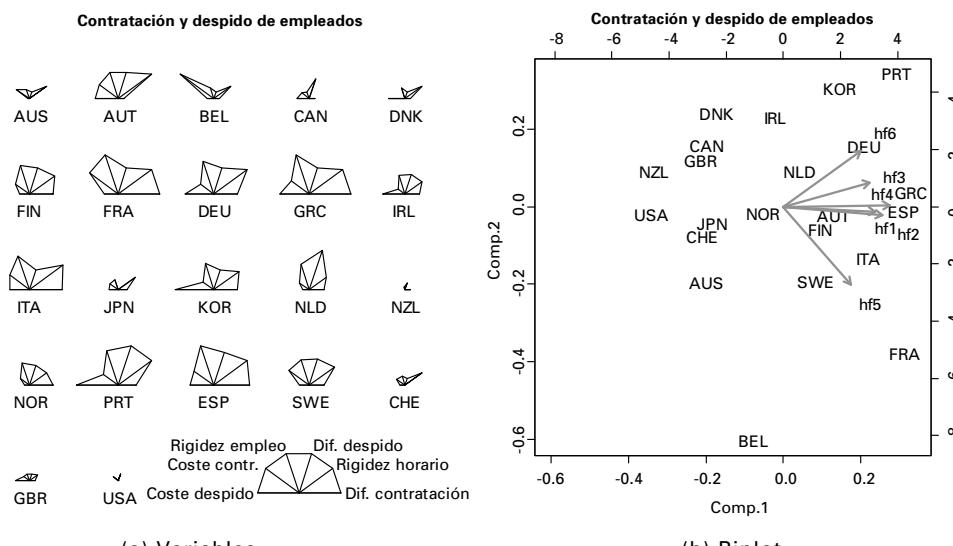
Para la obtención de datos se hacen supuestos sobre el trabajador (tipo de contrato, salario, situación familiar, no pertenencia a un sindicato, antigüedad) y la

Tabla 3.6

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO DE CONTRATACIÓN Y DESPIDO

	Comp.1	Comp.2
Dificultad de contratación	-0,42	
Rigidez horario	-0,45	
Dificultad de despido	-0,40	-0,24
Rigidez empleo	-0,49	
Coste contr.	-0,31	0,79
Coste despido	-0,36	-0,56
% Varianza	0,69	0,83

Gráfico 3.5
GRUPO DE VARIABLES DE CONTRATACIÓN Y DESPIDO



empresa en la que trabaja (forma jurídica, tamaño, sector). La información, en este caso, procede principalmente de la legislación vigente en cada país, aunque se complementa con otras fuentes.

Las seis variables se muestran en el gráfico 3.5(a) y los dos primeros componentes, que explican un 83% de la varianza, aparecen en la tabla 3.6.

Como se puede apreciar, el primer componente es un promedio. Aquellos países con menor flexibilidad en el mercado laboral (tanto a efectos de contratación como de despido) son los que obtienen puntuaciones muy negativas (Grecia en la peor posición, seguida muy de cerca por España, Francia y Portugal), mientras que las puntuaciones más altas las obtienen los países con gran flexibilidad en el mercado de trabajo y bajos costes (USA y Nueva Zelanda en cabeza). El segundo componente, como ocurría para otros grupos de variables, es un contraste entre coste de contratación y coste de despido. En dicho componente, las puntuaciones más elevadas las obtienen países con dificultades de contratación pero con costes de despido muy bajos (destacan Bélgica y Francia en este aspecto), por el contrario Portugal, Corea, Dinamarca e Irlanda destacan en el extremo contrario de este componente: contratación barata y pero despidos caros.

Las agrupaciones que se forman por análisis de conglomerados aparecen en la tabla 3.7. Se pueden apreciar diferencias en los cinco grupos creados, aunque en realidad, las diferencias más notables se producen en dos grandes grupos: los países de la Unión Europea (exceptuando Dinamarca y Gran Bretaña) y el resto, mucho más ágil en el mercado de trabajo. Comparado con el grupo más ágil de la Unión Europea (grupo 2), formado por Austria, Finlandia, Irlanda Holanda, Noruega y Suecia, en el grupo al que pertenece España (junto con Francia, Grecia e Italia), en promedio, resulta el doble de difícil contratar, es una vez y media más rígido en horarios y tiene un coste de despido de casi el triple.

Gráfico 3.6
GRUPO DE VARIABLES DE CONTRATACIÓN Y DESPIDO

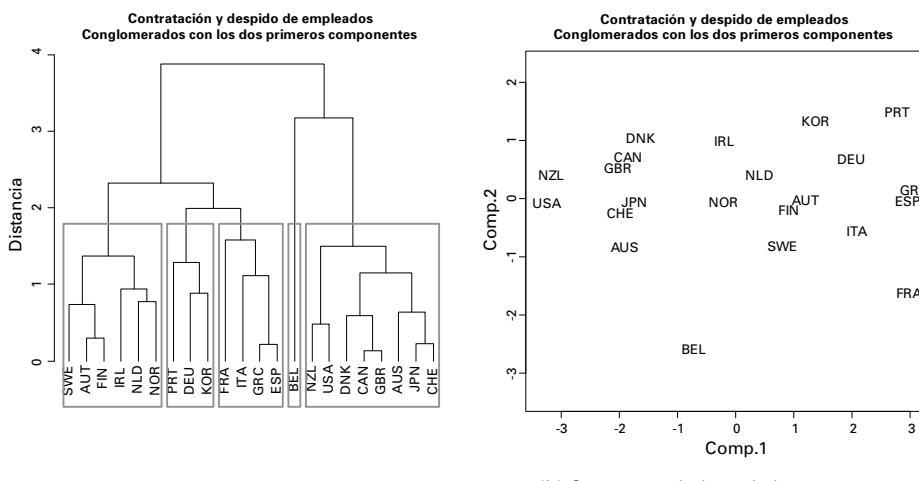


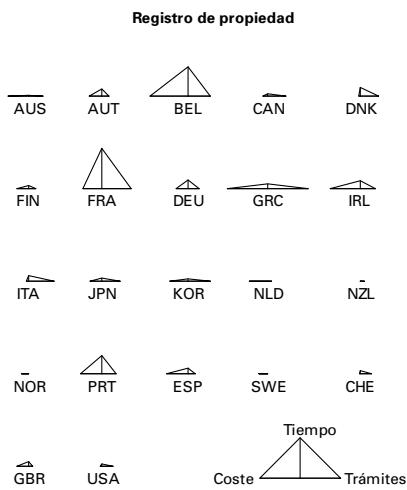
Tabla 3.7
CONGLOMERADOS CON COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO DE CONTRATACIÓN Y DESPIDO

Grupo	Países	hf1	hf2	hf3	hf4	hf5	hf6	Comp.1	Comp.2
1	AUS, CAN, DNK, JPN, NZL, CHE, GBR, USA	7,63	22,50	11,25	13,88	9,65	17,20	2,29	0,14
2	AUT, FIN, IRL, NLD, NOR, SWE	30,50	53,33	40,00	41,50	21,23	30,47	0,41	0,02
3	BEL	11,00	40,00	10,00	20,00	55,00	16,00	0,80	2,60
4	FRA, GRC, ITA, ESP	71,00	80,00	40,00	63,75	35,40	50,92	2,70	0,53
5	DEU, KOR, PRT	40,33	73,33	43,33	52,67	20,70	84,90	1,97	1,15

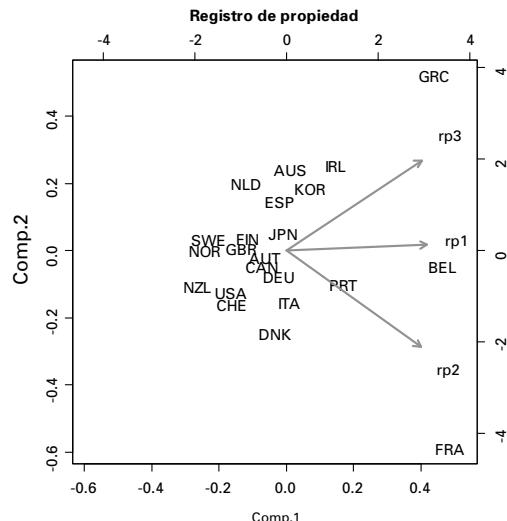
Registro de propiedad

La existencia de un registro de propiedad ágil y eficiente consolida los derechos de propiedad sobre los activos inmobiliarios y contribuye a un mejor funcionamiento del mercado de créditos.

El grupo de tres variables de registro de propiedad contienen información sobre el número de procedimientos necesarios, el tiempo y el coste económico de

Gráfico 3.7
GRUPO DE VARIABLES DE REGISTRO DE PROPIEDAD


(a) Variables



(b) Biplot

los registros de la propiedad. Como en otros grupos de variables se hace un conjunto de supuestos homogeneizadores sobre la empresa que compra la propiedad inmobiliaria así como las características de ésta.

En este caso, los dos primeros componentes principales explican el 83% de la varianza del conjunto, y el primero alcanza a explicar un 63%. Las ponderaciones de las variables en dichos componentes aparecen en la tabla 3.8 donde, como se puede apreciar, el primer componente vuelve a ser un promedio y el segundo un contraste.

Los países con puntuaciones positivas elevadas son aquellos con más dificultades registrales (más trámites, más tiempo y más costoso). En este componente destacan como países con dificultad con el registro de la propiedad Francia, Grecia y Bélgica y en menor medida Portugal e Irlanda. España tiene una puntuación prácticamente nula, lo que indica que se encuentra en el centro de la distribución.

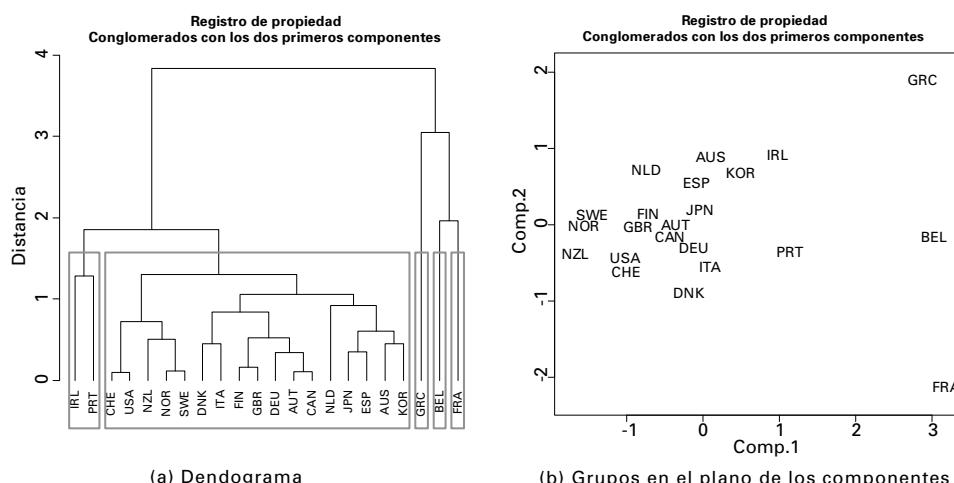
Tabla 3.8

COMPONENTES PRINCIPALES DE GESTIÓN DE PERMISOS

	Comp.1	Comp.2
Trámites	0,59	
Tiempo	0,57	-0,73
Coste	0,57	0,68
% Varianza	0,63	0,83

Por su parte, el segundo componente contrasta el tiempo necesario con el coste. Países con una elevada calificación positiva son aquellos con un coste elevado

Gráfico 3.8
GRUPO DE VARIABLES DE REGISTRO DE PROPIEDAD



pero comparativamente ágiles (Grecia y en menor medida Irlanda) mientras Francia se encuentra en el extremo contrario: coste comparativamente reducido respecto al tiempo necesario. En este aspecto, España también aparece cerca del centro de las puntuaciones y relativamente bien situado.

Las agrupaciones que se forman por análisis de conglomerados aparecen en la tabla 3.9, y confirman lo comentado anteriormente: los valores tan extremos de Francia, Grecia y Bélgica hacen que se constituya un grupo para cada uno de ellos, con el resto prácticamente concentrados en el grupo 1, excepto Irlanda y Portugal, que destacan por el elevado tiempo (casi cuatro veces el grupo 1) y coste (más del doble del grupo 1).

Tabla 3.9

**CONGLOMERADOS CON COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO
REGISTRO DE PROPIEDAD**

Grupo	Países	rp1	rp2	rp3	Comp.1	Comp.2
1	AUS, AUT, CAN, DNK, FIN, DEU, ITA, JPN, KOR, NLD, NZL, NOR, ESP, SWE, CHE, GBR, USA	3,94	16,29	3,36	0,64	0,01
2	BEL	7,00	132,00	12,80	2,96	0,17
3	FRA	9,00	183,00	6,50	3,11	2,13
4	GRC	12,00	23,00	13,70	2,80	1,88
5	IRL, PRT	5,00	60,50	8,85	1,00	0,27

Obtención de crédito

La defensa de los derechos de los acreedores es un elemento fundamental para el desarrollo de un mercado de créditos. *Doing Business* incluye medidas sobre los derechos de los prestamistas y la disponibilidad de información sobre créditos en cuatro variables:

1. **Índice de derechos legales:** refleja los derechos de prestamistas y prestatarios y mide el grado en que las garantías y las leyes sobre suspensión de pagos y quiebra facilitan la concesión de crédito.
2. **Índice de información de crédito:** mide la amplitud, accesibilidad y calidad de la información de crédito disponible a través de registros públicos y privados.
3. **Cobertura de los registros públicos:** los registros públicos contienen información sobre la fiabilidad para la concesión de préstamos tanto sobre particulares como empresas y la hacen accesible a las instituciones financieras. Este indicador mide el número de particulares y empresas que aparecen en los registros públicos con historial de impagos actualizado, y se expresa en % sobre la población adulta.

4. Cobertura de los registros privados: similar en concepto a los registros públicos, no se consideran las empresas que hacen investigación, sino meramente los registros que intercambian información con el sistema financiero.

Los primeros componentes principales para el grupo de variables de obtención de crédito se presentan en la tabla 3.10 y explican un 78% de la varianza del conjunto.

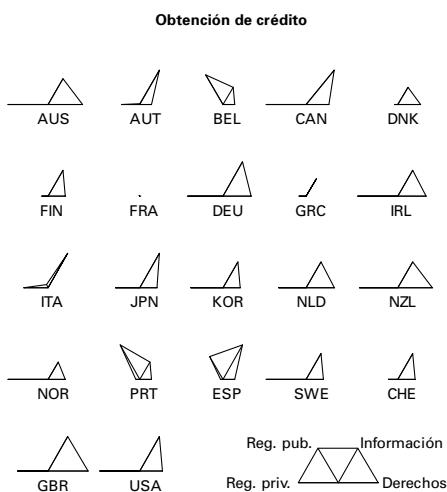
Tabla 3.10

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO OBTENCIÓN DE CRÉDITO

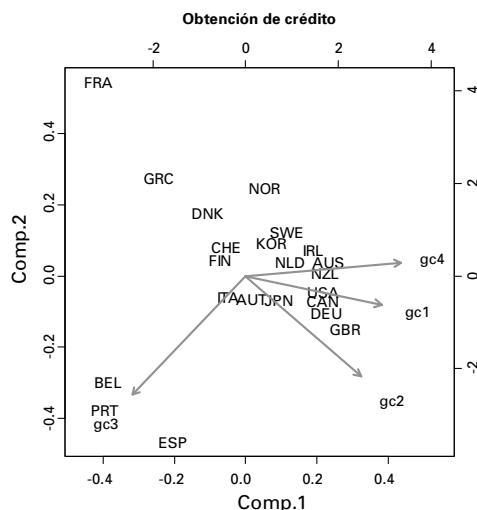
	Comp.1	Comp.2
Derechos	-0,52	-0,18
Información	-0,44	-0,63
Registros publicos	0,43	-0,75
Registros privados	-0,59	
% Varianza	0,57	0,78

Gráfico 3.9

GRUPO DE VARIABLES DE OBTENCIÓN DE CRÉDITO



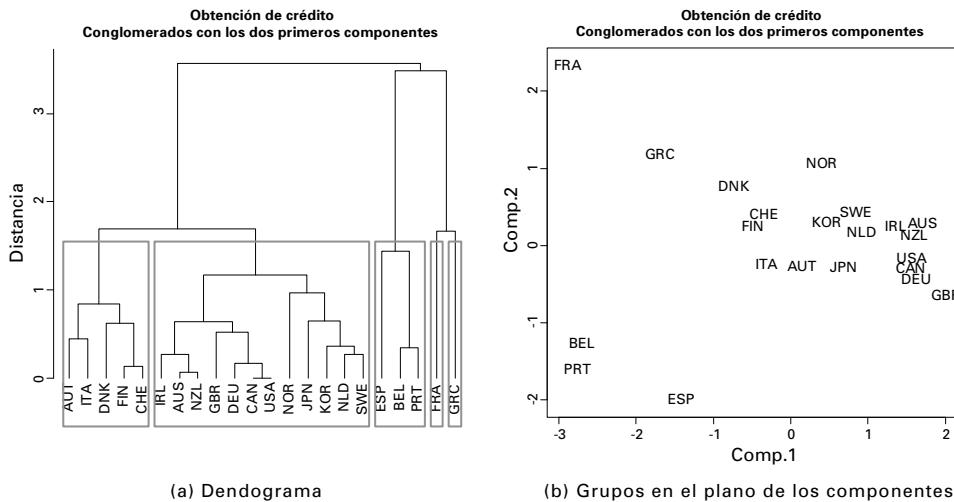
(a) Variables



(b) Biplot

Como se puede apreciar en la tabla 3.10, el primer componente genera puntuaciones negativas para aquellos países en los que los derechos, el índice de información y el uso de los registros privados de información de crédito es elevada, mientras que las puntuaciones positivas están asociadas a la utilización de registros de información sobre créditos de naturaleza pública y menores niveles de derechos, información y registros privados. En este primer componente destacan Francia, Bélgica,

Gráfico 3.10
GRUPO DE VARIABLES DE OBTENCIÓN DE CRÉDITO



gica, Portugal, Grecia y España por el bajo grado de derechos e información de crédito y el uso de registros públicos. En el sentido contrario, mucha utilización de los registros privados de crédito y elevada protección de derechos e información de crédito, destaca Gran Bretaña, Alemania, Australia y Estados Unidos.

A la vista de la tabla 3.11, se pueden apreciar la enorme diferencia entre el uso de registros de crédito públicos y privados en la OCDE. Mientras en el grupo de países con mayores facilidades en el mercado de crédito la cobertura de los registros privados alcanza al 89,3% de los adultos, en el grupo de España solo incluye al 5,4%. Esta escasa cobertura de los registros privados queda, en parte, compensada por los públicos, que en el Grupo 3 (Bélgica, Portugal y España) al-

Tabla 3.11

CONGLOMERADOS CON COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO OBTENCIÓN DE CRÉDITO

Grupo	Países	gc1	gc2	ge3	ge4	Comp.1	Comp.2
1	AUS, CAN, DEU, IRL, JPN, KOR, NLD, NZL, NOR, SWE, GBR, USA	7,50	5,33	0,05	89,25	1,15	0,05
2	AUT, DNK, FIN, ITA, CHE	5,40	5,20	1,46	30,20	0,42	0,15
3	BEL, PRT, ESP	5,00	4,67	53,90	5,43	2,35	1,62
4	FRA	3,00	2,00	1,80	0,00	2,95	2,33
5	GRC	3,00	4,00	0,00	17,70	1,76	1,17

canza, en media, al 53,4% de los adultos y que prácticamente no se utiliza en el Grupo 1. Francia, por sí sola en un grupo, destaca por la escasa cobertura de los registros de crédito, tanto públicos como privados (inexistentes) y los bajos niveles de protección de los prestatarios y la información de crédito.

Protección de los inversores

Un buen funcionamiento del mercado de capitales necesita de una apropiada protección de los derechos de los inversores frente a los accionistas mayoritarios o a los directivos. El grupo de variables de protección de los inversores cuenta con cuatro variables índice que miden el grado de protección de los accionistas minoritarios frente al abuso por parte de los directivos (frecuentemente designados por los mayoritarios), que pueden utilizar los activos de la compañía en beneficio propio.

Los indicadores miden tres aspectos: la transparencia de las operaciones, la fiabilidad de los directivos en términos de su asunción de responsabilidades y la facilidad para que los accionistas puedan demandar judicialmente a los directivos por malas prácticas. Además, basado en los tres anteriores, se elabora un indicador agregado de protección de los accionistas.

Las cargas en los dos primeros componentes aparecen en la tabla 3.12, y el gráfico 3.11 pueden ayudar a interpretar dichos componentes.

Tabla 3.12

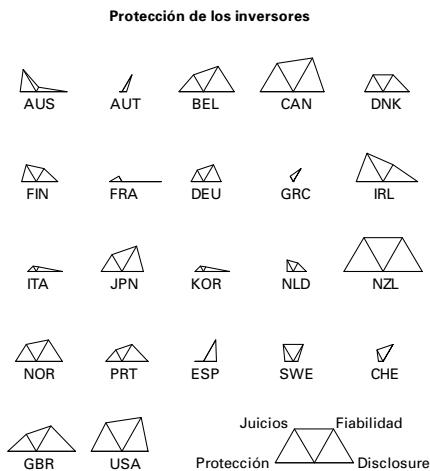
COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO PROTECCIÓN DE INVERSORES

	Comp.1	Comp.2
Transparencia	-0,43	0,72
Fiabilidad	-0,43	-0,69
Juicios	-0,53	
Protección	-0,59	
% Varianza	0,71	0,93

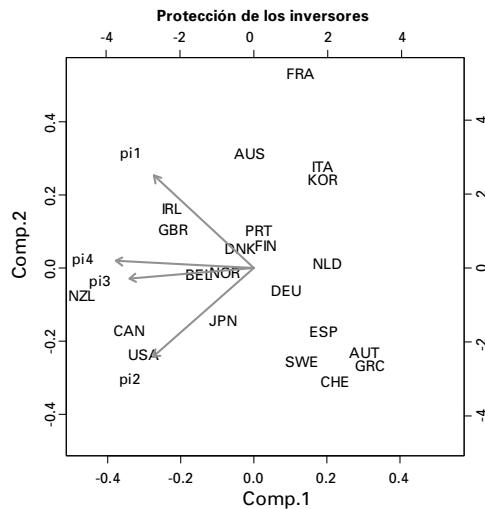
A la vista de las ponderaciones de las variables en el primer componente, se puede interpretar como un indicador de desprotección general de los inversores, valores negativos indican altos niveles en todas las variables, mientras que los valores positivos en el componente indican países con escasa protección. En este sentido destacan Estados Unidos, Nueva Zelanda y Canadá como los países con mayor protección, mientras que Austria y Grecia aparecen en peor lugar, seguidos de cerca por un conjunto de países que incluye España, Holanda, Suecia y Suiza.

El segundo componente es un contraste entre transparencia y fiabilidad de la dirección, aunque proporcionalmente tiene poca importancia comparado con el primero. La posición de España en dicho componente apunta a un elevado grado de responsabilidad de los directivos aunque el funcionamiento de las empresas resulta poco transparente.

Gráfico 3.11
GRUPO DE VARIABLES DE PROTECCIÓN DE INVERSORES



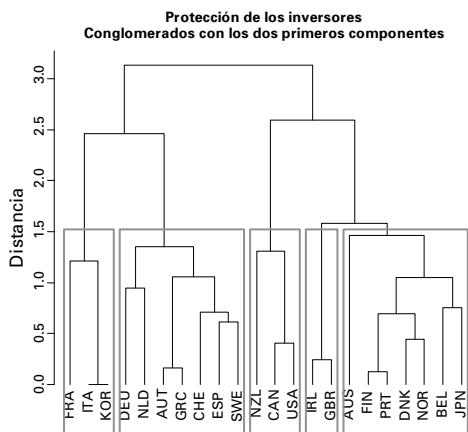
(a) Variables



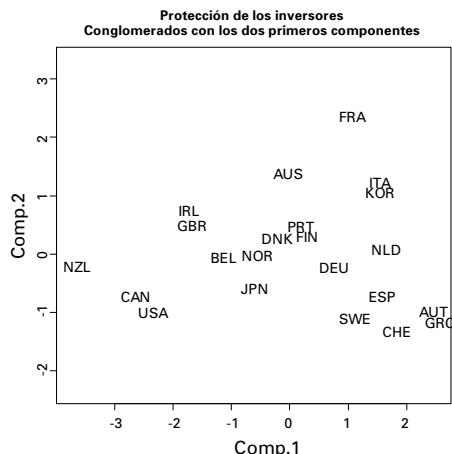
(b) Biplot

Las agrupaciones formadas mediante análisis de conglomerados muestran conjuntos bastante homogéneos. Cabe destacar que la principal diferencia del grupo de España (grupo 2), frente al de mayor protección (el grupo 3, formado por Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) es la transparencia, un tercio de la ob-

Gráfico 3.12
GRUPO DE VARIABLES DE PROTECCIÓN DE INVERSORES



(a) Dendograma



(b) Grupos en el plano de los componentes

servada en el mejor grupo. Conviene mencionar también que el grupo 5, Irlanda y Gran Bretaña, es muy similar al grupo 3 de mayor protección y que, como se aprecia en el dendograma, se habrían unido en la solución de cuatro conglomerados.

Tabla 3.13

CONGLOMERADOS DE PROTECCIÓN DE LOS INVERSORES

Grupo	Países	pi1	pi2	pi3	pi4	Comp.1	Comp.2
1	AUS, BEL, DNK, FIN, JPN, NOR, PRT	7,00	5,14	7,00	6,39	0,39	0,21
2	AUT, DEU, GRC, NLD, ESP, SWE, CHE	2,71	4,71	5,43	4,29	1,62	0,77
3	CAN, NZL, USA	8,33	9,00	9,33	8,90	2,98	0,67
4	FRA, ITA, KOR	8,00	1,67	5,00	4,90	1,30	1,59
5	IRL, GBR	9,50	6,00	8,00	7,85	1,78	0,60

Pago de impuestos

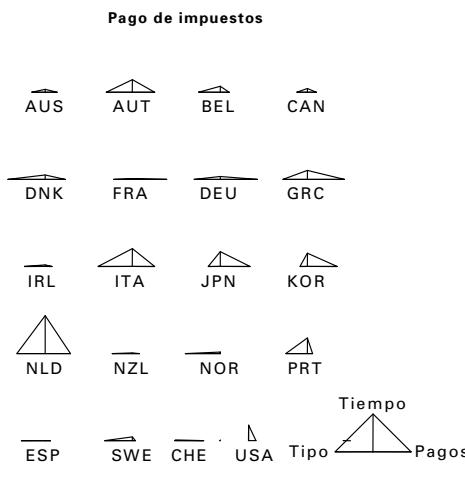
La carga fiscal que tienen que soportar, conformada tanto por la altura de los tipos impositivos como por las características de la administración tributaria, puede afectar significativamente a la vida de las empresas.

En *Doing Business* se dispone de tres variables relativas al pago de impuestos por parte de una empresa tipo: el número de pagos, el tiempo en horas necesario para cumplir con las distintas administraciones y el tipo total soportado por las empresas como porcentaje de los beneficios brutos. Excepcionalmente, no se dispone del tipo total soportado para Finlandia y Gran Bretaña. Los dos primeros componentes (tabla 3.14) explican el 76% de la varianza y ambos parecen ser necesarios, puesto que el primero solo alcanza a explicar el 41%.

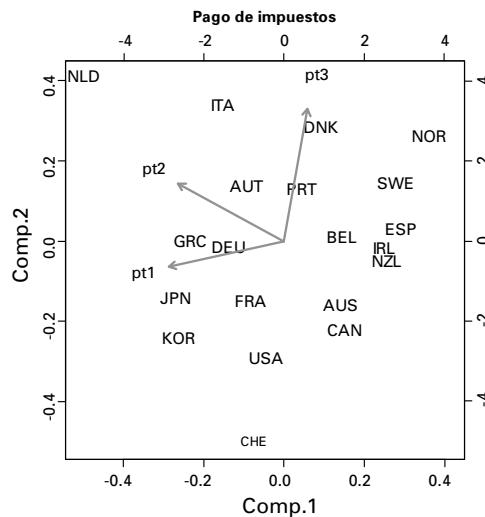
Tabla 3.14

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO PAGO DE IMPUESTOS

	Comp.1	Comp.2
Pagos	0,73	0,18
Tiempo	0,67	-0,39
Tipo	-0,15	0,90
% Varianza	0,41	0,76

Gráfico 3.13**FIGURAS PARA EL GRUPO DE VARIABLES DE PAGO DE IMPUESTOS**

(a) Variables



(b) Biplot

Como se puede apreciar, el primer componente es un indicador de la ineficacia administrativa: pesos elevados en el número de pagos y el tiempo necesario para cumplir con las obligaciones fiscales, pero con un escaso peso del tipo impositivo. Por su parte, el segundo componente es, básicamente, el tipo soportado por las empresas cambiado de signo. Así, con independencia del tipo impositivo aplicado, en el primer componente tendrán puntuaciones elevadas aquellos países que requieren muchos pagos y donde dichos pagos también exigen bastante tiempo: Holanda, Japón, Corea y Grecia son los más destacados en el peor sentido, mientras Noruega, Suecia, España, Irlanda y Nueva Zelanda destacan por su relativa agilidad.

El segundo componente es una medida propiamente de impuestos bajos, los países con puntuaciones positivas son los que aplican un tipo menor a sus empresas. Los países con menor presión son Suiza, Estados Unidos, Canadá y Corea, y aquellos con un tipo impositivo claramente mayor son: Holanda, Italia, Dinamarca y Noruega.

A la vista de la tabla 3.15 se aprecian notables diferencias tanto en la operativa fiscal, que oscila entre los 25 pagos anuales de Suiza y los casi 8 del grupo 1 (donde se encuentra España), complejidad en términos de horas entre las más de 200 de los grupos 2 y 3, y las 100 del grupo de España y, naturalmente, tipos: con un 54,8%, el grupo 2 (Austria, Dinamarca, Italia y Portugal) es el más caro, seguido de cerca por el grupo 1, mientras que el grupo 3 es apreciablemente más barato en media (un 37,8% de tipo efectivo). Holanda, con sus 700 horas necesarias para cuestiones fiscales y un tipo del 53,3%, si no hay un error en los datos, parece no solo un país caro para las empresas sino además extremadamente complejo.

Gráfico 3.14
GRUPO DE VARIABLES DE PAGO DE IMPUESTOS

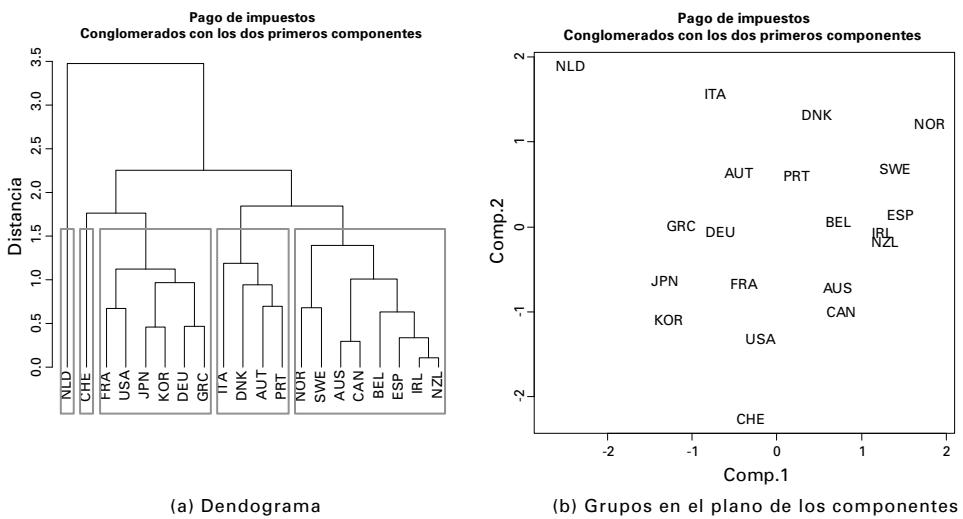


Tabla 3.15

CONGLOMERADOS DE PAGO DE IMPUESTOS

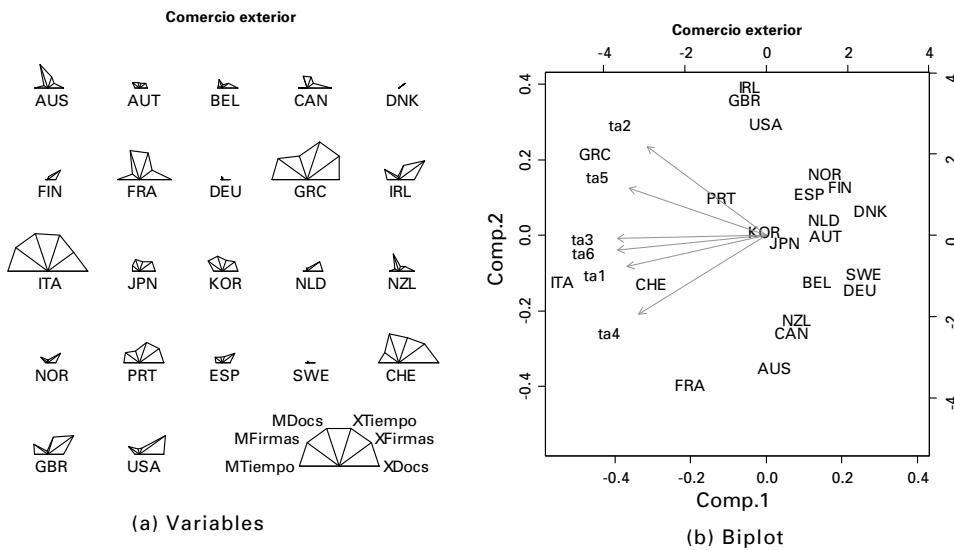
Grupo	Países	pt1	pt2	pt3	Comp.1	Comp.2
	AUS, BEL, CAN, IRL, NZL, NOR, ESP, SWE	7,88	99,63	45,59	1,11	0,01
	AUT, DNK, ITA, PRT	16,25	273,75	54,85	0,8	1,03
	FRA, DEU, GRC, JPN, KOR, USA	25,67	218,50	37,78	0,89	0,64
	NLD	22,00	700,00	53,30	2,51	1,89
	CHE	25,00	63,00	22,00	0,36	2,26

Comercio exterior

Un fácil acceso a los mercados internacionales, tanto para exportar sus productos como para proveerse de bienes de equipo y de bienes intermedios y materias primas, es muy relevante para el dinamismo de las empresas.

Se dispone de seis variables sobre las restricciones que enfrenta una empresa tipo para la importación y exportación de un cargamento estándar por vía marítima. Se miden tres conceptos: número de documentos necesarios, número de firmas, sellos o aprobaciones y tiempo en días para completar el proceso. Las cargas en los dos primeros componentes aparecen en la tabla 3.16 y explican el 93% de

Gráfico 3.15
GRUPO DE VARIABLES DE COMERCIO EXTERIOR



la varianza, aunque con el primer componente parece ser suficiente, puesto que llega a explicar el 81% de la varianza del conjunto. El primer componente se puede interpretar como una media de dificultad para el comercio exterior, tanto por trámites como por el tiempo necesario para realizarlos.

Entre los países de la OCDE, destacan Italia, Grecia, Suiza y Francia como los que más dificultades presentan para sus empresas, mientras que Dinamarca, Suecia, Alemania y Finlandia son los que más facilidades ofrecen, seguidos muy de cerca por Noruega, España, Holanda, Austria y Bélgica.

Tabla 3.12

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO COMERCIO EXTERIOR

	Comp.1	Comp.2
Documentos exportación	-0,41	-0,24
Permisos exportación	-0,35	0,67
Tiempo exportación	-0,44	
Documentos importación	-0,38	-0,60
Permisos importación	-0,41	0,36
Tiempo importacion	-0,44	-0,11
% Varianza	0,81	0,93

Las agrupaciones (tabla 3.17) obtenidas por conglomerados reflejan lo comentado para los componentes. Los grupos 1 (Australia, Canadá, Japón, Corea y Nueva Zelanda) y 2 (que incluye España, está formado por países de la Unión Europea) destacan por la mayor agilidad y facilidad para el comercio exterior, mientras que el resto de países presenta valores medios de más del doble en muchos de los aspectos medidos comparados con los grupos que más facilidades ofrecen a sus empresas.

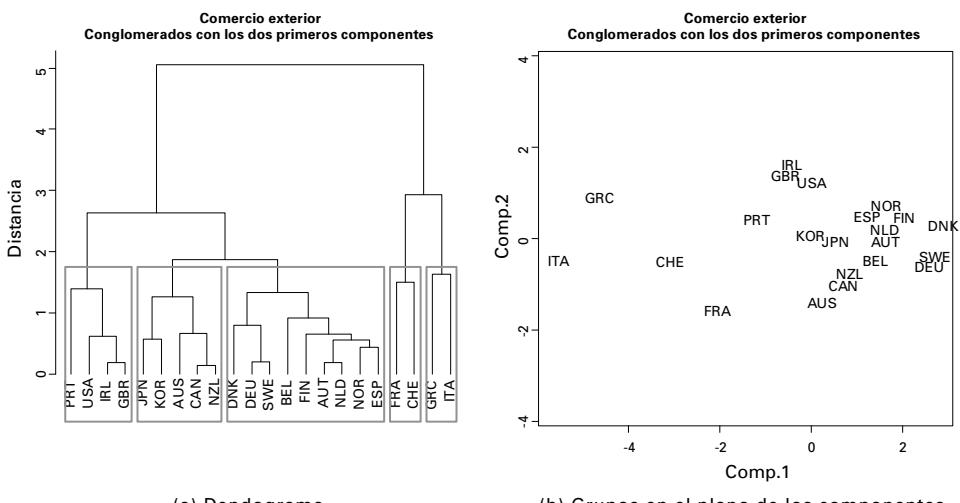
Tabla 3.17

CONGLOMERADOS DE COMERCIO EXTERIOR

Grupo	Paíseses	ta1	ta2	ta3	ta4	ta5	ta6	Comp.1	Comp.2
1	AUS, CAN, JPN, KOR, NZL	5,20	2,40	11,00	8,40	2,60	12,80	0,34	0,71
2	AUT, BEL, DNK, FIN, DEU, NLD, NOR, ESP, SWE	4,11	2,22	6,89	4,11	1,78	7,44	1,85	0,06
3	FRA, CHE	7,50	4,00	21,50	4,00	4,00	22,50	2,68	1,06
4	GRC, ITA	7,50	5,50	28,50	9,50	9,50	36,00	5,19	0,18
5	IRL, PRT, GBR, USA	5,50	4,75	14,25	4,75	4,75	14,50	0,66	1,19

Gráfico 3.16

GRUPO DE VARIABLES DE COMERCIO EXTERIOR



Cumplimiento de contratos

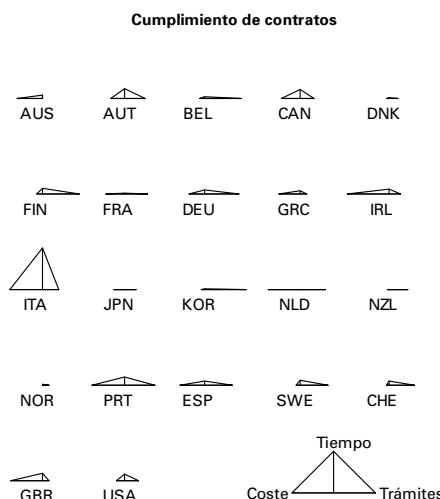
La existencia de procedimientos que garanticen el cumplimiento de los contratos es un elemento fundamental para la defensa de los derechos de propiedad de los empresarios

El grupo de variables de cumplimiento de contratos mide la eficacia del sistema judicial o administrativo en la recuperación de deudas vencidas. Se hacen supuestos homogeneizadores sobre el importe de la deuda (dos veces la renta per cápita) y la manera concreta en que se produce el impago.

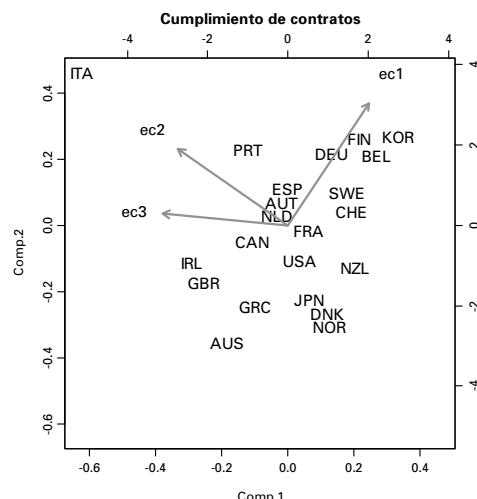
Se dispone de información sobre el número de procedimientos, el tiempo en días y el coste (administrativo y de abogado cuando es obligatorio) en % de la deuda. Los dos primeros componentes principales explican el 81% de la varianza, mientras el primero solo alcanza a explicar el 50%, por lo que es conveniente conservar ambos. Las ponderaciones de las variables aparecen en la tabla 3.18.

A diferencia de otros grupos de variables estudiados antes, en este caso, el primer componente principal es un contraste entre el número de procedimientos y los costes en términos de tiempo y dinero. Así, obtendrán puntuaciones elevadas y positivas aquellos países con muchos procedimientos pero poco costosos, mientras que los países más caros y lentos recibirán puntuaciones negativas elevadas. A la vista del gráfico 3.17(b), cabe destacar Italia como país donde resulta más difícil hacer cumplir un contrato con diferencia sobre el resto de la OCDE.

Gráfico 3.17
GRUPO DE VARIABLES DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS



(a) Variables



(b) Biplot

Tabla 3.18

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS

	Comp.1	Comp.2
Trámites	0,44	0,84
Tiempo	-0,59	0,53
Coste	0,68	
% Varianza	0,50	0,81

El segundo componente es una medida de lentitud y burocracia: valores positivos y altos están asociados a países en los que se requieren más procedimientos y se tarda más en su resolución. En este componente, además de Italia, destacan Finlandia, Corea, Portugal, Alemania y Bélgica.

En ambos componentes, España se encuentra centrada, lo que se puede interpretar como que mantiene cierta compensación entre trámites, tiempo y coste y que la burocracia no es excesiva (comparada con el resto de países). Conviene hacer notar que en componentes como el primero, donde unas variables compensan a otras, puntuaciones cercanas a cero no significa que dos países sean similares en el nivel de las variables, sino que estas se compensan de manera similar.

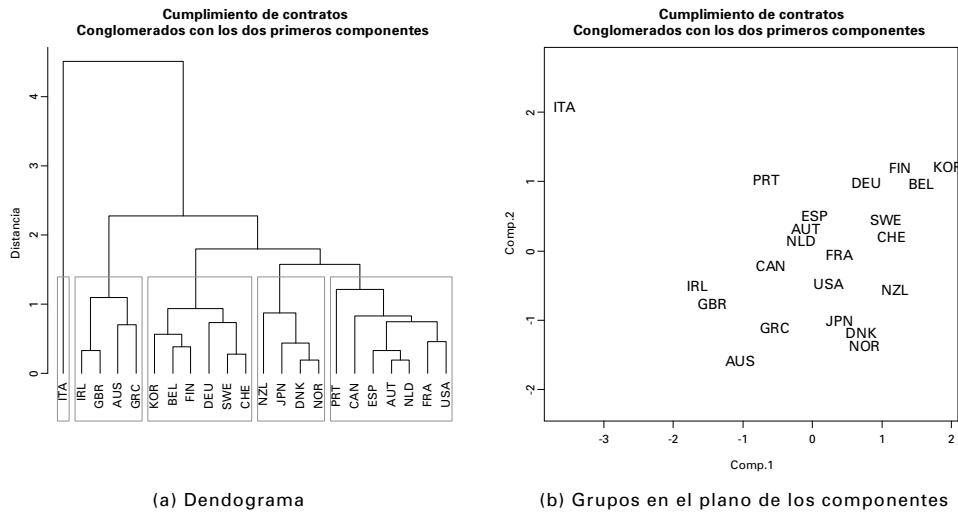
Tabla 3.19

CONGLOMERADOS CON COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS

Grupo	Países	ec1	ec2	ec3	Comp.1	Comp.2
1	AUS, GRC, IRL, GBR	13,75	203,25	16,35	1,24	1,00
2	AUT, CAN, FRA, NLD, PRT, ESP, USA	20,57	226,0	12,80	0,21	0,17
3	BEL, FIN, DEU, KOR, SWE, CHE	25,67	161,33	6,62	1,22	0,82
4	DNK, JPN, NZL, NOR	16,00	70,00	5,72	0,68	1,04
5	ITA	18,00	1,390,00	17,60	3,63	2,07

Las agrupaciones se presentan en la tabla 3.19. Destaca el grupo 4, formado por Dinamarca, Japón, Nueva Zelanda y Noruega por su gran rapidez y bajo coste (menos de la mitad que el resto de la OCDE en dichos aspectos). El resto de países de la OCDE son relativamente parecidos, excepción hecha de Italia, que presenta tiempo medio en días superior a los tres años para hacer cumplir un contrato.

Gráfico 3.18
GRUPO DE VARIABLES DE CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS



Cierre de una empresa

Para que exista una mayor disposición a asumir el riesgo empresarial, resultan relevantes las condiciones en las que se produce el cierre de una empresa en el caso en el que no se cumplan las expectativas que llevaron a su creación. Las variables que contiene la base de datos *Doing Business* que se refieren al cierre de un empresa hipotética son tres: el tiempo en años para completar el procedimiento de suspensión de pagos y quiebra, el coste, incluyendo costes judiciales, sanciones, etc. y la recuperación que obtienen los acreedores una vez finalizado el proceso.

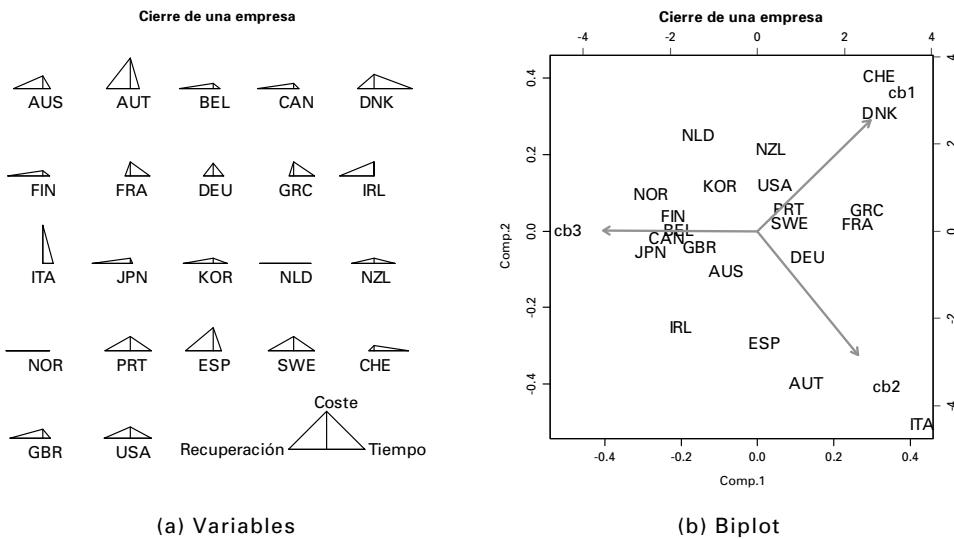
Los dos primeros componentes principales explican el 92% de la varianza y tal vez se podría trabajar sólo con el primero que explica un 58%. Las ponderaciones de las variables del grupo aparecen en la tabla 3.20.

Tabla 3.20

COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO CIERRE DE UNA EMPRESA

	Comp.1	Comp.2
Tiempo	0,52	0,67
Coste	0,47	-0,74
Recuperación	-0,71	
% Varianza	0,58	0,92

Gráfico 3.19
GRUPO DE VARIABLES DE CIERRE DE UNA EMPRESA



Como ocurría con las variables de cumplimiento de contratos, el primer componente es un contraste entre el tiempo en años y el coste por una parte, y la recuperación por otro. Países con puntuaciones positivas y elevadas revelan que el cierre es costoso y se recupera poco. Por otro lado, el segundo componente es también un contraste entre tiempo y coste del cierre del negocio: valores negativos indican costes elevados y plazos de cierre breves.

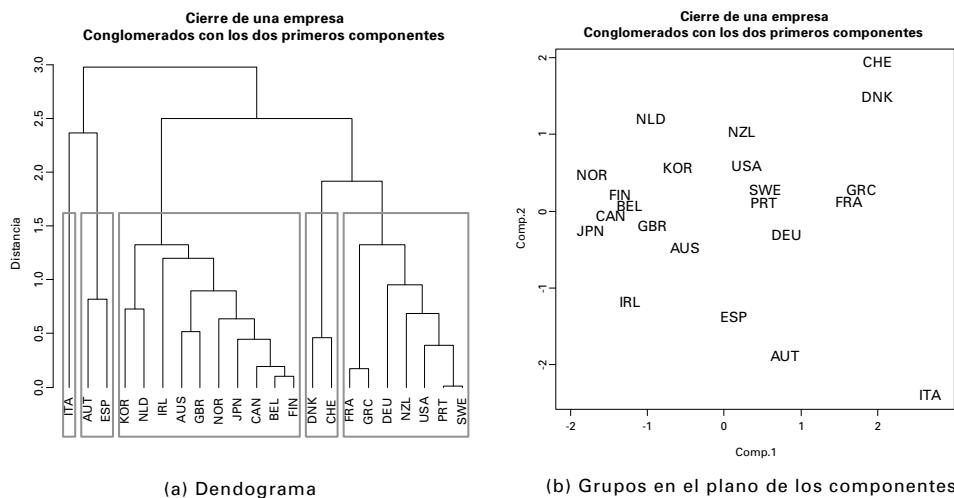
A la vista de los agrupamientos (tabla 3.21), destacan Austria, España e Italia por los elevados costes de cierre, diferenciándose Italia por la baja recuperación. Con este grupo de variables, España se encuentra en una zona intermedia pero con costes de cierre elevados.

Tabla 3.21

CONGLOMERADOS CON COMPONENTES PRINCIPALES PARA EL GRUPO CIERRE DE UNA EMPRESA

Grupo	Países	cb1	cb2	cb3	Comp.1	Comp.2
1	AUS, BEL, CAN, FIN, IRL, JPN, KOR, NLD, NOR, GBR	0,97	4,50	87,14	1,25	0,00
2	AUT, ESP	1,05	16,00	76,65	0,38	1,64
3	DNK, CHE	3,15	6,50	54,95	1,92	1,70
4	FRA, DEU, GRC, NZL, PRT, SWE, USA	1,87	7,86	63,37	0,75	0,32
5	ITA	1,20	22,00	40,00	2,62	2,40

Gráfico 3.20
GRUPO DE VARIABLES DE CIERRE DE UNA EMPRESA



Distancia de España a otros países de la OCDE

Una vez se ha comprobado que es posible resumir la información contenida en la base de datos en unos pocos componentes principales, es posible estudiar la distancia de los países tanto al centro de la nube de puntos como a España. En las tablas 3.22 y 3.23 se presentan dichas distancias calculadas con los dos primeros componentes principales de cada grupo de variables.

Conviene recordar que una distancia indica alejamiento, pero no el sentido de ese alejamiento, por lo que dos países pueden ser equidistantes al centro y no obstante tener características completamente diferentes y contrarias. La interpretación del sentido de las distancias se debe hacer con los gráficos de proyección en los componentes que se han presentado en secciones anteriores. Por ejemplo, en contratación y despido, Estados Unidos y Francia se encuentran casi a la misma distancia del centro de la nube, pero en sentidos contrarios, como se puede apreciar en el gráfico 3.6(b): Estados Unidos es el país con mayor flexibilidad laboral de los considerados mientras que Francia resulta de los más rígidos.

A la vista de los resultados, España se encuentra muy alejada³ (en el sentido de peor situación) del centro de la OCDE en cinco categorías: creación de una empresa, contratación y despido, obtención de crédito, protección de inversores y cierre de una empresa.

³ Más de dos veces el rango intercuartil.

En los grupos de creación y cierre de empresas debido, fundamentalmente, a los largos plazos necesarios para su ejecución. En contratación y despido son los elevados costes generales (tanto de contratación como de despido) y la rigidez del mercado en general lo que causa dicha distancia. Respecto a la obtención de crédito, aunque existen otros aspectos mejorables, es la escasa cobertura de los registros privados de crédito lo que más distancia a España de los mejores países de la OCDE en este capítulo. Seguramente la legislación española sobre protección de datos no es ajena a este hecho. Respecto a protección de inversores, la distancia al centro no es tan elevada como en los otros grupos, pero supera un rango intercuartil, por lo que es otro aspecto manifiestamente mejorable.

Tabla 3.22

DISTANCIAS DE LOS PAÍSES AL CENTRO DE LA NUBE Y A ESPAÑA
POR GRUPOS DE VARIABLES

	Creación emp.		Gest. permis.		Cont. y desp.		Reg. propiedad		Obten. crédito	
País	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$
AUS	0,84	2,33	0,51	0,65	1,09	2,48	0,47	0,19	0,60	1,87
AUT	0,52	1,01	0,29	0,24	0,55	0,89	0,12	0,34	0,26	1,16
BEL	0,57	0,95	0,29	0,18	1,33	2,24	1,60	1,60	1,73	0,74
CAN	0,86	2,25	0,63	0,87	1,05	2,46	0,16	0,39	0,58	1,70
DNK	0,75	2,18	0,98	1,45	1,04	2,38	0,44	0,72	0,68	1,42
FIN	0,50	1,90	0,23	0,63	0,42	1,03	0,29	0,37	0,47	1,21
FRA	0,37	1,77	0,17	0,62	1,64	0,79	1,97	2,10	2,00	2,29
DEU	0,35	1,15	0,20	0,64	1,00	0,61	0,13	0,41	0,65	1,70
GRC	2,07	1,18	0,44	0,06	1,48	0,11	1,79	1,63	1,20	1,59
IRL	0,36	1,43	0,51	0,82	0,54	1,66	0,75	0,57	0,46	1,79
ITA	0,50	0,99	1,22	0,89	1,03	0,51	0,30	0,55	0,43	1,03
JPN	0,95	0,79	0,71	1,11	0,94	2,37	0,12	0,17	0,24	1,35
KOR	2,35	2,41	1,74	1,88	0,93	1,05	0,47	0,29	0,13	1,54
NLD	0,47	1,37	0,96	0,77	0,27	1,31	0,47	0,35	0,22	1,58
NZL	0,72	2,06	1,08	1,53	1,66	3,09	0,78	0,92	0,56	1,84
NOR	0,38	1,80	0,32	0,79	0,17	1,60	0,69	0,77	0,46	1,77
PRT	1,54	0,15	1,44	0,97	1,55	0,77	0,67	0,76	1,83	0,70
ESP	1,43				1,43		0,28			1,42
SWE	0,46	1,87	0,82	1,23	0,51	1,16	0,65	0,72	0,23	1,65
CHE	0,17	1,26	0,15	0,34	1,05	2,48	0,49	0,71	0,41	1,25
GBR	0,33	1,61	0,34	0,17	1,11	2,52	0,33	0,45	0,86	1,84
USA	0,61	2,01	0,41	0,56	1,69	3,13	0,49	0,69	0,58	1,70
Mín.	0,17	0,16	0,15	0,06	0,17	0,11	0,12	0,17	0,13	0,70
Q1	0,40	1,04	0,30	0,39	0,65	0,82	0,29	0,35	0,41	1,22
Mediana	0,54	1,52	0,49	0,71	1,04	1,46	0,47	0,56	0,57	1,59
Q3	0,86	1,98	0,93	0,95	1,41	2,44	0,69	0,75	0,82	1,76
Máx.	2,35	2,41	1,74	1,88	1,69	3,13	1,97	2,10	2,00	2,29

Tabla 3.23

**DISTANCIAS DE LOS PAÍSES AL CENTRO DE LA NUBE Y A ESPAÑA
POR GRUPOS DE VARIABLES**

	Creación emp.		Gest. permis.		Cont. y desp.		Reg. propiedad		Obten. crédito	
País	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$	$d(\bar{x})$	$d(x_E)$
AUS	0,73	1,34	0,49	0,57	0,74	1,06	1,06	1,18	0,46	0,55
AUT	1,19	0,44	0,41	0,99	0,50	0,30	0,24	0,12	1,04	0,41
BEL	0,69	1,40	0,36	0,37	0,48	0,48	0,79	0,80	0,72	0,99
CAN	1,50	2,12	0,61	0,68	0,53	0,80	0,47	0,48	0,83	1,04
DNK	0,29	1,04	0,71	0,77	1,13	0,82	0,64	0,91	1,13	1,70
FIN	0,17	0,81	n.d.	n.d.	0,77	0,42	0,76	0,71	0,77	1,02
FRA	1,26	1,56	0,38	1,01	1,56	1,94	0,07	0,33	0,73	1,09
DEU	0,27	0,48	0,34	1,07	1,03	0,85	0,53	0,44	0,38	0,63
GRC	1,26	0,52	0,57	1,30	2,66	2,94	0,71	0,86	0,81	1,17
IRL	1,05	1,80	0,62	0,15	0,94	1,00	1,00	0,97	0,95	0,68
ITA	0,91	0,98	0,88	1,31	3,08	3,41	2,18	1,96	1,77	1,37
JPN	0,51	1,10	0,74	1,45	0,06	0,44	0,52	0,78	0,97	1,09
KOR	0,91	0,98	0,84	1,51	0,32	0,66	1,01	1,02	0,46	1,04
NLD	0,69	0,41	1,56	2,14	0,50	0,23	0,24	0,21	0,79	1,40
NZL	1,96	2,63	0,63	0,18	0,54	0,77	0,54	0,79	0,46	1,20
NOR	0,41	1,13	1,09	0,56	0,60	0,22	0,74	1,00	0,97	1,31
PRT	0,18	0,87	0,33	0,66	0,92	1,21	0,69	0,44	0,20	0,85
ESP	0,75		0,73		0,38		0,27		0,74	
SWE	0,67	0,30	0,77	0,27	1,06	0,84	0,43	0,51	0,19	0,85
CHE	1,02	0,32	1,13	1,49	1,87	2,22	0,43	0,57	1,29	1,91
GBR	1,01	1,74	n.d.	n.d.	0,98	1,07	0,96	0,98	0,58	0,80
USA	1,40	1,98	0,66	1,11	0,67	0,73	0,26	0,50	0,24	0,98
Mín.	0,17	0,30	0,33	0,15	0,06	0,22	0,07	0,12	0,19	0,41
Q1	0,55	0,49	0,47	0,51	0,51	0,45	0,43	0,45	0,46	0,81
Mediana	0,83	1,01	0,65	0,88	0,76	0,81	0,59	0,74	0,76	1,03
Q3	1,15	1,52	0,79	1,30	1,05	1,07	0,78	0,96	0,97	1,20
Máx.	1,96	2,63	1,56	2,14	3,08	3,41	2,18	1,96	1,77	1,91

En otros grupos, España se encuentra en una posición central comparada con el resto de países de la OCDE: gestión de permisos, registro de la propiedad, comercio exterior y cumplimiento de contratos, no destacando en ninguno de estos grupos de variables ni en sentido positivo ni negativo, por lo que también queda un amplio campo de mejora.

Relación entre economía informal e instituciones formales

Una vez se ha comprobado que es posible resumir sustancialmente el conjunto de variables en unos pocos componentes, cabe preguntarse cuáles de ellos están más relacionados con el nivel de economía informal estimado para cada país. Doing Business contiene información sobre este aspecto de las economías como un porcentaje del PIB, que es el indicador que se utiliza en esta sección. Naturalmente, no decimos que los elementos formales del entramado institucional sean los causantes únicos de la economía informal, pero si se observan pautas claras, son estos aspectos sobre los que se puede influir desde la legislación. Para un análisis más detallado de cómo los aspectos institucionales no formales influyen en el nivel de la economía informal y en las percepciones de los empresarios véase Capítulo 1 (secciones 1.2.1 y 1.2.2)

Puesto que los dos primeros componentes resumen bien, en todos los grupos de variables, la información disponible, en los siguientes gráficos se presenta la puntuación obtenida por cada país en dichos componentes junto al nivel de economía informal como porcentaje del PIB. En la parte inferior de los gráficos se muestran la correlación lineal (o de Pearson), la correlación por rangos (o de Spearman), que es la más interesante al revelar relaciones monótonas y el estadístico tau de Kendall, que también mide la intensidad de la relación de orden entre un par de variables.

Como se puede apreciar en el gráfico 3.21, existe una relación media e inversa entre la facilidad para la creación de empresas (primer componente del grupo) y la economía informal. No se aprecia relación con el segundo componente.

Gráfico 3.21
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL E CREACIÓN DE UNA EMPRESA

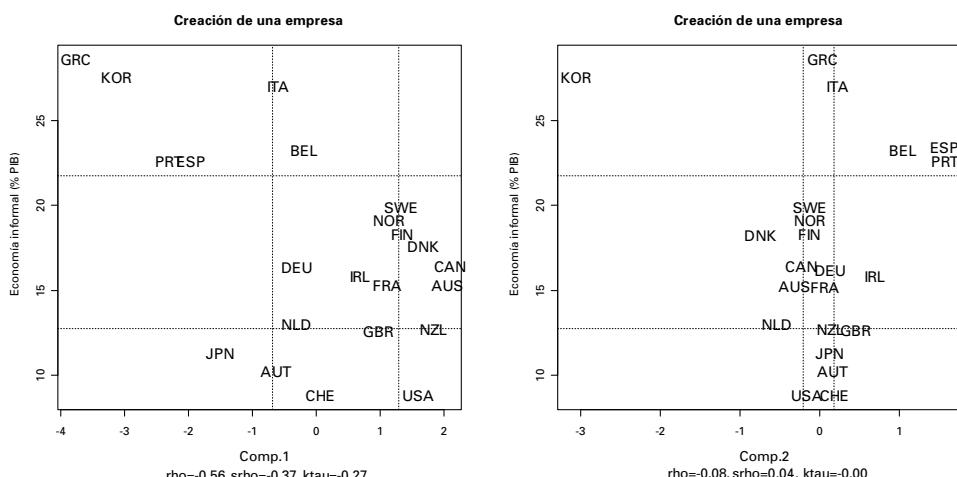
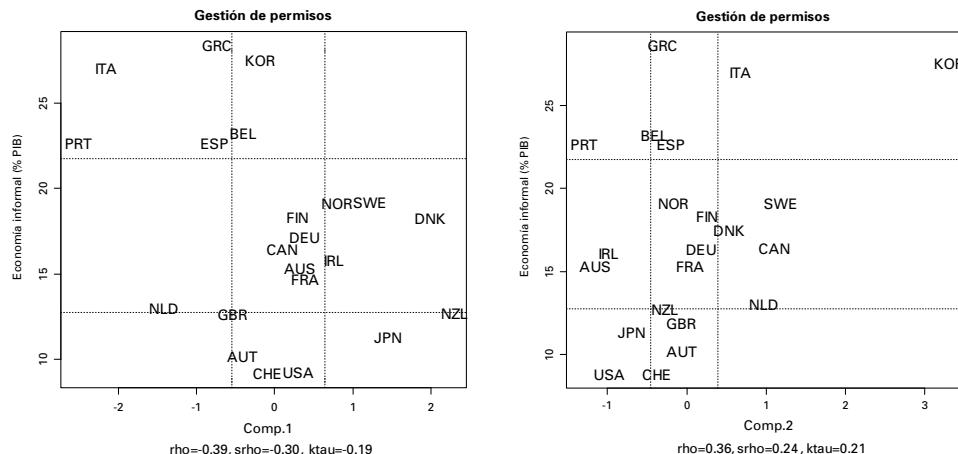


Gráfico 3.22
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y GESTIÓN DE PERMISOS



Para el grupo de variables de Gestión de permisos, también se observa una relación débil entre economía informal y los dos componentes: facilidad con los permisos con signo negativo y coste de gestión de permisos con signo positivo.

Para el grupo de variables de contratación y despido se dan las correlaciones más elevadas. Como se aprecia en el gráfico 3.23, existe una correlación elevada y negativa entre flexibilidad del mercado de trabajo (primer componente) y el porcentaje de economía informal como % del PIB.

Gráfico 3.23
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y CONTRATACIÓN Y DESPIDO

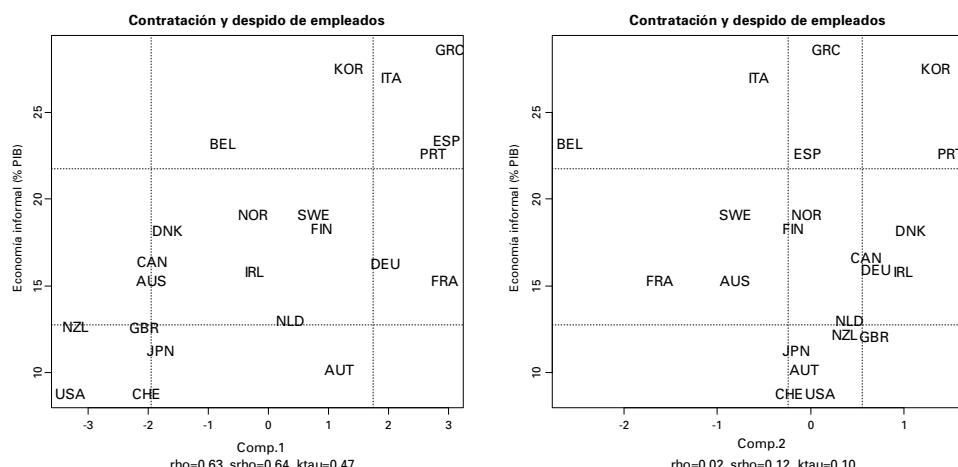
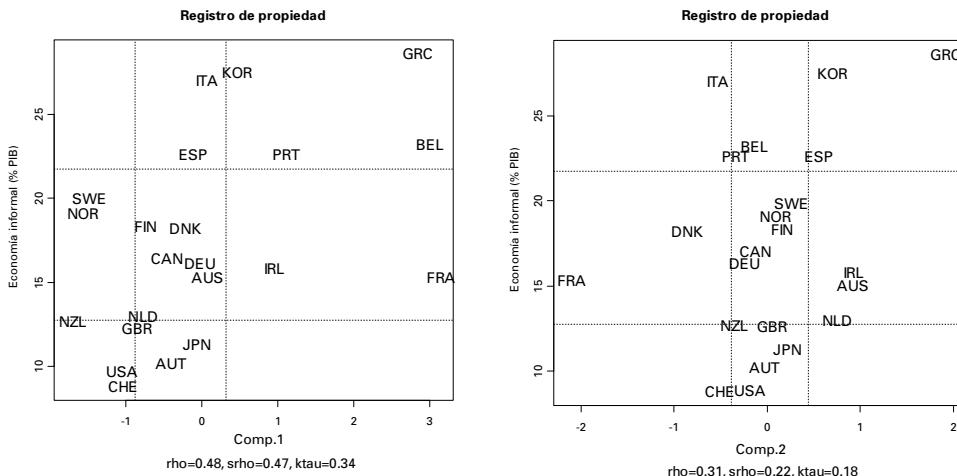


Gráfico 3.24
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y REGISTRO DE PROPIEDAD



Como ocurría con el grupo de variables de mercado laboral, también se obtienen correlaciones altas y positivas entre el primer componente de las dificultades para registrar la propiedad y la proporción de economía informal; esto es, cuanto más dificultades se encuentran las empresas para registrar la propiedad, mayores niveles de economía informal se observan. También es relevante, aunque más débil la asociación con el segundo componente.

Gráfico 3.25
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y OBTENCIÓN DE CRÉDITO

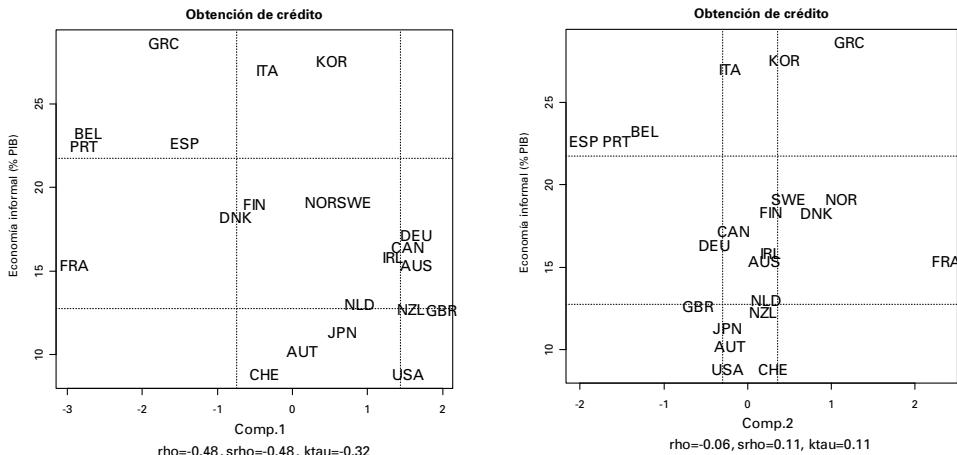
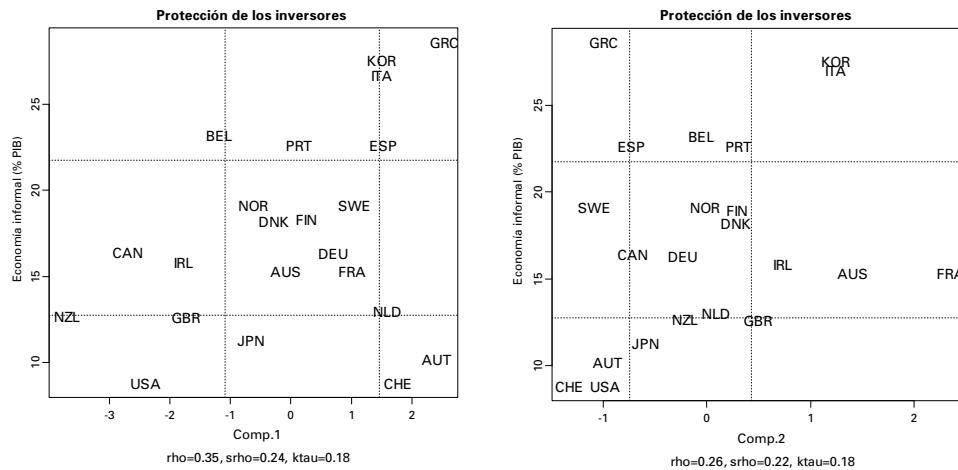


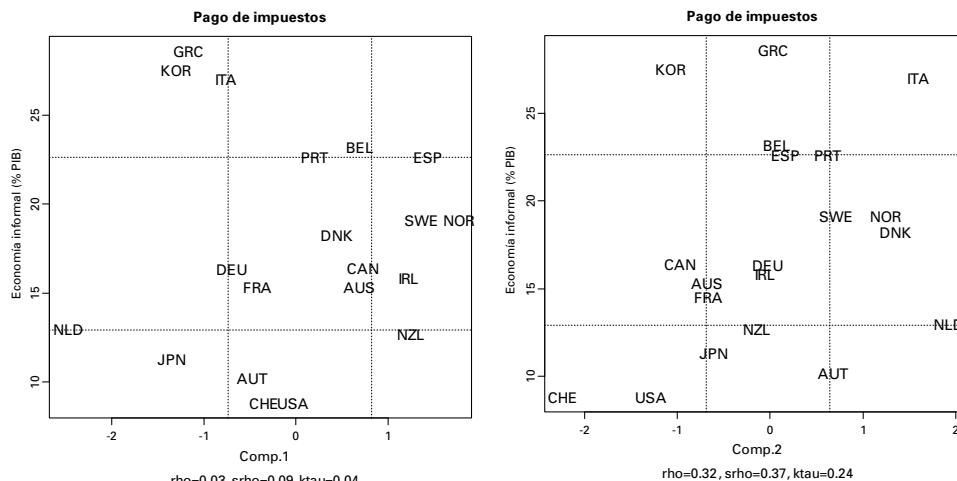
Gráfico 3.26
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y PROTECCIÓN DE INVERSORES



La dificultad para la obtención de crédito también presenta una clara asociación positiva con el nivel de economía informal. Cabe mencionar que entre dichas dificultades se encuentra la no utilización de los registros privados de crédito, aunque se utilicen los públicos.

La asociación de la economía informal con la protección de los inversores es más débil que en variables anteriores (gráfico 3.26).

Gráfico 3.27
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y PAGO DE IMPUESTOS



Sin embargo, existe una elevada correlación entre economía informal y el tipo impositivo. Como se puede apreciar en el gráfico 3.27, no hay correlación con la práctica fiscal (pagos y tiempo, medidas por el primer componente), pero sí con el tipo que soportan las empresas: menores tipos (valores elevados del segundo componente) están asociados a menores niveles de economía informal. También en el Capítulo 1 (sección 1.2.1) se encuentra, para los países de la OCDE, una clara relación negativa entre nivel impositivo y economía informal. Pero se comprueba que varios países (España entre ellos) tienen un grado de economía informal mayor que el que podía esperarse por su nivel impositivo, y que esas diferencias pueden explicarse por el nivel más bajo que esos países tienen en seguridad jurídica, otro factor relevante para explicar las diferencias en economía informal.

No parece existir asociación entre el comercio exterior y la economía informal.

En el caso del cumplimiento de contratos (gráfico 3.29) se da una situación similar a la observada para el pago de impuestos. La asociación se produce con el segundo componente, dominado por los trámites y el tiempo necesario para hacer cumplir un contrato. Esta correlación señala que es la lentitud de la justicia, más que su coste, lo que está relacionado con el nivel de economía informal. Lo que de nuevo es coherente con el resultado del Capítulo 1 (sección 1.2.1), de que la seguridad jurídica es un factor importante para explicar las diferencias en la intensidad del fenómeno de la informalidad.

Para terminar esta sección descriptiva, no parece existir asociación entre el Cierre de una empresa y la economía informal.

Gráfico 3.28
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y COMERCIO EXTERIOR

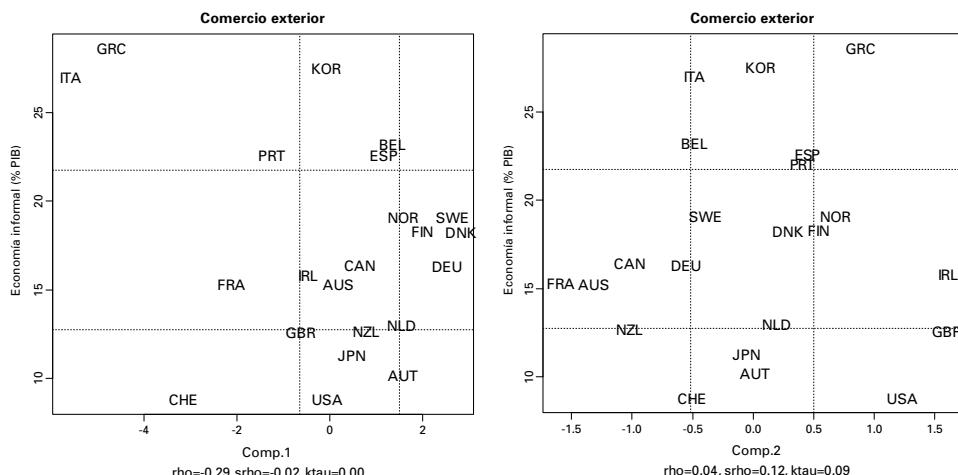
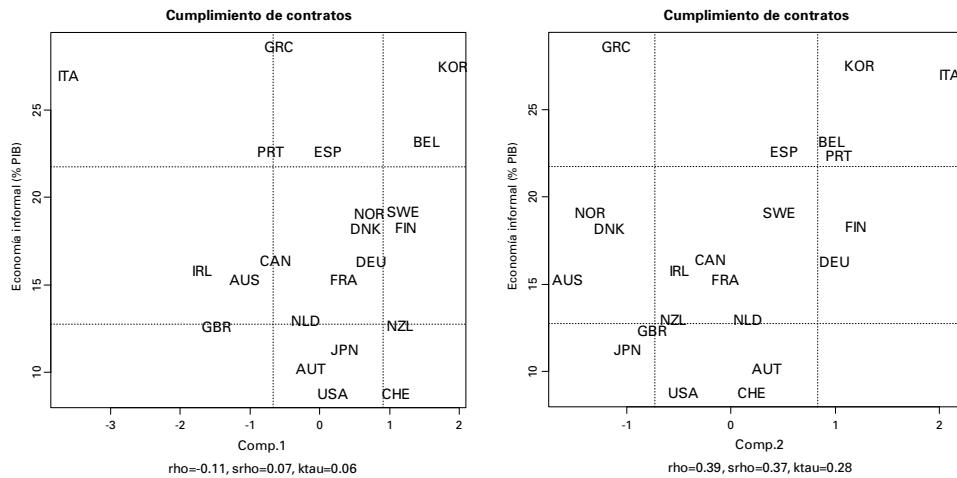


Gráfico 3.29

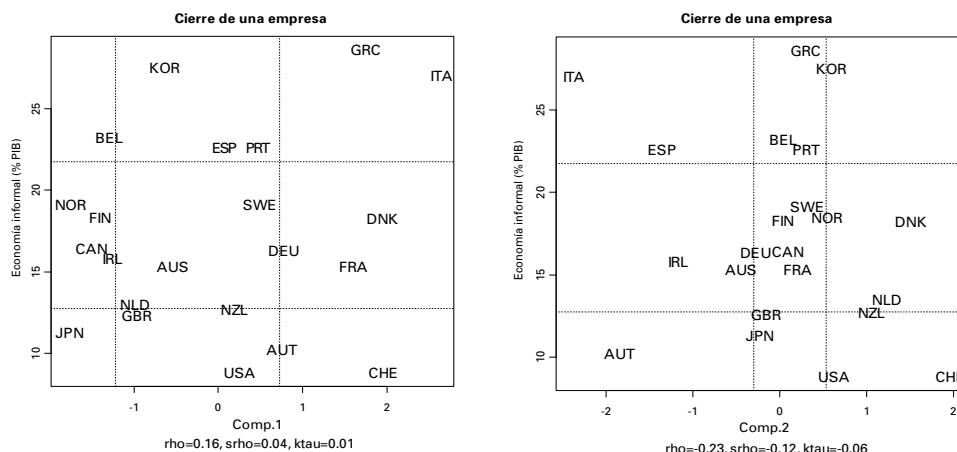
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS



En resumen, se observa una asociación entre distintos aspectos de las instituciones formales, cuya distribución entre los países de la OCDE hemos caracterizado, y el grado de la economía informal en cada país. Aunque las relaciones encontradas entre los distintos grupos de variables que acabamos de comentar y el grado de economía informal no nos legitima para hablar de sentido de la causalidad, sería lógico conjeturar que, en la mayoría de ellos la dirección va de elemento institucional a intensidad de la economía informal. Es bastante plausible

Gráfico 3.30

RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y CIERRE DE UNA EMPRESA



que la asociación encontrada entre dificultades para iniciar una empresa, obstáculos en la gestión de permisos, menor flexibilidad laboral, mayor carga impositiva y mayor tiempo para garantizar el cumplimiento de contratos por un lado y mayor grado de la economía informal por otro, refleja una dirección causal que opera de los distintos aspectos institucionales sobre la intensidad de la economía informal.

Conclusiones

Cuando se trabaja con los datos de *Doing Business*, es posible resumir la información relevante en un conjunto de variables mucho menor que el original sin perder la perspectiva o llegar a conclusiones muy diferentes. También se pueden caracterizar grupos de países que están mejor y peor que otros. Además es posible identificar algunas de las razones que causan esa situación.

España, en conjunto, no se puede considerar en un nivel óptimo, sin embargo, no en todos los aspectos tiene una mala posición relativa. Es en Creación de una empresa y Contratación y despido donde se aprecian las mayores diferencias respecto al conjunto. En otros conceptos, como Registro de la propiedad o Cumplimiento de contratos, la situación es comparativamente buena⁴.

Irlanda se sitúa, en general en posiciones medias, lo que la hace especialmente diferente de España cuando nuestro país está mal. En concreto en arranque de negocios y contratación y despido.

Los tres países que más a menudo resultan extremos son Grecia, Italia y Corea. Pocas veces se encuentran en la zona central y a menudo se pueden considerar realmente extremos, por lo que pueden considerarse los peores países en cuanto a instituciones formales relacionadas con las empresas.

3.2. LIMITACIONES INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA CREDITICIO ESPAÑOL

(Autores: CARLOS SEBASTIÁN y GREGORIO R. SERRANO)

Introducción

No cabe duda de que el sistema financiero español goza de una excelente salud desde la crisis de finales de los años 70 y primeros 80. La situación actual es, en buena parte, producto del proceso de saneamiento y modernización dirigido por el Banco de España. Sin embargo, existe evidencia de algunos riesgos que acompañados de ciertas debilidades institucionales podrían agravarlos.

⁴ Hay que recordar, sin embargo, que estamos comparando características de las normas, pero, como se pone de manifiesto en el Capítulo 1 (sección 1.2.1), la distribución de las percepciones de los empresarios sobre esas normas puede diferir por la calidad de las instituciones informales.

La evolución del endeudamiento de las familias, en particular, no ha dejado de crecer a ritmos muy elevados desde hace tiempo, gran parte del cual tiene una finalidad de compra de vivienda y, por tanto, se encuentra respaldado por una garantía inmueble. Pero todo el conjunto del crédito ha venido experimentado un crecimiento a tasas elevadas desde hace más de una década.

Las entidades financieras, por su parte, usan dos criterios principales para autorizar una operación de crédito hipotecario: la renta del solicitante y el valor de la garantía hipotecaria. Para el crédito a empresas se siguen líneas similares: el historial contable de la empresa y las garantías fiduciarias presentadas constituyen el principal criterio de decisión de las entidades financieras para la concesión.

Bajo este esquema, si se produce una caída del valor de mercado de la garantía ya sea de un particular o una empresa, la rentabilidad de la operación cambiará sustancialmente. En la medida en que el crecimiento del crédito se fundamenta en las garantías, mayor riesgo asumen los prestatarios.

Sin embargo, también existen razones objetivas para que las decisiones de concesión de préstamos estén basadas en una información limitada, lo que puede traducirse en que en España el sistema financiero asuma un nivel mayor de riesgo comparado con otros países de nuestro entorno. En concreto, la existencia y uso de registros de crédito, o mejor dicho, de historiales de pago, así como la seguridad de recuperación de la garantía, deberían ser factores clave en la toma de decisiones sobre la concesión de un préstamo. Pero también la seguridad en el cumplimiento de contratos y la recuperación ágil de las deudas vencidas. Estos factores, en España, están lejos de los países más avanzados de su entorno.

De la base de datos *Doing Business*, que hemos explotado en la sección anterior de este capítulo, podemos estudiar las diferencias entre España y otros países de la OCDE en dos aspectos clave para el sistema financiero: la obtención de crédito y el cumplimiento de contratos.

Tal como hemos hecho en la sección anterior, los datos utilizados se recogieron en 2005 y se consideran 22 países de la OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

Obtención de crédito

La defensa de los derechos de los acreedores es un elemento fundamental para el desarrollo de un mercado de créditos. *Doing Business* incluye medidas sobre los derechos de las entidades financieras y la disponibilidad de información sobre prestatarios en cuatro variables:

- 1) **Índice de derechos legales:** Refleja los derechos de prestamistas y prestatarios y mide el grado en que las garantías y las leyes sobre suspensión de pagos y quiebra facilitan la concesión de crédito.

- 2) **Índice de información de crédito:** Mide la amplitud, accesibilidad y calidad de la información de crédito disponible a través de registros públicos y privados.
- 3) **Cobertura de los registros públicos:** Los registros públicos contienen información sobre la fiabilidad para la concesión de préstamos tanto sobre particulares como empresas y la hacen accesible a las instituciones financieras. Este indicador mide el número de particulares y empresas que aparecen en los registros públicos con historial de impagos actualizado, y se expresa en % sobre la población adulta.
- 4) **Cobertura de los registros privados:** Similar en concepto a los registros públicos, no se consideran las empresas que hacen investigación, sino meramente los registros que intercambian información con el sistema financiero.

En cuanto a la primera variable, el índice de derechos legales, España obtiene una puntuación de 5 sobre 10, y sólo supera a Grecia, Italia y Francia, empatando con Portugal, Austria y Bélgica. El país mejor situado es el Reino Unido, que obtiene la máxima puntuación. Es decir, España es de los países con menos facilidades para ejecutar la garantía de un préstamo, aunque es posible que la nueva Ley Concursal aporte alguna mejoría.

Respecto a información sobre crédito, que es una medida de las facilidades legales para almacenar y acceder a historiales de pagos, se puede decir que España obtiene la máxima calificación. Sin embargo, este dato no es suficiente: además de existir la posibilidad legal de que los prestamistas almacenen y accedan a esa información con facilidad, también son necesarios los registros, y como se verá, en este asunto España se encuentra muy limitada.

Doing Business contiene información sobre la cobertura de los registros de crédito públicos y privados. A la vista de dichos datos, se aprecia que sólo tres países de los 22 considerados tienen una cobertura significativa en registros públicos: Portugal (64,3%), Bélgica (55,3%) y España (42,1%), siendo prácticamente inexistentes en el resto. Además, la cobertura en registros privados no alcanza el 10% en estos mismos países. Posiblemente, la Ley Orgánica de Protección de Datos no sea ajena a esta situación, pero por sí sola no explica la enorme diferencia con otros países que cuentan con legislación similar a la española.

Destaca, por el contrario, que en los países más avanzados, la cobertura de los registros privados alcanza el 100%, como es el caso de EE.UU., Suecia, Noruega, Irlanda, Canadá y Australia o cifras muy elevadas en Gran Bretaña, Alemania y Nueva Zelanda.

A la vista de lo anterior, resulta que Francia y Grecia son los peores países en cuanto a información y garantías a la hora de conceder un préstamo, seguidos de España, Portugal y Bélgica, que como ya se apuntaba utilizan casi exclusivamente registros públicos de crédito y éstos con una cobertura limitada. A la cabeza se encuentran Austria, Canadá, Alemania, Irlanda, Japón, Corea, Holanda, Gran Bretaña y EE.UU.

Parece claro que hay dos puntos de ganancia en la situación española: la mejora en la ejecución de las garantías que tienen los prestatarios y la puesta en marcha de registros privados de crédito y/o la ampliación de la cobertura de los públicos, con lo que se obtendría una apreciable reducción del riesgo.

Cumplimiento de contratos

La existencia de procedimientos que garanticen el cumplimiento de los contratos es un elemento fundamental para la defensa de los derechos de propiedad de las empresas. Que dichos procedimientos sean ágiles y poco costosos hace que las empresas tengan mayores facilidades de crecimiento al no tener que descontar el riesgo de impago o unos costes de recuperación elevados.

El grupo de variables de *Doing Business* sobre cumplimiento de contratos mide la eficacia del sistema judicial o administrativo en la recuperación de deudas vencidas. Previo a la encuesta a expertos, se hacen supuestos sobre el importe de la deuda⁵ y la manera concreta en que se produce el impago. La información recogida mide el número de procedimientos (trámites) necesarios para la recuperación, el tiempo en días y el coste (administrativo y de abogado cuando éste es obligatorio) de la recuperación en % sobre la deuda.

España, con 23 trámites necesarios, se sitúa entre la cuarta parte de países con mayores requerimientos burocráticos, junto con Corea (29), Bélgica (27), Finlandia (27), Alemania (26), Portugal (24) y Suecia (23). Contrastan con los países más ágiles: en Austria sólo hacen falta 11 trámites, en Gran Bretaña 14 y en Dinamarca 15.

Respecto al tiempo necesario para la recuperación, la situación no es tan mala, siendo de 169 días, cifra que deja a la mitad de los países considerados por encima. Aunque no es tan mal dato como en trámites, conviene destacar que en países como Holanda, Japón, Dinamarca y Francia, el número de días necesarios para la recuperación es menos de la mitad que en España. En el otro extremo, destaca Italia con 1.390 días, a todas luces desproporcionado, pero también Austria (374), Canadá (346), Portugal (320) y Gran Bretaña (288).

El coste económico en % de la deuda, vuelve a situar a España en el grupo de los países más caros, con un 14,1%, aunque inferior a Irlanda (21,1%), Italia (17,6%), Portugal (17,5%), Gran Bretaña (17,2%) y Holanda (17,0%). Destaca el grupo anterior comparado con los más baratos en la recuperación: Noruega (4,2%), Nueva Zelanda (4,8%), Suiza (5,3%), Corea (5,4%) y Suecia (5,6%).

Así, España tiene dos claros campos de mejora, en primer lugar la simplificación de los trámites (administrativos y judiciales) necesarios para la recuperación de una deuda y, en segundo, la revisión de los sistemas de tasas y minutos de

⁵ Dos veces la renta per cápita, que para España resulta en una deuda de aproximadamente 36,000 euros aplicando el tipo de cambio euro/dólar de finales de 2005.

letrados y procuradores, con frecuencia alejados de los precios que se fijarían en el mercado.

Conclusiones

Aunque el sector financiero presente una situación saludable, producto de un profundo saneamiento, no está exento de ciertos riesgos que podrían verse accentuados por el contexto institucional en que se desenvuelve. En el mercado de crédito es imprescindible que las entidades financieras tengan asegurada la recuperación de los importes a través de las garantías presentadas por los prestatarios, cosa que no ocurre al mismo nivel en España que en otros países de su entorno. Además, la información para la concesión de préstamos, como son los registros de crédito, es limitada en cuanto a cobertura (los públicos) y casi inexistente en los privados, en contraste con las mejores economías de la OCDE que descansan exclusivamente en registros privados con grados de cobertura cercanos al 100%.

También es fundamental para el desarrollo empresarial en general y el financiero en particular, que los derechos de los acreedores estén bien protegidos. En este sentido, a pesar de la percepción generalizada de la lentitud de la justicia en España, los datos de Doing Business indican una posición intermedia dentro de los países de nuestro entorno. Peores resultados se cosechan en el exceso de trámites necesarios y el elevado coste que representa la recuperación, aspectos ambos en los que queda mucho por avanzar para acercarnos a los países más avanzados de la OCDE.

3.3. ESPAÑA EN LAS PERCEPCIONES EMPRESARIALES DE LA «EXECUTIVE OPINION SURVEY»

(Autores: JAVIER OSÉS, CARLOS SEBASTIÁN y GREGORIO R. SERRANO)

Introducción

Las instituciones económicas parecen ser una causa fundamental del crecimiento a largo plazo de una economía. Analizar las diferencias institucionales puede ayudar a explicar la distinta evolución de las economías, el distinto comportamiento a lo largo del tiempo de su renta per cápita y de su productividad. El análisis puede hacerse indagando las diferencias en las «instituciones formales» y para ello habrá que recurrir a fuentes que valoren el estado de las regulaciones económicas y el contenido de normas y procedimientos relevantes para la vida económica, como *Doing Business* del Banco Mundial⁶ o como, centrándose en los países más desarrollados, los indicadores sobre Regulación Económica de la OCDE⁷. Pero también puede hacerse a partir de las percepciones que sobre distintos aspectos institucionales tienen los responsables de las decisiones económicas.

⁶ Véase en este sentido Capítulo 3 (sección 3.1)

⁷ Véase en ese sentido Capítulo 3 (sección 3.5)

Las percepciones empresariales están dotadas, sin duda, de importantes elementos de subjetividad, pero este hecho no merma su gran relevancia. Más bien al contrario. Y ello por dos hechos. En primer lugar, porque son en base a esas percepciones cómo los empresarios toman sus decisiones de producción, inversión e innovación. Y, en segundo lugar, porque hay razones para suponer⁸ que unas mismas instituciones formales (unas mismas normas o regulaciones) tienen una lectura diferente por parte de los empresarios según sea el estado de las «instituciones informales» (los códigos de conducta, la seguridad jurídica etc.). Las percepciones empresariales sobre el contexto institucional reflejan, por tanto, no sólo la realidad de las instituciones formales sino también la forma cómo las instituciones informales moldean esa realidad en la práctica.

La *Executive Opinion Survey* (EOS) realizada por el *World Economic Forum* constituye probablemente la fuente más rica sobre las percepciones empresariales en el mundo. Consiste en una encuesta a unos 11.000 empresarios de 104 países y sus resultados sirven para elaborar el *Global Competitiveness Report*.

A partir de los resultados de la EOS 2004⁹, este documento construye indicadores que reflejan la percepción de los empresarios de los distintos países sobre seis aspectos fundamentales para medir la calidad de las instituciones económicas: conducta irregular, funcionamiento de la administración, seguridad jurídica, restricciones financieras, regulación laboral y sistema científico-técnico.

Cada indicador agregado está a su vez compuesto por uno o varios indicadores intermedios que sirven para agrupar las preguntas de la EOS relativas a un mismo aspecto. Así por ejemplo la percepción de las empresas relativas al indicador agregado seguridad jurídica se agrupa en cuatro indicadores intermedios: funcionamiento de la justicia, derechos de propiedad, criminalidad y calidad de las normas. Lo mismo ocurre para otros indicadores cómo se verá más adelante.

Utilizando la metodología descrita más abajo se realizan ranking de todos los países para cada indicador intermedio y para cada indicador agregado, aunque la discusión la vamos a centrar en los rankings de los 30 países de la OCDE.

En el nivel de los indicadores intermedios, la técnica del escalado multidimensional (EMD)¹⁰ permite representar, a partir de una matriz de distancias obtenida mediante la ordenación por rangos, la posición relativa de los países, de forma que la distancia existente entre dos países es su distancia euclídea. Esta distancia euclídea permite cuantificar la cercanía o lejanía existente entre los países en cada uno de los indicadores intermedios.

Una cuestión previa relevante es la comparabilidad de las puntuaciones que los empresarios de cada país dan a cada respuesta (y, por tanto, a cada aspecto ins-

⁸ Véase Capítulo 1 (sección 1.2.1)

⁹ Al no haber sido capaces de conseguir los micro-datos de la encuesta, utilizamos los resultados agregados para cada país que son presentados en el *Global Competitiveness Report 2004-05*.

¹⁰ Una explicación detallada sobre los pasos seguidos en la aplicación del Escalado Multidimensional (EMD) se encuentra el Anexo A.

titucional). Es evidente que esas puntuaciones no tienen carácter cardinal, pero sí ordinal dentro de cada país. Es decir, si los empresarios de un país califican con un 6 al funcionamiento de la justicia y con un 5 la calidad y transparencia de las normas, es evidente que consideran que el primer aspecto es más favorable para su actividad que el segunda (si, en cambio, un aspecto obtuviera un 6 y el otro un 3, no quiere decir que el primero sea el doble más favorable que el segundo). Pero, si los empresarios de un país califican con un 6 el funcionamiento de la justicia y los de otro país puntúan con un 5 ese mismo aspecto, no estamos absolutamente autorizados para afirmar que la percepción de la justicia de los empresarios del primer país es mejor que la que tienen los empresarios del segundo país. Pero al construir los ranking estamos considerando (como todos los que utilizan este tipo de datos) que si podemos hacer esa inferencia. Cuanto más homogéneos sean los países, más legitimados estaremos para hacer esas comparaciones. Por eso tienen más sentido los rankings para el conjunto de la OCDE que para todos los países. Por otra parte, que los ranking que obtenemos no sean muy diferentes de los que obtenemos, para cuestiones relacionadas, de base datos objetivas (como *Doing Business*) y que parte de las diferencias puedan ser explicadas por indicadores que reflejan diferencias en instituciones informales¹¹, nos lleva a confiar más en los ranking elaborados.

Metodología

La construcción de los indicadores Conducta Irregular, Funcionamiento de la Administración, Seguridad Jurídica, Restricciones Financieras, Regulación Laboral y Sistema Científico-Técnico y de los indicadores intermedios se efectúa partiendo de las respuestas de los empresarios a las preguntas recogidas en la EOS¹². Las respuestas están tabuladas de 1 a 7, indicando 7 una opinión muy favorable y 1 una opinión muy desfavorable¹³. El informe de la EOS presenta la media de las puntuaciones otorgadas por los empresarios de cada país a las preguntas planteadas.

Por ejemplo la pregunta 6,04 que se refiere a la protección de los derechos de propiedad intelectual en un país se plantea según el siguiente esquema:

Es débil o inexistente	1	2	3	4	5	6	7	Es igual al más riguroso del mundo
------------------------	---	---	---	---	---	---	---	------------------------------------

¹¹ Véase, de nuevo, Capítulo 1 (sección 1.2.1)

¹² Al comentar cada grupo de indicadores se indica la correspondencia entre cada indicador y las preguntas de la EOS y en el Apéndice B aparece el literal de cada una de las preguntas. Al final de la sección aparecen los ranking de los países de la OCDE para cada uno de los indicadores intermedios.

¹³ Las preguntas 6,28 (definida entre 1 y 7), 2,12 (entre 1 y 9), 6,11 (entre 1 y 8) y la pregunta 2,17 (entre 1 y 8) están definidas en sentido contrario, es decir 1 indica la situación más favorable mientras que la puntuación más alta indica la situación más desfavorable.

Los pasos seguidos para construir los indicadores agregados son los siguientes:

- En primer lugar, para cada pregunta de la EOS seleccionada se establece la posición de cada país de forma que los mejor situados sean aquellos que tienen la puntuación más alta en las preguntas¹⁴. De esta forma para cada pregunta los países están ordenados de 1 a 104 ocupando la primera posición el país que ha obtenido la puntuación más alta.
- En segundo lugar, se construyen los indicadores intermedios a partir de los cuales se elabora cada indicador agregado. Para ello:
 - Se calcula para cada país el promedio de su posición en el ranking de las preguntas que componen el indicador intermedio. De esta forma obtenemos un indicador intermedio en el que los mejores países serán aquellos con un promedio más bajo.
 - De nuevo se establece la posición de cada país entre 1 y 104 de forma que el país que ocupe la primera posición será aquel con un promedio más pequeño.
 - Al nivel de indicador intermedio se aplica la técnica del EMD, para ello una vez asignados los rangos¹⁵ r_{il} $l = 1, \dots, k$ a las k variables de un grupo, la distancia entre dos países i y j en ese grupo se calcula:

$$d_{ij} = \frac{1}{k} \sum_{l=1}^k |r_{il} - r_{jl}|$$

donde se cumple que $0 \leq d_{ij} \leq (n - 1)$. Como al aplicar el escalado multidimensional sobre la matriz así construida se producen múltiples soluciones debido a que, para varios países las distancias eran idénticas, se perturban ligeramente añadiendo una cantidad próxima a cero. La última fase consiste en aplicar el escalado multidimensional no métrico, de manera que las distancias euclídeas entre los puntos obtenidos aproximen las distancias, d_{ij} . Esto nos permite obtener una representación en R2 de las posiciones relativas entre los países. Para cada indicador intermedio se presenta la proyección sobre el eje X de estas posiciones (primera proyección)¹⁶.

- Hay que advertir que la ordenación para los países que se obtienen con ambas metodologías (el promedio de las posiciones en los ranking

¹⁴ En caso de que dos o más países tengan la misma puntuación su posición será el promedio de las posiciones. Así si tenemos tres países con la misma puntuación a los que corresponden las posiciones 4, 5 y 6 indistintamente, ocuparán todas las posiciones 5 del ranking y el siguiente país figurará en el ranking con la posición 7. Esta misma regla es la que se emplea para tratar los posibles empates que se produzcan en la construcción de los indicadores agregados.

¹⁵ Los rangos se asignan de modo que el país con menor valor tiene rango 1 y el que presenta mayor valor de la variable se le asigna rango n .

¹⁶ Para una explicación más detallada sobre el EMD véase Anexo A.

de las preguntas y el EMD) es muy similar aunque no existe una coincidencia exacta. Ello puede comprobarse comparando los gráficos del texto, en los que se refleja el resultados de aplicar la técnica del EMD a los indicadores intermedios, con la tablas al final de la sección que recogen el ranking de cada uno de los indicadores intermedios obtenidos a partir del promedio de los ranking en cada pregunta.

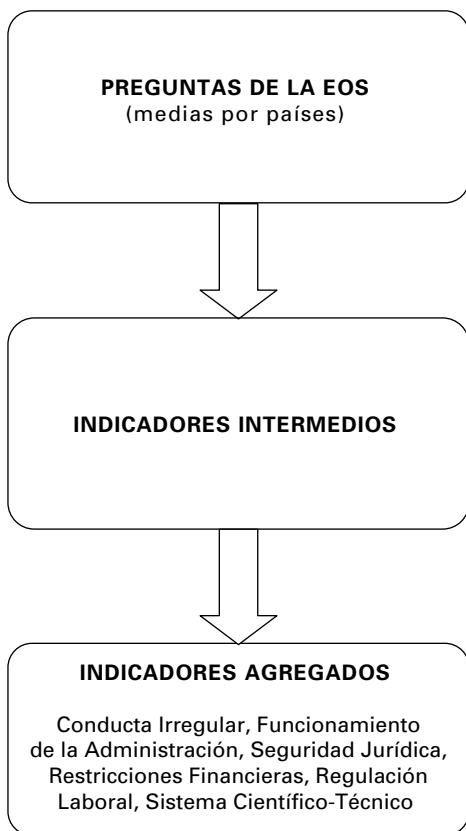
- Por último se construye cada indicador agregado en el que el ranking de cada país se obtiene como promedio de su posición en el ranking de cada uno de los indicadores intermedios que componen el indicador agregado. De esta forma los países mejor situados en el ranking serán aquellos con un promedio menor.

Los ranking permiten establecer la posición relativa de cada país en cada uno de los cinco indicadores agregados, si bien no posibilitan medir la distancia existente entre los países. Para el nivel de los indicadores intermedios el empleo del EMD si proporciona una representación de lo alejados o próximos que encuentran los países.

Por otra parte el llevar a cabo una encuesta entre un grupo tan amplio de países siempre tiene el problema de la homogeneidad en la interpretación de las preguntas planteadas. Es decir las diferencias culturales y en los estándares éticos entre los países pueden llevar a que la misma pregunta sea interpretada o valorada de forma diferente según el país donde se formule. Esto hace que en todos los casos los resultados que se presentan se circunscriban a los países de la OCDE, en donde existe una mayor homogeneidad de referencias culturales y éticas.

El siguiente esquema recoge el procedimiento de agregación de ranking que se ha empleado para construir cada uno de los indicadores agregados¹⁷:

¹⁷ Se ha explorado la posibilidad de llevar a cabo un método similar al empleado en «*Doing Business Indicators: Why to Aggregate and How to do it?*» consistente en determinar la posición en el ranking para cada país como la media de los percentiles que ocupa el país en cada uno de los indicadores. Sin embargo con los datos de que se disponen en la EOS los resultados ofrecían poca información.



Para cada pregunta de la EOS seleccionada se establece un ranking de forma que los países mejor situados en el ranking sean aquellos que han obtenido una puntuación más alta¹⁸.

Para construir cada indicador intermedio:

1. Se calcula el promedio de la posición que ocupa cada país en el ranking de las preguntas de la EOS que componen cada indicador intermedio.
2. Se establece un ranking con los promedios obtenidos de forma que los países mejor situados son aquellos que tienen un promedio más bajo.
3. En este nivel se aplica la técnica del EMD

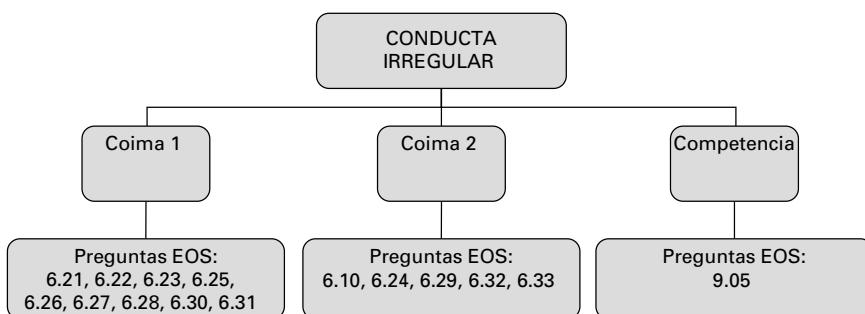
Finalmente el indicador agregado se construye de la misma forma:

1. Se calcula el promedio de la posición obtenida por cada país en el ranking de cada uno de los indicadores intermedios
2. Se establece un ranking de forma que los países que han obtenido un promedio más bajo sean los mejor situados en el ranking.

Conducta irregular

El primer indicador agregado, Conducta Irregular (CI), refleja la percepción de los empresarios sobre la existencia de conductas irregulares por parte de funcionarios, políticos y también por parte de otros empresarios. Reflejará la corrupción existente en la relación de los empresarios con el sector público y con la clase política de su país. El concepto de CI incluye una definición de corrupción que no solo considera el abuso que hacen los funcionarios de su posición en beneficio propio, sino que también engloba los beneficios que obtienen los grupos de poder por su influencia sobre el Estado (aunque este no reciba a cambio ninguna contraprestación económica) cuando se aprueba una nueva legislación, regulación o en las políticas que lleve a cabo el gobierno. El esquema para la construcción de CI es el siguiente:

¹⁸ Para las preguntas 2.12, 2.17, 6.11 y 6.28 ocuparán mejor posición los países con una puntuación más baja

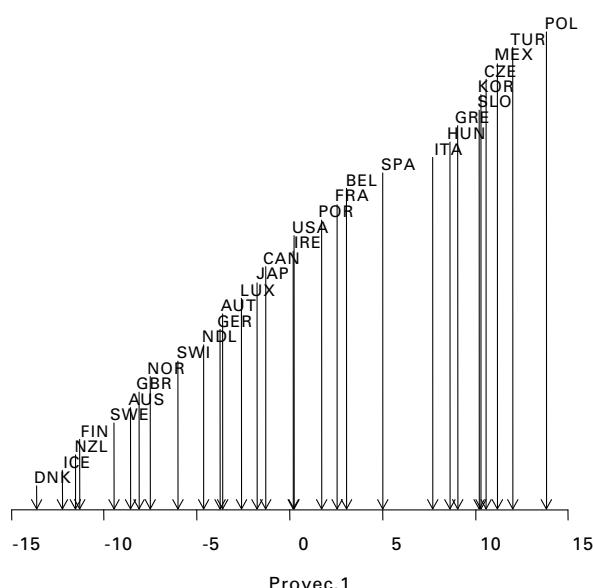


Para este indicador partiendo de las preguntas seleccionadas de la EOS construimos tres indicadores intermedios:

«Coima 1»: refleja la percepción de los empresarios sobre conductas irregulares entendidas como sobornos o «pagos extras» en su relación con determinadas áreas del sector público que incluyen entre otros la justicia, el gobierno, la obtención de licencias para la exportación e importación, la gestión de impuestos. También recoge el coste que esta conducta irregular tiene en el desarrollo de sus negocios así como la confianza en la honestidad de los políticos.

El gráfico 3.31 muestra la posición obtenida para cada país de la OCDE mediante el EMD. El país donde los empresarios perciben que estas conductas irre-

Gráfico 3.31
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR COIMA 1



gulares tienen un menor efecto sobre su actividad es Dinamarca mientras que el peor situado es Polonia.

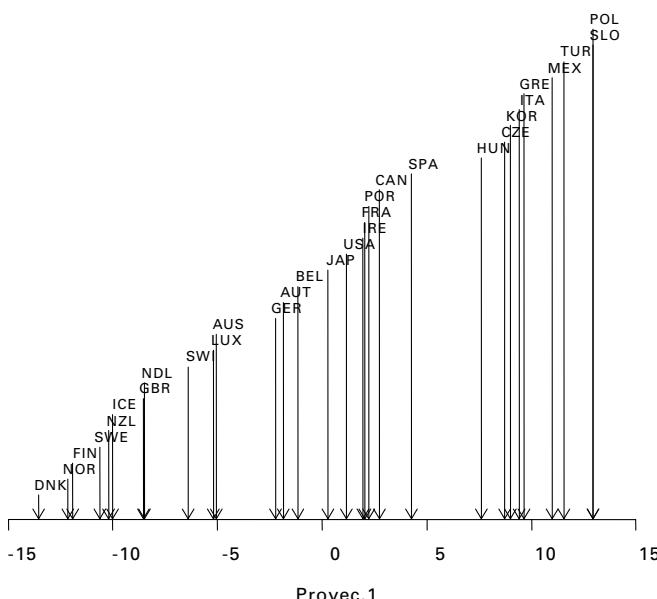
Se observa que la distancia que separa por ejemplo a Nueva Zelanda y Finlandia o a Francia y Bélgica, países que ocupan posiciones consecutivas, es mucho menor que la que separa a España de Italia (que también ocupan posiciones consecutivas). Por tanto si consideramos la distancia que separa Nueva Zelanda y Finlandia (o más aun Estados Unidos e Irlanda) se observa que la percepción de los empresarios de estos países sobre los costes que suponen estos comportamientos irregulares es prácticamente idéntica. Sin embargo, cuando se consideran otros países que también ocupan, como los anteriores, posiciones consecutivas, como por ejemplo España e Italia, la distancia refleja una mayor discrepancia en las percepciones de los empresarios de estos dos países sobre los aspectos recogidos en el indicador ‘Coima 1’.

La figura muestra un grupo de países que va desde Italia a Turquía que se encuentran relativamente próximos entre sí y alejados de España que les precede. De hecho, la distancia que separa a Italia de Turquía es la misma que separa a Italia de Bélgica.

España ocupa una posición intermedia entre Italia y Bélgica aunque ligeramente más próxima a esta última, siendo la distancia que separa a España de Italia prácticamente la mitad de que la que le separa de Irlanda. Respecto a Dinamarca, el país mejor situado, España se encuentra a más del doble de distancia que del país peor situado (Polonia).

Gráfico 3.32

PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR COIMA 2



«Coima 2»: refleja la percepción de los empresarios sobre conductas irregulares que llevan a cabo los funcionarios o los políticos en el ejercicio de su cargo, como favorecer a las empresas bien relacionadas con el poder, el desvío de fondos públicos hacia determinadas empresas, o la obtención de favores a cambio de donaciones a partidos políticos.

Para el indicador ‘Coima 2’ el país mejor situado es de nuevo Dinamarca mientras que el grupo formado por Polonia y Eslovaquia ocupan la última posición. Japón ocupa una posición intermedia entre ambos extremos.

Se observa claramente que existe un último grupo de países que va desde Hungría a Polonia que se encuentran a la cola y relativamente alejados del resto. De hecho la distancia que separa Hungría de Méjico (en la que se encuentran cuatro países) es la misma que separa a Hungría de España (país que le precede). De igual forma el grupo formado por Alemania, Austria y Bélgica, que ocupa una posición intermedia, se encuentra relativamente alejado del grupo formado por Luxemburgo y Australia que les preceden. España se encuentra situada entre Canadá y Hungría aunque la distancia a Hungría es el doble de la que le separa de Canadá. La distancia que separa a España del país mejor situado (Dinamarca) es el doble de la distancia que le separa de Polonia y Eslovaquia (que ocupan las últimas posiciones).

Competencia: que recoge el comportamiento ético de las empresas en sus relaciones con los funcionarios, políticos y con otras empresas.

Gráfico 3.33

PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR COMPETENCIA

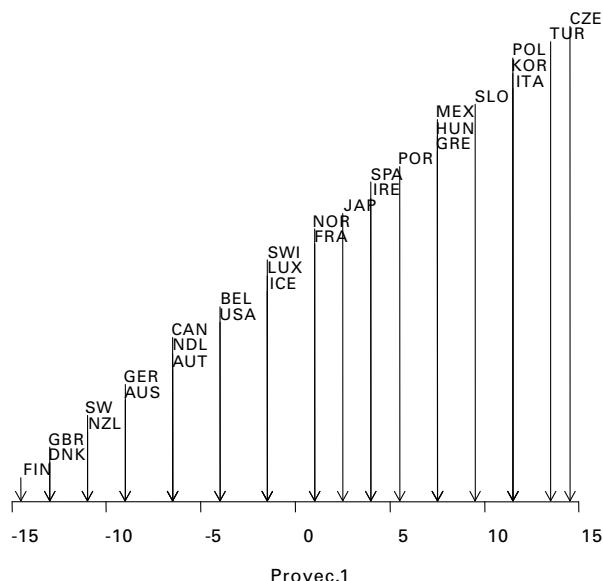


Tabla 3.24**RANKING PARA EL INDICADOR CONDUCTA IRREGULAR**

Conducta irregular		
1	Dinamarca	(1)
2	Finlandia	(2)
3	Nueva Zelanda	(3)
4	Suecia	(4)
5	Reino Unido	(6)
6	Islandia	(7)
7	Australia	(8)
8	Países Bajos	(9)
9	Noruega	(10)
10	Alemania	(11)
11	Suiza	(12)
12	Austria	(13)
13	Luxemburgo	(15)
14	Bélgica	(17)
15	Canadá	(18)
16	Japón	(19)
17	Estados Unidos	(20)
18	Francia	(22)
19	Irlanda	(23)
20	Portugal	(31)
21	España	(32)
22	Hungría	(46)
23	Grecia	(50)
24	Italia	(52)
25	Corea del Sur	(54)
26	Méjico	(62)
27	República Eslovaca	(63)
28	República Checa	(66)
29	Turquía	(71)
30	Polonia	(78)

Para el indicador competencia el país mejor situado es Finlandia, mientras que en la última posición figura la República Checa. Debido a que este indicador se crea a partir de una sola pregunta, se obtienen distancias más uniforme para los países o grupos de países. Esto es especialmente así en los países que van desde Finlandia al dúo formado por Noruega y Francia. Posteriormente la distancia entre los grupos de países sigue siendo relativamente constante aunque se reduce

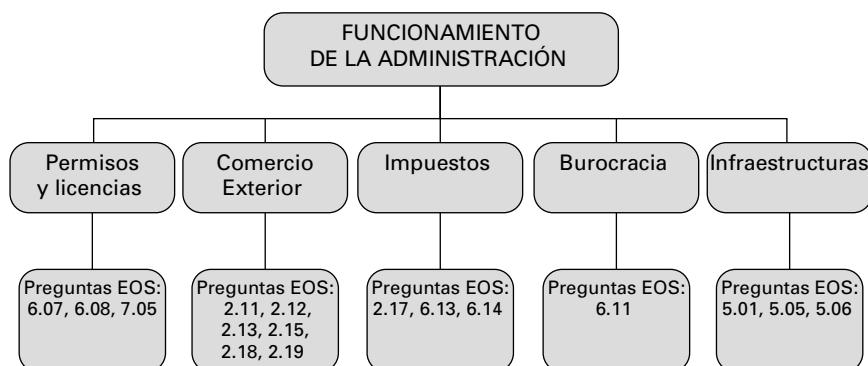
su amplitud. España se encuentra formando un grupo con Irlanda a igual distancia de Japón que de Portugal, mientras que la distancia que le separa de la República Checa es la misma que le separa del grupo formado por Canadá, Holanda y Austria (que figuran relativamente bien situados). Como en la totalidad de los indicadores intermedios la distancia al país mejor calificado es mayor que la que España tiene respecto al país peor calificado.

La tabla 3.24 recoge el ranking obtenido para el indicador agregado Conducta Irregular construido a partir del ranking de los tres indicadores intermedios que acabamos de comentar. En la tercera columna se recoge la posición de cada país sobre el total de 104 países que forman parte de la EOS. La situación de España en el ranking para el indicador intermedio Coima1 en el puesto 21, en Coima2 en el 21 y en Competencia en el 20 lleva a que se encuentre situada en el puesto 21 para el indicador agregado Conducta Irregular. Esta posición sobre un total de 30 países (el 32 sobre los 104 que integran la encuesta) permite estar tan sólo por delante de países como Italia, Grecia, Hungría, Méjico o Turquía y lleva a que se sitúe de manera sistemática por detrás de los países más avanzados de Europa y del conjunto de la OCDE.

En el ranking global de los 104 países, los de la OCDE dominan las primeras posiciones de la tabla. Tan sólo dos países no pertenecientes a este grupo son capaces de colarse en las primeras posiciones (Singapur y los Emiratos Árabes Unidos en las posiciones 5 y 14 respectivamente).

Funcionamiento de la Administración

El segundo indicador, Funcionamiento de la Administración, recoge la percepción de los empresarios sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Es evidente que la actividad empresarial se verá favorecida en aquellos países donde las normas y regulaciones establecidas por la administración sean transparentes, anónimas y sencillas. Además la administración debe ser capaz de dotar al país de unas infraestructuras adecuadas. El esquema para construir este indicador es el siguiente:



Para este indicador partiendo de las preguntas de la EOS, se construyen cinco indicadores intermedios:

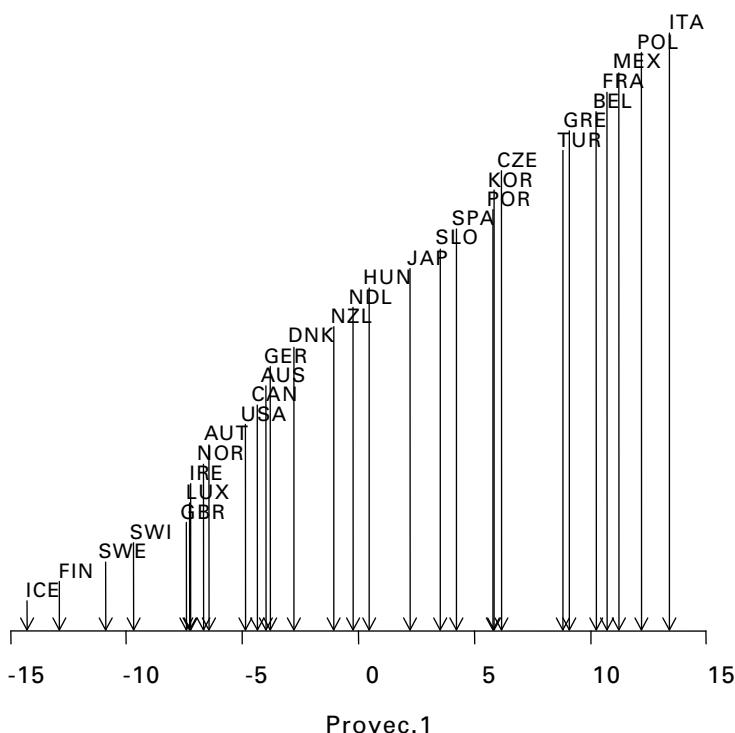
Permisos y licencias: recoge el coste que supone para las empresas los trámites administrativos referidos a la obtención de permisos, o cumplir con las regulaciones y peticiones de información establecidas tanto por la administración central como por las administraciones locales. También recoge la facilidad/dificultad para iniciar un nuevo negocio.

En el indicador intermedio Permisos el país que ocupa la primera posición es Islandia y el país peor situado es Italia mientras que Holanda ocupa una posición intermedia entre ambos extremos.

Islandia, Finlandia, Suecia y Suiza ocupan una posición destacada, claramente mejor que el resto. A continuación se encuentra un grupo de cinco países (desde Gran Bretaña a Austria) en los que la opinión de los empresarios sobre este indicador es muy similar. Le sigue otro grupo de países (de Estados Unidos a Dinamarca) con posiciones similares y claramente distanciados del grupo anterior.

Gráfico 3.34

PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR PERMISOS



España se encuentra entre Eslovaquia y Portugal estando más alejada de este último. De hecho la distancia que separa a España de Portugal es el doble de la que existe con Eslovaquia. Por otro lado, la distancia que separa a España de Italia (país peor situado) es la mitad de la que existe con Islandia (país mejor situado) y prácticamente idéntica a la que existe con países como Irlanda y Reino Unido.

Comercio Exterior: refleja como son percibidas por los empresarios las regulaciones establecidas por la administración en las actividades importadoras y exportadoras. Recoge su percepción en tanto en términos de costes como de beneficio o perjuicio para su actividad empresarial.

En este indicador el país mejor situado es Suecia y quien ocupa la última posición es Polonia, mientras que el grupo formado por Canadá, Noruega y Suiza ocupan la posición intermedia.

De nuevo observamos grupos de países como el formado por Holanda y Reino Unido o el que conforman Hungría, República Checa, Corea y Méjico en los que las distancias entre los países son muy pequeñas reflejando una percepción muy similar entre los empresarios de estos países en esta cuestión.

Gráfico 3.35

PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR COMERCIO EXTERIOR

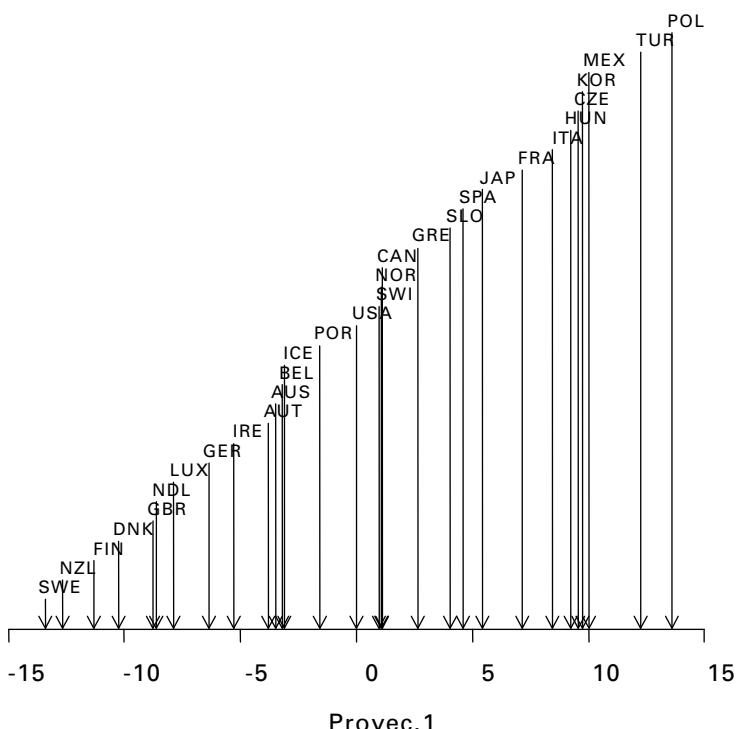
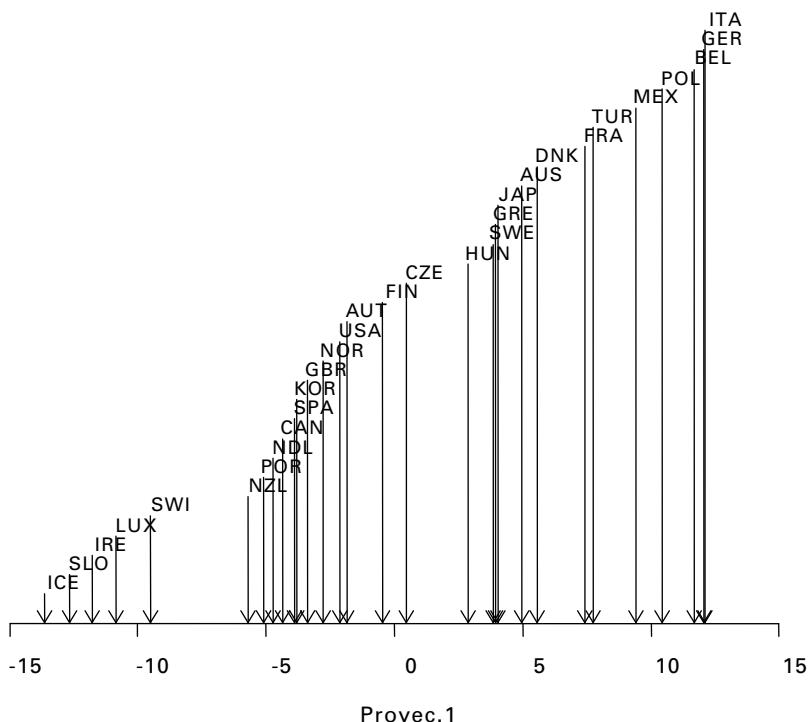


Gráfico 3.36
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR IMPUESTOS



España está situada entre Eslovaquia y Japón siendo la distancia que le separa de Eslovaquia, país que le precede, la mitad de la que existe con Japón. La distancia que separa a España de los países que ocupan una posición intermedia es la misma que la que existe con Italia, mientras que se encuentra tan alejado de Polonia (último país de este indicador) como del grupo formado por Austria, Australia, Bélgica e Islandia (que ocupan los puestos 10 al 13).

Impuestos: recoge la percepción de los empresarios sobre el coste de pagar y gestionar el conjunto de los impuestos y sobre el grado en el que los impuestos desincentivan el trabajo y la inversión.

Para el indicador intermedio Impuestos el país mejor situado es Islandia, seguida de cerca por Eslovaquia, Irlanda, Luxemburgo y Suiza mientras que los peor situados son Italia y Alemania ocupando Finlandia una posición intermedia. En este indicador tenemos que la distancia que separa los cinco países mejor situados es reducida y bastante homogénea mientras que entre este grupo y el siguiente existe una distancia claramente mayor. Los países del segundo grupo, situados entre Nueva Zelanda y Austria, están muy próximos entre sí, y en la

distancia que separa Austria de Nueva Zelanda (que es la misma que separa a este último país de Suiza que le precede) podemos encontrar ocho países. España se encuentra situada dentro de este segundo grupo de países, entre Canadá y Corea, y de entre todos los indicadores intermedios es en éste en el que se encuentra más cerca del país mejor situado.

Burocracia: mide el tiempo que dedican las empresas a tratar con los funcionarios. Al existir una única pregunta asociada a ese indicador intermedio y al producirse en ella múltiples empates, la representación obtenida al aplicar el método del EMD es tan peculiar como muestra el gráfico 3.37. En la tabla correspondiente al final de la sección aparece el ranking de los 30 países de la OCDE respecto a la percepción de los empresarios sobre esta cuestión, y observamos que España ocupa la posición 21 en esta medida de lo pesada que resulta la burocracia para los empresarios, pero, cómo se comprueba en la figura, empatados con Alemania, Finlandia, República Checa y Bélgica. Curiosamente Hungría y Francia (que está tan mal posicionada en otros aspectos del funcionamiento de la administración) están a la cabeza en este indicador.

Gráfico 3.37

PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR BUROCRACIA

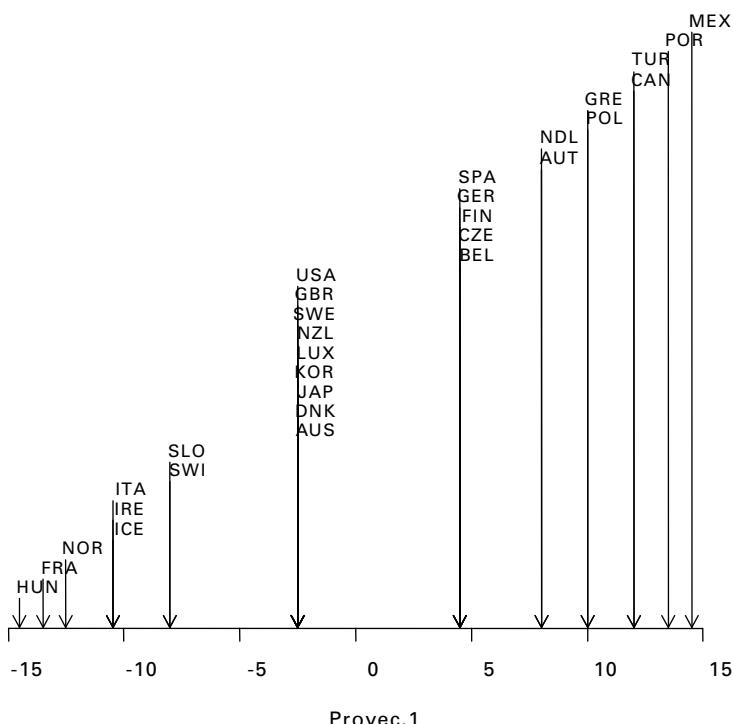
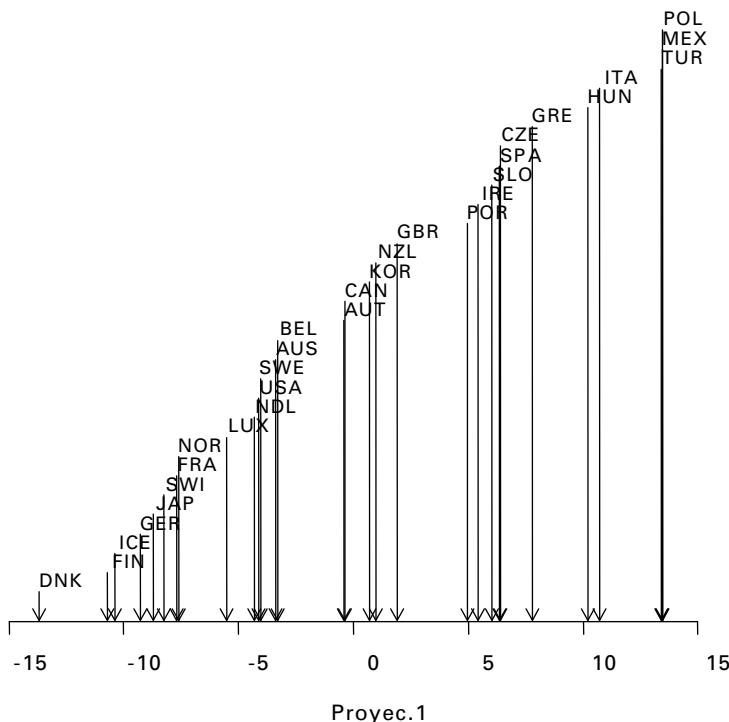


Gráfico 3.38
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR INFRAESTRUCTURAS



Infraestructuras: indica la situación general de las infraestructuras de un país, tanto marítimas, ferroviarias o aeroportuarias, también recoge información sobre la calidad de la red de suministro eléctrico y los servicios postales.

Para Infraestructuras el país mejor situado es Dinamarca mientras que el último lugar lo ocupan Turquía, Méjico y Polonia. En este indicador se observa que los distintos grupos de países se encuentran relativamente alejados unos de otros. España aparece situado en un grupo de países que conforman Portugal, Irlanda, la República Eslovaca y la República Checa lo que interpretamos como que la percepción que tienen los empresarios españoles sobre las infraestructuras de que disponen para llevar a cabo su actividad son muy similares a la de los empresarios de estos países. España se encuentra en el puesto 23, a la misma distancia de los países que ocupan las últimas posiciones que de Austria y Canadá que ocupan una posición intermedia en el indicador, y muy lejos de los 12 países que están mejor situados.

A partir de los rankings de estos cinco indicadores intermedios construimos el indicador agregado sobre Funcionamiento de la Administración. España se sitúa en el último tercio de los países de la OCDE (posición 21, ocupando la 35 en el

conjunto de los 104 países). Llama la atención la posición de Irlanda, el país de Europa que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años, que ocupa la tercera posición entre los países de la OCDE (puesto 5 en el ranking de 104 países). Aunque sin duda este no es el único factor que explica el éxito irlandés si es uno de ellos. En el extremo contrario, sobresale la baja posición ocupada por

Tabla 3.25

RANKING PARA EL INDICADOR FUNCIONAMIENTO
DE LA ADMINISTRACIÓN

Funcionamiento de la administración		
1	Islandia	(3)
2	Suiza	(4)
3	Irlanda	(5)
4	Luxemburgo	(6)
5	Finlandia	(9)
6	Noruega	(10)
7	Reino Unido	(12)
8	Nueva Zelanda	(14)
9	Suecia	(15)
10	República Eslovaca	(16)
11	Estados Unidos	(17)
12	Países Bajos	(19)
13	Dinamarca	(20)
14	Austria	(22)
15	Australia	(24)
16	Alemania	(27)
17	Canadá	(28)
18	Hungría	(31)
19	Japón	(33)
20	Corea del Sur	(33)
21	España	(35)
22	Portugal	(40)
23	Francia	(42)
24	República Checa	(47)
25	Bélgica	(51)
26	Grecia	(58)
27	Italia	(63)
28	Turquía	(78)
29	Polonia	(87)
30	Méjico	(90)

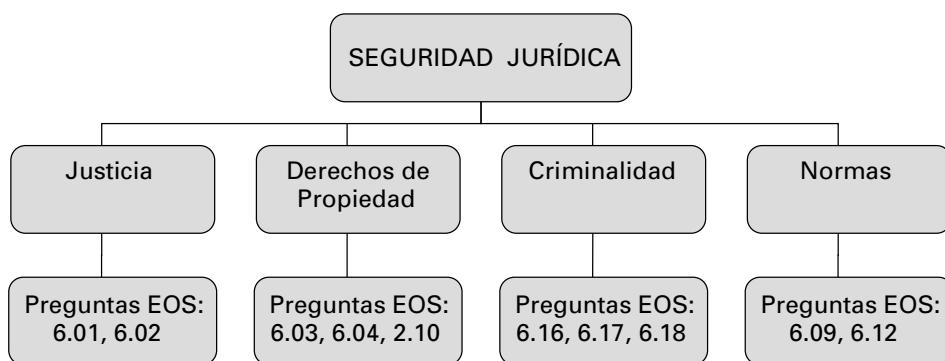
Francia (puesto 23 entre los de la OCDE y el 42 en el total de la muestra). En cuanto a los indicadores intermedios, España aparece situados en todos ellos por debajo del puesto 20, salvo en el caso de los Impuestos donde ocupa el puesto 11 dentro del ranking de países de la OCDE (puesto 45 sobre 104). Lo que pone de manifiesto que este factor es percibido como una limitación menos importante por los empresarios que otros como Permisos, Burocracia e Infraestructuras. Llama la atención la situación de Alemania en el indicador Impuestos, que ocupa la posición 28 entre los países de la OCDE.

Seguridad jurídica

Bajo el epígrafe de seguridad jurídica se recogen aspectos muy relevantes para el desarrollo empresarial que van desde la percepción existente sobre el sistema judicial hasta la correcta definición de los derechos de propiedad.

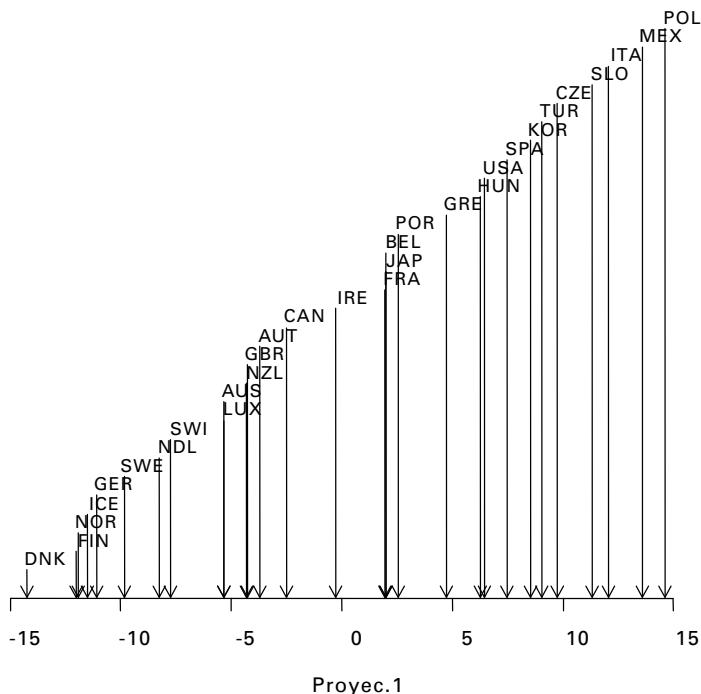
Los empresarios se mostraran reacios a llevar a cabo nuevas inversiones, especialmente en el caso de aquellas que tienen un carácter más innovador¹⁹, si no perciben la existencia de un marco normativo estable, anónimo y claro junto con unos derechos de propiedad bien definidos que les permitan recoger el retorno de sus inversiones. Bajo el concepto derechos de propiedad, además de la propiedad sobre los activos materiales se incluye tanto la defensa de los derechos de propiedad de los acreedores así como la de los derechos de propiedad intelectual, que han cobrado cada vez más importancia en las sociedades desarrolladas. Del mismo modo, para el desarrollo de la actividad económica se necesita de un sistema judicial ágil, eficaz e independiente que garantice el cumplimiento de las leyes y los contratos, junto con unos cuerpos policiales que garanticen la seguridad.

El esquema para la construcción del indicador es el siguiente:



¹⁹ Cómo se ha dicho los términos «innovación» e «innovador» se utilizan en un sentido muy amplio, más allá del desarrollo e introducción de un nuevo producto o un nuevo proceso productivo. Es innovador en nuestra acepción: quien introduce técnicas y métodos que aumentan la productividad, los haya producido o los tome de otros países; quien rompa una situación de monopolio; quien abra nuevos mercados, etc.

Gráfico 3.39
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR JUSTICIA



Este indicador agregado se subdivide en cuatro indicadores intermedios:

Justicia: refleja la confianza que los empresarios tienen en la independencia y la eficacia del sistema judicial.

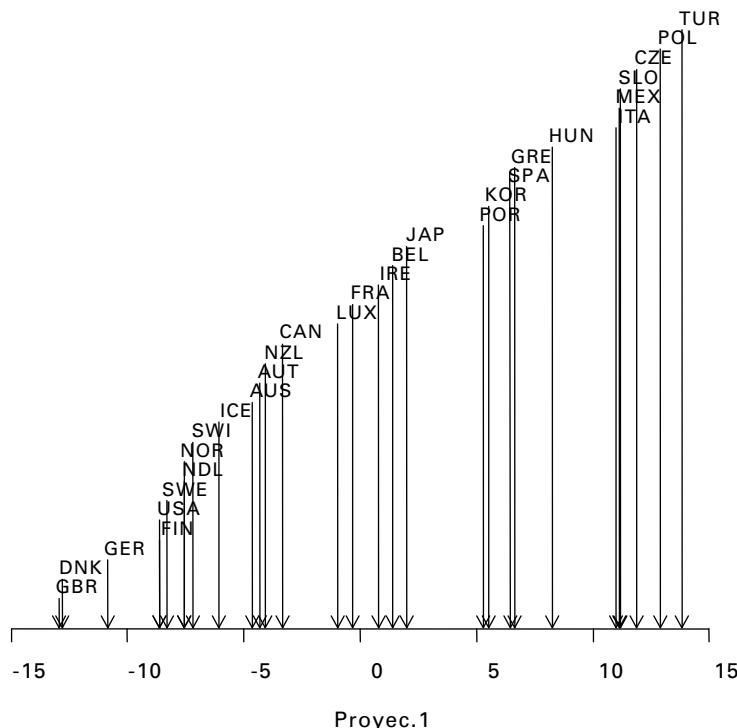
En el indicador Justicia el país mejor situado es Dinamarca mientras que el último lugar lo ocupa Polonia siendo Irlanda el país que se sitúa en la posición intermedia entre ambos extremos.

Se observan determinados grupos de países como por ejemplo el que conforman Reino Unido, Nueva Zelanda y Austria o el que va desde Bélgica a Portugal en los que la percepción de los empresarios sobre el indicador Justicia es muy similar. Así la distancia que separa la percepción sobre Justicia que tienen los empresarios finlandeses y alemanes es la mitad de la distancia que separa la de los empresarios finlandeses de la de los daneses (que también ocupan posiciones consecutivas).

España aparece situada entre USA y Corea a igual distancia de ambos países, mientras que la distancia que le separa de Polonia, país peor situado, es la misma que le separa de Irlanda, país que ocupa la posición intermedia.

Derechos de propiedad: recoge la percepción de los empresarios sobre la existencia de un marco legal adecuado que garantice la protección de los derechos sobre los activos, bien sean materiales, financieros o intelectuales.

Gráfico 3.40
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR DERECHOS DE PROPIEDAD



Para el indicador Derechos de Propiedad el país mejor situado es Reino Unido (aunque la distancia que le separa de Dinamarca es mínima), mientras que en la última posición figura Turquía ocupando Luxemburgo la posición intermedia.

El grupo de países que forman los situados entre Luxemburgo y Japón se encuentra relativamente alejado, tanto de Canadá (que les precede) como de Portugal que encabeza el grupo de países que figuran a continuación. España aparece en este último grupo, con Grecia, Portugal y Corea. De nuevo la distancia que separa a España de Reino Unido es más del doble de la distancia que le separa de Turquía que ocupa la última posición.

Criminalidad: es un indicador de la confianza en el sistema policial así como el coste que tienen tanto el crimen organizado (mafia, extorsión) como lo que podemos llamar «crimen común» y que incluye por ejemplo los robos para las empresas.

En el indicador Crimen los países mejor situados son Finlandia e Islandia mientras que Polonia ocupa la última posición y el grupo que forman Canadá y Grecia ocupa la posición intermedia.

Gráfico 3.41
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR CRIMEN

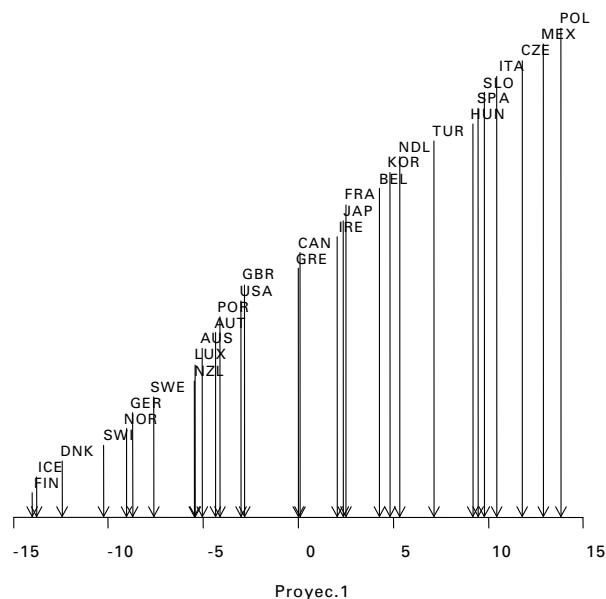


Gráfico 3.42
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR NORMAS

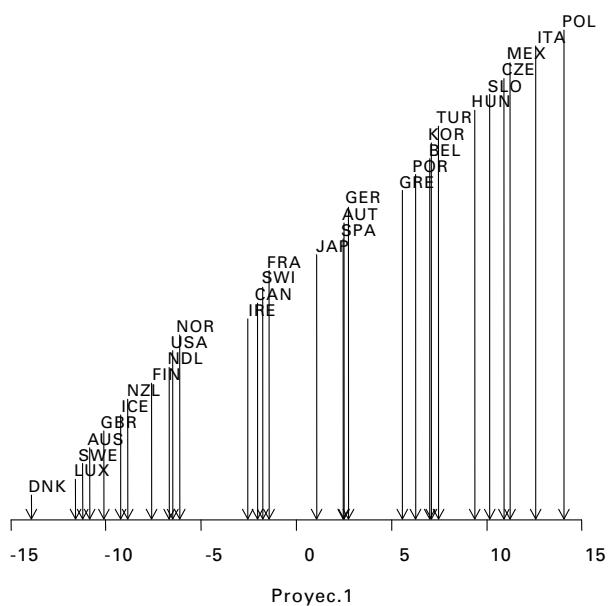


Tabla 3.26
RANKING PARA EL INDICADOR SEGURIDAD JURÍDICA

Seguridad jurídica		
1	Dinamarca	(1)
2	Finlandia	(2)
3	Islandia	(3)
4	Suecia	(4)
5	Noruega	(5)
6	Suiza	(7)
7	Reino Unido	(8)
8	Australia	(9)
9	Luxemburgo	(10)
10	Nueva Zelanda	(11)
11	Alemania	(12)
12	Países Bajos	(14)
13	Canadá	(15)
14	Austria	(16)
15	Irlanda	(17)
16	Estados Unidos	(19)
17	Francia	(21)
18	Japón	(23)
19	Portugal	(27)
20	Bélgica	(28)
21	Grecia	(36)
22	Corea del Sur	(43)
23	España	(44)
24	Hungría	(46)
25	Turquía	(58)
26	República Eslovaca	(59)
27	Italia	(64)
28	República Checa	(65)
29	Méjico	(74)
30	Polonia	(86)

España se encuentra situada en un grupo junto a Hungría y Eslovenia, y está al doble de distancia de Turquía (país que le precede) que de Italia. La distancia que separa a España de los países que ocupan la posición intermedia es el doble de la que existe con Polonia que ocupa la última posición.

Normas: indica la existencia de un marco legal anónimo, claro y estable que lleve a que no se legisle para nadie ni contra nadie.

En cuanto al indicador Normas, el país mejor situado es Dinamarca mientras que de nuevo Polonia aparece situada en la última posición. La posición central en el indicador es ocupada por Japón.

Se observan varios grupos de países como los formados por Irlanda, Canadá, Suiza y Francia o el que conforma Holanda, Estados Unidos y Noruega, claramente diferenciados. Así, por ejemplo, la distancia que separa a Noruega de Irlanda (que ocupan posiciones consecutivas) refleja una mayor diferencia entre las percepciones de los empresarios de estos dos países que entre Irlanda y Francia (a pesar de no ocupar posiciones consecutivas).

España aparece situada en un grupo junto a Austria y Alemania a la mitad de distancia de Japón, que ocupa una posición intermedia, que de Grecia que es el país que figura a continuación de este grupo. Se encuentra más alejado de Dinamarca (el país mejor situado) que de Polonia (el peor del ranking).

De nuevo, en el ranking agregado que se elabora sobre Seguridad Jurídica (tabla 3.26), a partir de los cuatro indicadores intermedios que acabamos de comentar, los países nórdicos son los mejor situados, mientras que España se encuentra en los últimos lugares de la OCDE ocupando el puesto 23 (puesto 44 sobre los 104 países). De entre los países de la Europa occidental sólo Italia se encuentra por detrás. Dentro de los indicadores intermedios, la percepción de la criminalidad y la de la eficacia e independencia de la Justicia son los factores más negativos, España se sitúa en el puesto 26 en criminalidad y el 23 en calidad de la justicia.

Restricciones financieras

Las instituciones financieras son un elemento clave en el desarrollo de la actividad empresarial ya que permiten a las empresas obtener los recursos necesarios para iniciar, desarrollar o expandir su actividad. Unas buenas instituciones financieras se basan fundamentalmente en la existencia de un Banco Central que sea independiente del poder político y que supervise y regule la actividad de las entidades financieras, junto con una buena definición de los derechos de propiedad de los acreedores. Esto permitirá que los prestatarios potenciales, entre ellos las empresas, tengan facilidad para, con carácter anónimo, obtener un crédito con el mínimo coste en términos de garantías. El indicador Restricciones Financieras refleja la percepción de los empresarios sobre la calidad de las instituciones financieras, a partir de la facilidad que estos perciben que existe en la obtención de financiación externa.

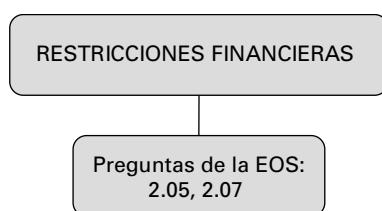
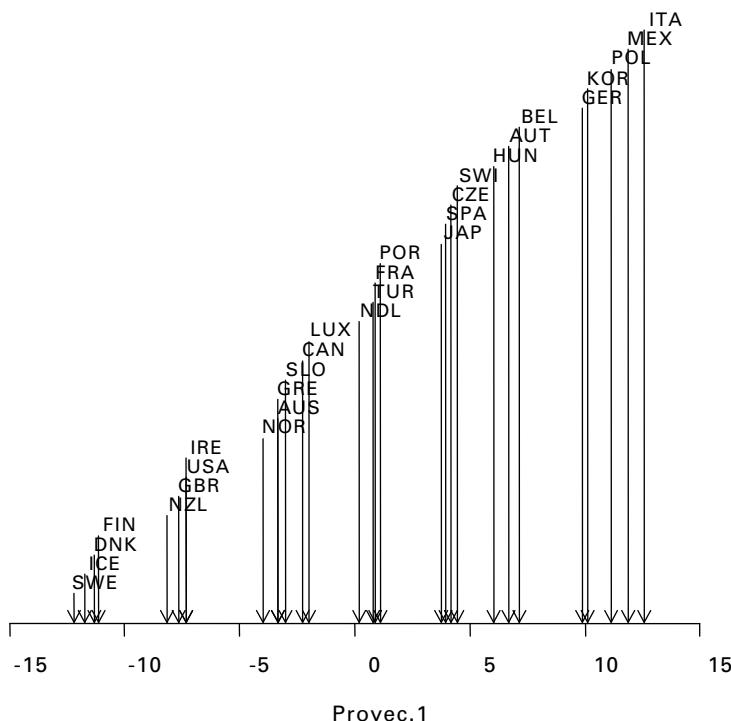


Gráfico 3.43
PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR RESTRICCIONES FINANCIERAS



En la primera proyección del EMD para este indicador se aprecia un primer grupo de países, que son los mejor situados, formado por los países nórdicos (menos Noruega) en los que las percepciones de los empresarios serían muy similares. A continuación figura un segundo grupo que engloba a los países anglosajones (menos Australia).

La distancia entre estos dos grupos indica que las percepciones sobre las restricciones financieras de los empresarios de Finlandia y de Nueva Zelanda (a pesar de ocupar los países posiciones consecutivas) reflejan una mayor discrepancia que las percepciones de los empresarios de Finlandia y Suecia. En este indicador se tienen distancias homogéneas entre los grupos.

España aparece formando un grupo con Japón, República Checa y Suiza a la misma distancia del grupo que ocupa la posición intermedia en el indicador, y que conforman Holanda, Turquía, Francia y Portugal, que de Hungría que ocupa el puesto 23.

El ranking que se obtiene para el indicador restricciones financieras aparece en la tabla 3.27. En este caso, al tener el indicador agregado un único indicador in-

Tabla 3.27**RANKING PARA EL INDICADOR RESTRICCIONES FINANCIERAS**

Restricciones financieras		
1	Islandia	(2)
2	Suecia	(3)
3	Dinamarca	(6)
4	Finlandia	(7)
5	Irlanda	(10)
6	Estados Unidos	(11)
7	Nueva Zelanda	(12)
8	Reino Unido	(17)
9	República Eslovaca	(20)
10	Grecia	(21)
11	Noruega	(22)
12	Australia	(23)
13	Canadá	(25)
14	Luxemburgo	(27)
15	Portugal	(31)
16	Francia	(33)
17	Países Bajos	(34)
18	España	(42)
19	República Checa	(44)
20	Japón	(48)
21	Suiza	(49)
22	Turquía	(51)
23	Hungría	(55)
24	Austria	(60)
25	Bélgica	(61)
26	Alemania	(66)
27	Polonia	(79)
28	Corea del Sur	(80)
29	Italia	(81)
30	Méjico	(83)

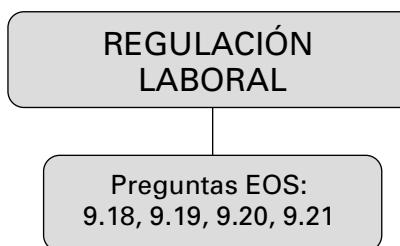
termedio, estamos presentando el gráfico de la proyección EMD y la tabla de promedios de ranking del mismo indicador. Y, tal como anticipábamos más arriba, los ordenes en ambos ranking no coinciden exactamente. Pero puede comprobarse que las diferencias en el ranking entre los dos métodos se producen en países que, de acuerdo con la información que proporciona el EMD, están muy próximos en

tre si. Así por ejemplo, Irlanda aparece en la quinta posición de la tabla y es la octava en el ranking del gráfico anterior. Pero la distancia con Nueva Zelanda, Gran Bretaña y Estados Unidos, que el anteceden en el gráfico, son extremadamente pequeñas. En la tabla 3.27 son justamente estos tres países los que se encuentran inmediatamente detrás de Irlanda.

En la tabla 3.27, los primeros lugares del ranking son ocupados por países del norte de Europa, como Islandia y Suecia seguidos de Irlanda que ocupa el quinto lugar entre los países de la OCDE (el puesto 10 sobre los 104 países). España se sitúa en el puesto 18 entre los países considerados (42 sobre los 104), que supone la mejor posición del país en los seis indicadores agregados que se presentan. En los últimos puestos aparecen entre otros Alemania e Italia, lo que refleja que los empresarios de estos países perciben las Restricciones Financieras como un obstáculo relevante para el desarrollo de su actividad.

Regulación laboral

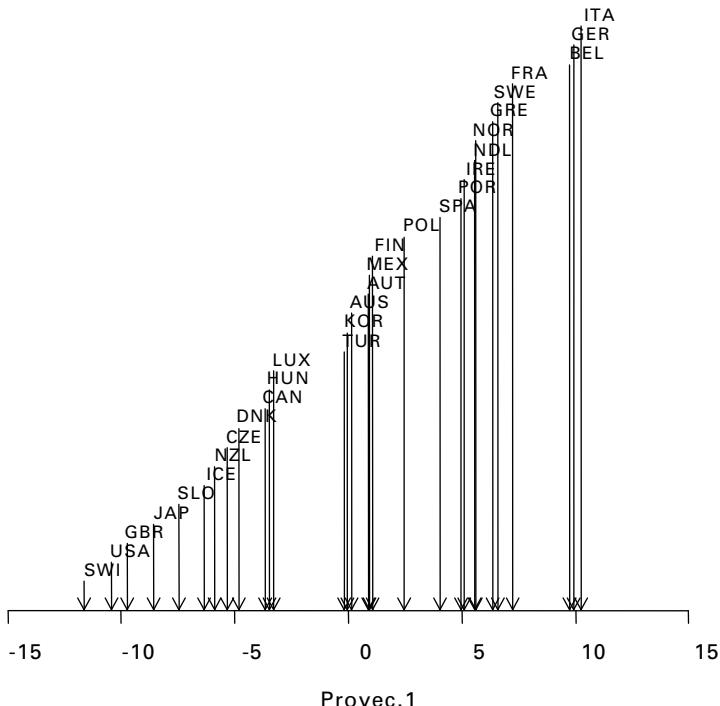
Este indicador incluye la percepción de los empresarios sobre los aspectos que tradicionalmente se asocian con el concepto de regulación laboral: la facilidad o dificultad a la hora de contratar y despedir trabajadores y la flexibilidad en la determinación de los salarios. Pero recoge también otros aspectos que no aparecen reflejados en la normativa laboral. Así dentro de Regulación Laboral se reflejan la relación entre el salario y la productividad y el grado de cooperación o confrontación que pueda existir entre los trabajadores y los empresarios.



En este indicador, tenemos que el país mejor situado es Suiza, seguida de Estados Unidos y Reino Unido y en la última posición se encuentra el grupo formado por Bélgica, Alemania e Italia. Mientras que la distancia que separa los países que ocupan las primeras posiciones es bastante uniforme, a partir del puesto 12 (Luxemburgo) se produce un salto, encontrándose más distanciado un grupo encabezado por Turquía que contiene seis países. De igual forma el grupo que componen los países peor situados (Bélgica, Alemania e Italia) se encuentran relativamente alejados de Francia que es el país que les precede.

España (véase gráfico 3.44) se encuentra encabezando un grupo con distancias relativamente pequeñas entre si que cierra Francia (cuarto país por la cola), En él están países como Portugal, Irlanda, Holanda, Noruega, Grecia, Suecia y la propia

Gráfico 3.44
**PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR
 REGULACIÓN LABORAL**



Francia. La distancia de España a los países mejores es aproximadamente el doble de la que tiene con los países de cola.

De nuevo hay diferencias en la ordenación que produce el EMD y el que se presenta en la tabla 3.28 a continuación, derivada a partir del promedio de los rankings de las respuestas. Pero, de nuevo, son pequeñas. España aparece ordenada en la posición 20 en el gráfico 3.44 y en el puesto 24 en la tabla. Pero Irlanda, Holanda, Noruega y Suecia, que aparecen después de España en la figura que representa la ordenación EMD y delante en la tabla, se encuentran a una distancia muy pequeña de España.

En la ordenación que obtenemos para los países de la OCDE a partir del promedio del ranking en las distintas preguntas, los últimos puestos son ocupados por países como Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Grecia, Portugal y España (puesto 24), lo que nos indica que la Regulación Laboral existente es percibida por parte de los empresarios de esos países como un obstáculo serio, aunque no sea el único, para el desarrollo empresarial.

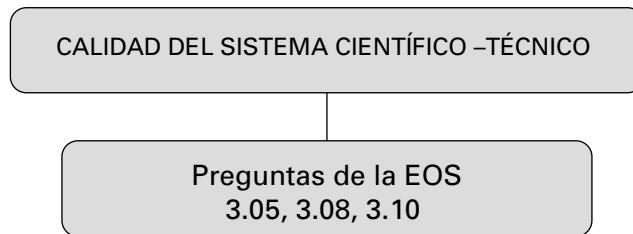
Tabla 3.28**RANKING PARA EL INDICADOR REGULACIÓN LABORAL**

Sistema científico tecnico		
1	Suiza	(3)
2	Estados Unidos	(6)
3	Reino Unido	(7)
4	República Eslovaca	(11)
5	Japón	(13)
6	Islandia	(17)
7	República Checa	(19)
8	Dinamarca	(22)
9	Canadá	(24)
10	Nueva Zelanda	(25)
11	Hungría	(28)
12	Luxemburgo	(31)
13	Turquía	(41)
14	Finlandia	(47)
15	Austria	(48)
16	Méjico	(49)
17	Australia	(55)
18	Corea del Sur	(67)
19	Países Bajos	(69)
20	Noruega	(70)
21	Suecia	(71)
22	Irlanda	(73)
23	Polonia	(75)
24	España	(77)
25	Portugal	(78)
26	Alemania	(85)
27	Grecia	(86)
28	Francia	(93)
29	Bélgica	(94)
30	Italia	(104)

Países como Francia, Alemania, Italia aparecen situados de forma sistemática entre los últimos puestos en el ranking de países en las preguntas que se refieren a flexibilidad en la determinación de los salarios o relación entre productividad y salario, mientras que en los primeros puestos aparecen Estados Unidos y Suiza.

Sistema científico-técnico

Este último indicador refleja las percepciones de los empresarios sobre la calidad del sistema científico-técnico de su país. Recoge su percepción sobre la calidad de los centros de investigación científica, el grado de colaboración entre la industria y la universidad y la disponibilidad de científicos y de ingenieros.



Se ha construido el ranking de los países de la OCDE en calidad del sistema científico-técnico, que se presenta en la tabla 3.29. En la tercera columna de la tabla aparece la posición de cada país en el ranking de los 104 países. En el gráfico 3.45 se presenta la proyección utilizando la técnica EMD de este indicador.

Finlandia, Suecia y Estados Unidos encabezan el ranking, pero en el gráfico 3.45 vemos que sin apenas distancia entre ellos. España aparece situada en un

Gráfico 3.45

PRIMERA PROYECCIÓN DEL EMD PARA EL INDICADOR SOBRE
EL SISTEMA CIENTÍFICO-TÉCNICO

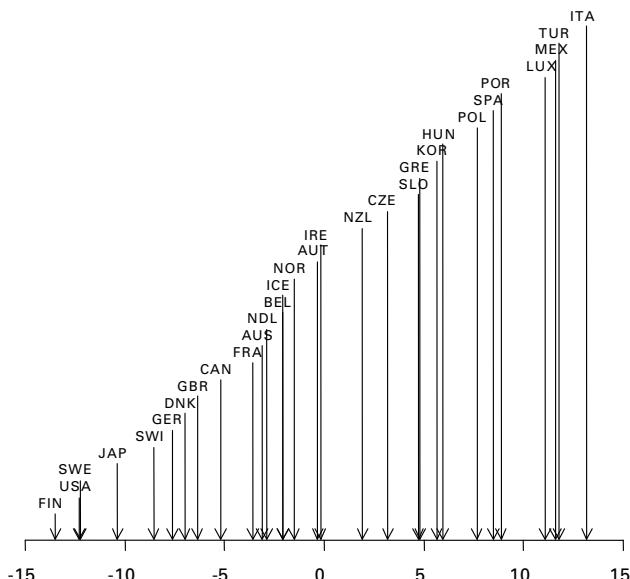


Tabla 3.29

**RANKING PARA EL INDICADOR SOBRE CALIDAD
DEL SISTEMA CIENTÍFICO-TÉCNICO**

Sistema científico tecnico		
1	Finlandia	(1)
2	Suecia	(2)
3	Estados Unidos	(3)
4	Japón	(5)
5	Suiza	(6)
6	Alemania	(7)
7	Dinamarca	(8)
8	Canadá	(9)
9	Francia	(12)
10	Reino Unido	(13)
11	Islandia	(14)
12	Australia	(15)
13	Noruega	(17)
14	Bélgica	(18)
15	Holanda	(19)
16	Austria	(20)
17	Irlanda	(21)
18	Nueva Zelanda	(22)
19	República Checa	(24)
20	Corea	(29)
21	Grecia	(30)
22	Hungría	(32)
23	Eslovaquia	(33)
24	Polonia	(36)
25	España	(39)
26	Portugal	(40)
27	Luxemburgo	(55)
28	Turquía	(57)
29	Méjico	(63)
30	Italia	(71)

puesto muy bajo en este ranking, el 25 entre los 30 países de la OCDE (y el 39 entre los 104 países).

Del gráfico 3.45 se obtiene que efectivamente España se encuentra a mucha distancia de la mayoría de los países de Europa: su atraso respecto al grupo de países europeos que ocupan una posición intermedia (Francia, Holanda, Bélgica, Is-

landia, Noruega, Austria e Irlanda) es más que el doble que su adelanto respecto a países como Turquía y México y el atraso respecto a los países líderes es el triple de la distancia que España tiene de los países que están a la cola.

Factores institucionales y productividad

Existe una relación entre la percepción de los empresarios de distintos aspectos institucionales y el nivel de la productividad. Pero esa relación no está igualmente definida para cada uno de esos aspectos. Mientras que para algunos, como la percepción de lo protegido que están los derechos de propiedad, la relación parece bastante clara, para otros, como las restricciones laborales o los impuestos, no se encuentra tal relación. En bastantes factores institucionales la relación parece no lineal, en el sentido de que resulta bastante clara para los niveles bajos e intermedios de calidad institucional, pero para el grupo de países que han alcanzado un nivel alto de calidad institucional la relación entre ésta y la productividad se difumina.

Para ilustrar esas relaciones hemos graficado el producto por trabajador en 2003, de acuerdo con las estimaciones de la *Penn Table 6.2*, y las proyecciones de los distintos aspectos institucionales que hemos estimado en este trabajo a partir de la agregación por países de las respuestas a la EOS.

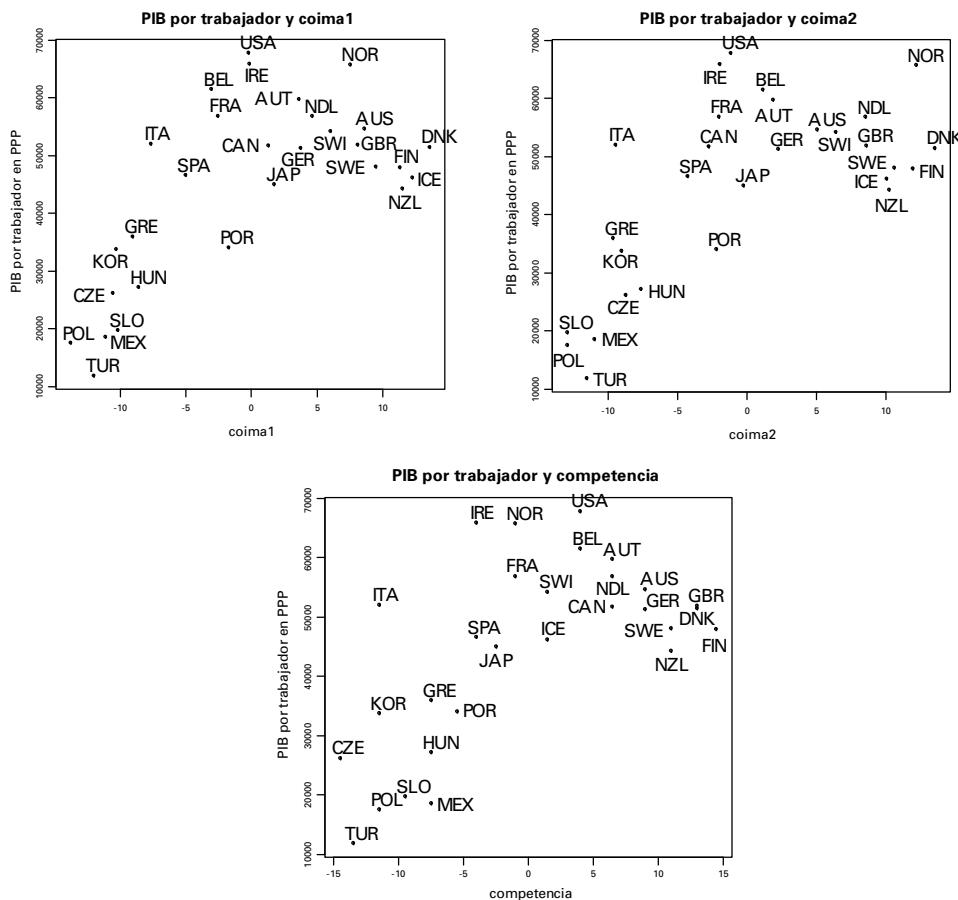
Tabla 3.30

FACTORES INSTITUCIONALES & PIB POR TRABAJADOR.
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN (PEARSON)

	30 Países	Excluyendo países con calidad superior a 8
Coima1	0,649	0,816
Coima2	0,653	0,789
Competencia	0,627	0,764
Permisos	0,508	0,573
Comercio exterior	0,584	0,712
Impuestos	0,161	0,218
Infraestructuras	0,658	0,770
Justicia	0,608	0,653
Derechos propiedad	0,731	0,783
Crimen	0,546	0,574
Normas	0,629	0,741
Restricciones financieras	0,323	0,362
Regulación laboral	-0,139	-0,424
Sistema Científico	0,622	0,668

En la tabla 3.30 observamos que existe una correlación positiva entre la mayoría de los indicadores institucionales y el PIB por trabajador. Solamente no se encuentra o es muy débil en impuestos, regulación laboral y restricciones financieras. Por otra parte, vemos que cuando eliminamos los países con mayor calidad institucional, aumenta la correlación entre algunos de los indicadores y la productividad media, reflejando el fenómeno de no linealidad que hemos comentado²⁰.

Gráfico 3.46
PRODUCTIVIDAD Y CONDUCTA IRREGULAR



²⁰ No hace falta insistir que en los casos en los que los gráficos apuntan a una relación positiva entre calidad institucional y nivel de productividad sólo estamos autorizados para inferir la presencia de una correlación positiva entre las variables graficadas y eso está lejos de producir evidencia sobre la existencia de causalidad. Lo más que podemos afirmar es que los datos hacen algo más plausible la existencia de una relación causal tal como propone el enfoque institucional, pero en absoluto la corroboran.

Conducta Irregular

En los tres indicadores de conducta irregular hay una relación creciente bastante bien definida entre cada indicador y el nivel de la productividad, que desaparece al llegar el indicador al nivel 5. En los tres sobresale Italia, que tiene un nivel de productividad mayor que el que correspondería a su baja calidad institucional.

Funcionamiento de la Administración

Tal como se observa en el gráfico 3.47, parece existir una relación creciente entre productividad y los obstáculos que perciben los empresarios en la concesión y gestión de permisos, con dos tipos de situaciones atípicas: por un lado, Italia, Francia y Bélgica tienen un nivel de productividad mayor que el que correspondería a su baja calidad institucional y por otro lado Suecia, Finlandia e Islandia tienen un nivel de productividad menor que el que correspondería a su alta calidad institucional. Por otra parte, en el otro gráfico 3.47 vemos que existe una relación aparentemente bastante clara entre la calidad de las infraestructuras y servicios públicos y el nivel de productividad. De nuevo Italia, pero sobre todo Irlanda, tienen una productividad mayor que la que les corresponde por la calidad de ese aspecto institucional y, quizás, Dinamarca, Finlandia e Islandia tienen algo de atípicos en la otra dirección, al ser los países con mejor percepción de sus infraestructuras y no estar en la cabeza del ranking por productividad.

Gráfico 3.47
PRODUCTIVIDAD Y PERMISOS E INFRAESTRUCTURAS

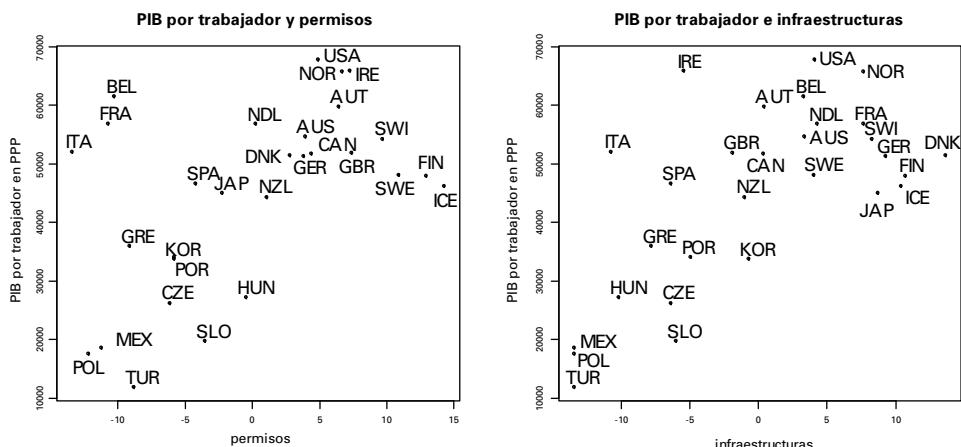
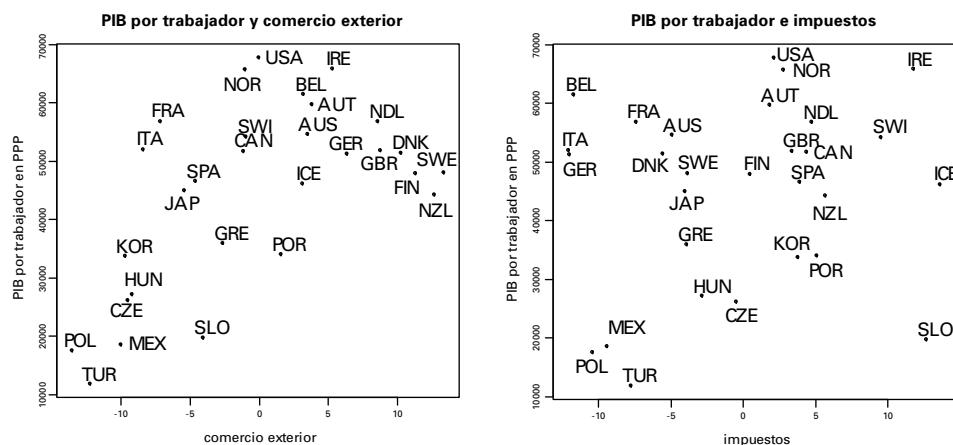


Gráfico 3.48
PRODUCTIVIDAD Y COMERCIO EXTERIOR E IMPUESTOS



En el gráfico 3.48 apreciamos que no parece existir una relación definida entre la percepción empresarial de la carga fiscal de las empresas y el nivel de productividad. Tampoco entre las trabas y dificultades al comercio exterior y la productividad.

Seguridad Jurídica

Parece haber una relación creciente bastante definida entre la percepción de los empresarios sobre la eficacia e independencia de la Justicia y sobre la protección de los derechos de propiedad y el nivel de productividad (véase gráfico 3.49).

Gráfico 3.49
PRODUCTIVIDAD Y JUSTICIA Y DERECHOS DE PROPIEDAD

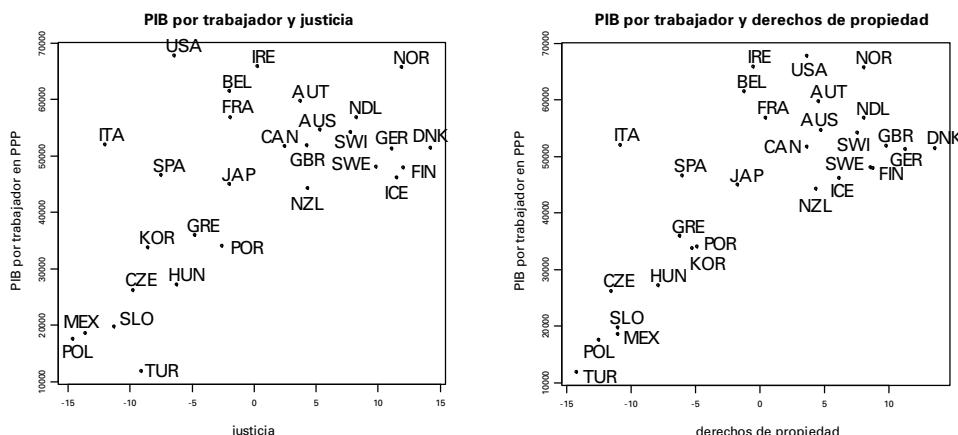
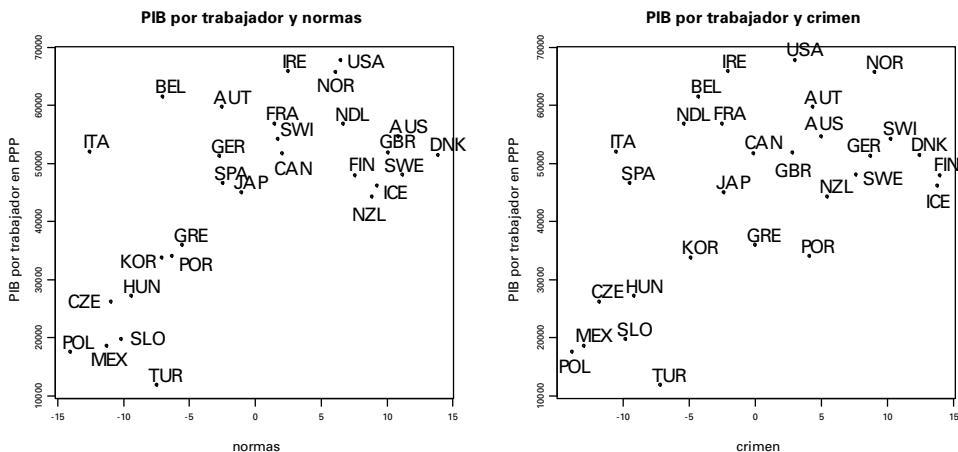


Gráfico 3.50
PRODUCTIVIDAD Y NORMAS Y CRIMEN



En el primer de los aspectos aparecen en una situación de cierta atipicidad Italia, como en casi todos de los factores institucionales que estamos comentando, y Estados Unidos, y en el segundo de nuevo Italia. En ambos, pero de forma menos marcada que en los indicadores de conducta irregular, se apunta a una cierta no linearidad, siendo la relación aparentemente menos definida para niveles altos de calidad institucional.

El gráfico 3.50 parecen mostrar una relación bastante definida entre la transparencia y calidad de las normas y el nivel de productividad. De nuevo Italia y Bélgica tienen un nivel de productividad mayor que el que correspondería a su baja calidad institucional y de nuevo para niveles de calidad superior a cinco la relación positiva se difumina. Menos clara resulta, en cambio, la relación entre criminalidad y productividad.

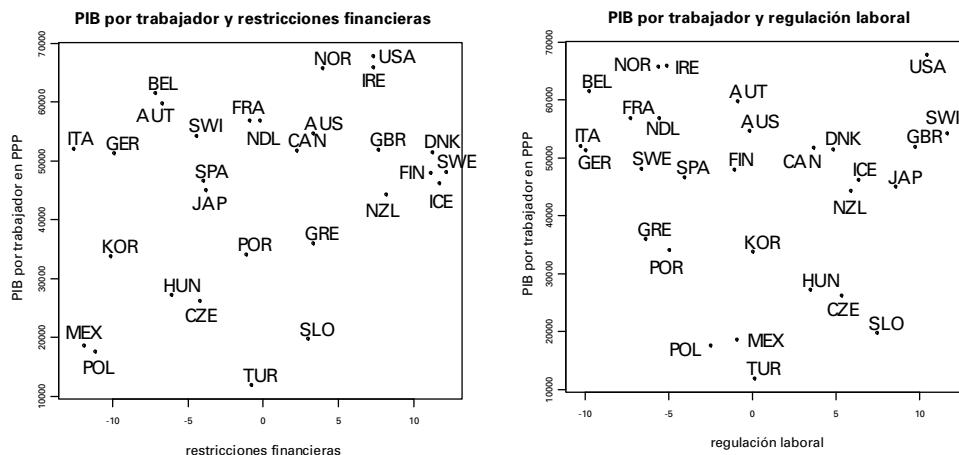
Restricciones financieras y laborales

No se percibe una relación definida entre el nivel de la productividad y la percepción de los empresarios sobre el grado en el que existen restricciones financieras o laborales. Especialmente ninguna en lo que se refiere a estas últimas.

Sistema científico-técnico

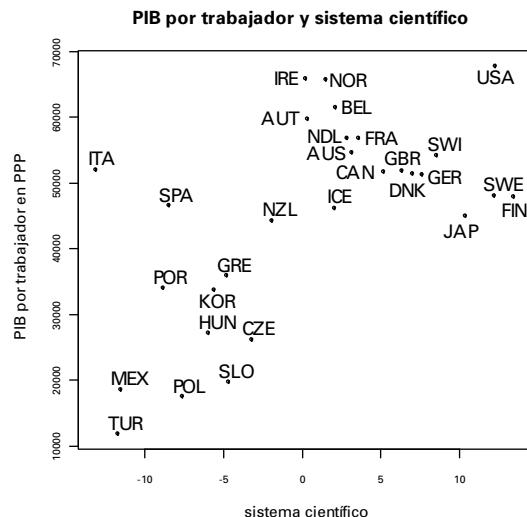
La percepción de los empresarios sobre la calidad del sistema científico-técnico guarda una relación positiva con el nivel de productividad (véase gráfico 3.52). De nuevo, Italia tiene una productividad que no guarda relación con la mala opinión que sus empresarios tienen de su sistema científico-téc-

Gráfico 3.51
PRODUCTIVIDAD Y RESTRICCIONES FINANCIERAS Y LABORALES



nico y algo similar, pero menos marcado, ocurre con España. Por el contrario, Suecia, Finlandia y en menor medida Japón tienen una productividad más baja de la que pudiera corresponder a la calidad de su sistema científico-técnico.

Gráfico 3.52
PRODUCTIVIDAD Y SISTEMA CIENTÍFICO-TÉCNICO



Percepciones de los empresarios españoles

El análisis que hemos presentado en las secciones anteriores pone de manifiesto que, de acuerdo con las percepciones de los empresarios de los países de la OCDE, España se encuentra relativamente atrasada en muchos aspectos institucionales. Cómo dijimos en la introducción, la relevancia de ese análisis depende de la comparabilidad de las respuestas de los empresarios de los distintos países. Y esa comparabilidad, que es supuesta en todas las explotaciones que se hacen de este tipo de datos (incluidos los Informe sobre Competitividad Global realizados por el *World Economic Forum*, precisamente a partir de la EOS), no está garantizada. Hemos esgrimido, sin embargo, argumentos para defender que se pueden realizar las comparaciones, especialmente si se centran en países relativamente homogéneos como los de la OCDE.

En cualquier caso, lo que sí se está legitimado sin reservas es comparar la percepción que expresan tener los empresarios de un mismo país de distintos aspectos de su entorno y de su realidad institucional. Si el conjunto de los empresarios españoles puntúan con una nota muy baja cierto aspecto y con una nota alta otro aspecto, querrá decir que los empresarios encuestados perciben cómo peor, o más limitativo, el primer aspecto que el segundo²¹.

Con ese objetivo, y evitando cuestiones de agregación, reflejamos en la tabla 3.31 las calificaciones medias que los empresarios españoles encuestados han dado en las preguntas que han servido para confeccionar los indicadores presentados en este estudio. Aparecen agrupados por aspectos institucionales (conducta irregular, funcionamiento de la Administración, seguridad jurídica, relaciones laborales, restricciones financieras y ciencia y educación), excluyendo aquellas preguntas en las que la calificación media es superior a 5 (recuérdese que la puntuación es del 1 al 7). En la tabla 3.31 dentro de cada bloque las calificaciones están ordenadas de menor a mayor. En la columna de la derecha aparece la posición de España en el ranking de los 104 países contemplados por la EOS en cada una de las respuestas.

Puede observarse que varios aspectos sobre el funcionamiento de la Administración Pública reciben una calificación muy baja, especialmente las relacionadas con la gestión de permisos y la apertura de empresas. También las conductas irregulares en políticos y el favoritismo en las decisiones de la Administración Pública. Califican asimismo muy bajo aspectos importantes del sistema científico-técnico (la calidad de los centros de investigación y la relación entre empresas y universidades) y algunas peculiaridades del sistema financiero (la facilidad de obtener créditos sin garantía de colateral y el acceso al «*venture capital*»), las más relevantes para los innovadores. En los aspectos de seguridad jurídica tienen una pésima opinión sobre los servicios policiales y otorgan una nota medianamente baja a la independencia de la justicia y a la eficacia del sistema legal para resolver conflictos entre empresas y para oponerse a medidas políticas que se consideren ilegítimas y lesivas.

²¹ Otra cuestión será, para hacer inferencias al conjunto de la economía, la representatividad de la muestra de empresarios españoles utilizada por la EOS.

Tabla 3.31

**CALIFICACIONES DE EMPRESARIOS ESPAÑOLES AGRUPADAS
POR ASPECTOS INSTITUCIONALES**

CONDUCTA IRREGULAR	Confianza en honestidad de políticos	3,6	23
	Donaciones ilegales a partidos	3,6	46
	Favoritismo en decisiones gubernamentales	3,7	36
	Consecuencias favorables de donaciones legales a partidos	3,9	47
	Pagos irregulares en contratos públicos	4,8	34
	Desvío de fondos públicos	4,9	26
FUNCIONAMIENTO ADMINISTRACIÓN	Permisos y regulaciones (Admón, Central)	3,0	48
	Permisos y regulaciones (Admón. Local)	3,1	59
	Facilidad creación empresas	3,5	77
	Transparencia en decisiones gubernamentales	3,8	50
	Impuestos	3,8	30
	Impacto de barreras comerciales domésticas	3,8	73
	Eficacia de gestión de aduanas	4,1	39
	Apertura de régimen de Aduanas	4,5	30
	Calidad de infraestructuras	4,8	32
SEGURIDAD JURÍDICA	Confianza en Policía	3,1	88
	Eficacia del marco legal	4,0	47
	Independencia Judicial	4,1	50
	Eficacia legislativa	4,3	25
	Protección de propiedad intelectual	4,5	31
	Coste de crimen y violencia	4,6	52
	Legislación de quiebras	4,7	39
LABORAL	Flexibilidad laboral	2,7	89
	Retribución y productividad	4,0	45
	Flexibilidad en determinación salarios	4,2	76
	Cooperación entre empresas y empleados	4,3	56
FINANCIERAS	Facilidad de obtener créditos sin colateral	3,6	38
	Acceso a «venture capital»	3,9	26
CIENCIA EDUCACIÓN	Colaboración empresa/universidad	3,6	33
	Calidad de centros de investigación	3,7	51
	Calidad del sistema educativo	4,3	30
	Grado de absorción de nuevas tecnologías	4,6	52
	Disponibilidad de científicos e ingenieros	4,9	40

Tabla 3.32

ASPECTOS MÁS LIMITATIVOS PARA EMPRESARIOS ESPAÑOLES	
Flexibilidad laboral	2,7
Permisos y regulaciones (Admón. Central)	3,0
Permisos y regulaciones (Admón. Local)	3,1
Confianza en Policía	3,1
Facilidad creación empresas	3,5
Confianza en honestidad de políticos	3,6
Donaciones ilegales a partidos	3,6
Facilidad de obtener créditos sin colateral	3,6
Colaboración empresa/universidad	3,6
Favoritismo en decisiones gubernamentales	3,7
Calidad de centros de investigación	3,7
Transparencia decisiones gubernamentales	3,8
Impuestos	3,8
Impacto de barreras comerciales domésticas	3,8
Consecuencias favorables de donaciones legales a partidos	3,9
Acceso a «venture capital»	3,9
Eficacia del marco legal	4,0
Retribución y productividad	4,0
Eficacia de gestión de aduanas	4,1
Independencia Judicial	4,1
Flexibilidad en determinación salarios	4,2
Eficacia legislativa	4,3
Cooperación entre empresas y empleados	4,3
Calidad del sistema educativo	4,3

También valoran muy mal las restricciones a la gestión laboral. Especialmente mal las relativas a la contratación y despido, pero también las que se refieren a la determinación salarial: relación entre retribución y productividad y flexibilidad salarial.

En la tabla 3.32 se presentan ordenadas de menor a mayor todas los aspectos que hayan merecido una nota media inferior al 4,5. Vemos que la peor nota la obtiene la flexibilidad laboral (flexibilidad en la contratación y en el despido). En la encuesta a 1.800 empresarios realizada dentro de este proyecto²², la legislación laboral vigente y las decisiones de los tribunales valores son percibidos como obstáculos relevantes, pero con menos generalidad e importancia que distintos aspectos del funcionamiento de la Administración y que las decisiones de los

²² Véase Capítulo 4.

tribunales de justicia. La diferencia entre este resultado y el de nuestra encuesta puede explicarse, parcialmente al menos, por diferencias en las muestras. Probablemente los encuestados por la EOS son directivos de empresas grandes mientras que los 1.800 de nuestra encuesta han sido seleccionados de forma más representativa del conjunto de empresarios (de Andalucía, Cataluña y Madrid). Y en nuestra encuesta se obtiene una percepción mayor sobre lo limitativo que resulta la legislación laboral vigente en las empresas grandes que en las medianas y pequeñas.

Aquí también, cómo ocurre en nuestra encuesta, los trámites con los distintos niveles de la Administración Pública y los procedimientos para la creación de empresas reciben una calificación muy baja. Es de resaltar la baja calificación que otorgan los empresarios españoles encuestados por la EOS a dos aspectos fundamentales en la acción del gobierno y de las administraciones públicas: el favoritismo en las decisiones gubernamentales y la transparencia de esas decisiones. Una administración pública pesada e inefficiente y respecto a la cual los empresarios perciban sesgos y falta de transparencia en sus acciones de regulación y de aplicación de la normativa vigente constituye un serio obstáculo a la dinámica empresarial.

Otra diferencia notable con nuestra encuesta es la mala valoración que reciben aquí dos aspectos del sistema financiero. Mientras que en nuestra encuesta sólo una minoría pensaba que el acceso a la financiación bancaria o de otro tipo era un obstáculo relevante, aquí la posibilidad de obtener crédito sin garantías y el acceso al *venture capital* son calificados con una nota baja. Obtiene, en cambio, una muy buena calificación la salud de los bancos (6.5) y una aceptable el grado de sofisticación del sistema financiero (5.1).

En lo que se refiere al funcionamiento de la justicia y a la seguridad jurídica, la valoración que dan los empresarios encuestados por la EOS es relativamente baja, pero menos que la que reciben distintos aspectos del funcionamiento de la administración, del sistema financiero, de las conductas irregulares y de las relaciones laborales. Dejando aparte la bajísima valoración que reciben los servicios de la Policía, valoran bastante mal la independencia de la justicia y la eficacia del sistema legal para resolver conflictos entre empresas y para oponerse a medidas políticas que se consideren ilegítimas y lesivas. En este sentido no dan una imagen muy diferente a la que se obtiene de nuestra encuesta. Quizá aquí lo perciben como algo menos limitativo. La explicación puede, de nuevo, encontrarse en la muestra, pues los resultados de nuestra encuesta apuntan que la percepción que tienen las empresas grandes de lo lenta que es la Justicia española (la lentitud es el elemento más negativo) es menos negativa que la que tienen empresas pequeñas y medianas.

Los resultados de la EOS son coherentes con los de nuestra encuesta en lo que se refiere a la percepción de la presencia de conductas irregulares en distintos ámbitos relevantes para la actividad empresarial. En ambos casos parece percibirse una serie preocupación entre los empresarios por la presencia de esas conductas que afectan negativamente la percepción del entorno en el que desarrollan su ac-

tividad. Pero no se puede decir que sean vistas como la mayor restricción. Hay que decir, sin embargo, y esto se aplica a las dos encuestas, que la percepción de lo pesada y inefficiente que resulta la acción del gobierno y de la Administración Pública no es en absoluto independiente de la presencia de esas conductas irregulares.

La baja calidad de los centros de investigación y la deficiente colaboración entre universidades y empresas, por un lado, y lo restrictivo que resulta la estructura impositiva y las dificultades que se derivan de las barreras comerciales y de la deficiente gestión de las aduanas, por otro, son también dificultades serias percibidas por los empresarios españoles encuestados por la EOS. La percepción negativa de los impuestos coincide (y lo hace de forma similar en términos relativos) con los resultados de nuestra encuesta. En ésta los empresarios encuestados producen una valoración bastante alta a la Universidad y tienen una opinión peor de lo que se esperaba sobre lo que les aporta, cómo factor dinamizador, el funcionamiento de los organismos dedicados a la transferencia de tecnología. No hay en nuestra encuesta preguntas relativas al comercio exterior.

En resumen, los empresarios españoles encuestados por la EOS manifiestan una valoración de su entorno institucional bastante negativo y no muy diferente de la que se obtiene de los resultados de nuestra encuesta. Algunas de las diferencias están probablemente explicadas por las diferencias en las muestras.

Conclusiones

La *Executive Opinion Survey (EOS)* del *World Economic Forum* recoge las opiniones de empresarios de 104 países sobre muy distintos asuntos, entre ellos de su percepción sobre relevantes aspectos institucionales. A partir de las medias por países de las distintas respuestas, recogidas en el *Global Competitive Report 2004* del propio *World Economic Forum*, hemos construidos ranking por países de diferentes indicadores, resultado de agregar respuestas de cuestiones relacionadas.

Se han construido una serie de indicadores intermedios y, a partir de ellos, seis indicadores agregados: Conducta Irregular, Funcionamiento de la Administración, Seguridad Jurídica, Restricciones Financieras, Regulaciones Laborales y Sistema Científico Técnico.

En el ranking de países de los 30 países de la OCDE, España se encuentra situado en el tercer tercio en todos los indicadores, excepto en el de Restricciones Financiera (en el que ocupa el puesto 18).

En Conducta Irregular y en el indicador de Funcionamiento de la Administración ocupa el puesto 21, y en Seguridad Jurídica se encuentra en el puesto 23. En estos tres importantes aspectos institucionales España sólo tiene por detrás de forma sistemática a Italia, República Checa, Polonia, Turquía y México y en dos de estos tres indicadores también tiene por detrás a Hungría, Eslovaquia y a

Grecia. Países todos ellos, si exceptuamos a Italia, de una renta per cápita muy inferior a la española.

Por otra parte, utilizando la técnica del Escalado Multidimensional a los distintos indicadores intermedios, hemos podido valorar la distancia de España a los otros países de la OCDE en cada uno de los aspectos institucionales representado por los citados indicadores. La conclusión casi general es que España se encuentra atrasada respecto de los países más avanzados en una distancia más del doble que el adelanto que muestra respecto a los países más atrasados. En no pocos casos la distancia a los primeros es casi el triple de la que mantiene con los últimos. La excepciones son en el indicador Impuestos (lo gravoso que resulta para la actividad empresarial), que se encuentra más cerca de la cabeza (es decir, de los países en los que los empresarios perciben a los impuestos como poco gravosos) que de la cola, y en el indicador Restricciones Financieras, en el que la distancia de España a los mejores es menos del doble de la que tiene con los peores.

Estos resultados no son en absoluto incoherentes con los que se obtiene del análisis de una fuente de datos de naturaleza distinta, que reflejan el estado de las normas y regulaciones que condicionan la actividad empresarial, como es el *Doing Business* del Banco Mundial²³. Bien es verdad que la imagen relativa de España a partir de los datos de la EOS que hemos presentado aquí es peor que la que se obtiene del análisis de aquellos datos. En primer lugar porque se contemplan más aspectos que en *Doing Business* y en muchos de esos aspectos que se recogen aquí (y no allí) España muestra una imagen peor que la mayoría de los países de la OCDE. En segundo lugar, porque las diferencias que hay en los aspectos cubiertos por ambas fuentes resultan explicables por el hecho de que la lectura que los empresarios hacen de las normas y regulaciones, basadas en su práctica, está condicionada por el estado de la seguridad jurídica y por la presencia o no de conductas irregulares²⁴. Y en este mismo estudio, así como en los indicadores de *Governance* del Banco Mundial confeccionado por el equipo de Kaufmann, se obtiene que España se encuentra en una situación relativamente deficiente en esos aspectos.

Ante las reservas que pudiera haber sobre la comparabilidad entre países de las respuestas a la EOS (que a nosotros nos parece lícita), hemos terminado por analizar de forma individualizada las respuestas de los empresarios españoles identificando qué aspectos reciben una menor valoración y son percibidos como una limitación a su actividad. Los empresarios españoles encuestados por la EOS manifiestan una valoración de su entorno institucional bastante negativo y no muy diferente de la que se obtiene de los resultados de la encuesta a 1.800 empresarios españoles realizada dentro de este proyecto²⁵.

²³ Véase Capítulo 3 (sección 3.1).

²⁴ Véase Capítulo 1 (sección 1.2.1).

²⁵ Véase Capítulo 4.

RANKING DE INDICADORES INTERMEDIOS

Conducta irregular						
	Coima1		Coima2		Competencia	
1	Dinamarca	(1)	1	Dinamarca	(1)	1
2	Islandia	(2)	2	Noruega	(2)	2
3	Nueva Zelanda	(3)	3	Finlandia	(3)	3
4	Finlandia	(4)	4	Suecia	(5)	4
5	Suecia	(5)	5	Nueva Zelanda	(6)	5
6	Australia	(7)	6	Islandia	(7)	6
7	Reino Unido	(8)	7	Países Bajos	(8)	7
8	Noruega	(10)	8	Reino Unido	(9)	8
9	Suiza	(11)	9	Suiza	(12)	9
10	Países Bajos	(12)	10	Luxemburgo	(13)	10
11	Alemania	(14)	11	Australia	(14)	11
12	Austria	(15)	12	Alemania	(15)	12
13	Luxemburgo	(16)	13	Austria	(16)	13
14	Canadá	(18)	14	Bélgica	(17)	14
15	Japón	(19)	15	Japón	(20)	15
16	Estados Unidos	(21)	16	Francia	(22)	16
17	Irlanda	(22)	17	Estados Unidos	(26)	17
18	Portugal	(23)	18	Portugal	(27)	18
19	Francia	(24)	19	Canadá	(28)	19
20	Bélgica	(25)	20	Irlanda	(30)	20
21	España	(32)	21	España	(35,5)	21
22	Italia	(39)	22	Hungría	(51)	22
23	Hungría	(44)	23	Corea del Sur	(55)	23
24	Grecia	(49)	24	Italia	(57)	24
25	Corea del Sur	(51)	25	Grecia	(58,5)	25
26	República Eslovaca	(52)	26	República Checa	(63)	26
27	República Checa	(61)	27	Méjico	(71)	27
28	Méjico	(66)	28	Turquía	(78)	28
29	Turquía	(70,5)	29	República Eslovaca	(86)	29
30	Polonia	(83)	30	Polonia	(90)	30

Estos resultados ponen de manifiesto que la percepción de los empresarios españoles sobre la realidad institucional en la que tienen que desarrollar su actividad es relativamente negativa, peor que la de los otros países con los que España debería optar a converger. Nuestra hipótesis, avalada por mucha evidencia sobre la importancia de los factores institucionales²⁶, es que esta peor calidad relativa es un serio obstáculo para que se produzca esa convergencia.

²⁶ En este mismo estudio se presentan correlaciones positivas entre muchos de los aspectos institucionales y la productividad media de los países de la OCDE.

FUNCIONAMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

	Permisos	Comercio exterior	Impuestos	Burocracia	Infraestructuras
1	Islandia	(3)	1 Suecia	1 Hungría	1 Dinamarca
2	Finlandia	(5)	2 Nueva Zelanda	2 Francia	2 Finlandia
3	Suecia	(7)	3 Finlandia	3 Noruega	3 Islandia
4	Suiza	(9)	4 Dinamarca	4 Islandia	4 Alemania
5	Irlanda	(12)	5 Reino Unido	4 Irlanda	5 Suiza
6	Reino Unido	(14)	6 Países Bajos	5 República Checa	6 Japón
7	Luxemburgo	(15)	7 Alemania	6 Italia	7 Noruega
8	Austria	(17)	8 Luxemburgo	7 Suiza	8 Francia
9	Noruega	(18)	9 Irlanda	8 República Eslovaca	9 Luxemburgo
10	Alemania	(23)	10 Australia	9 Países Bajos	10 Países Bajos
11	Estados Unidos	(24)	11 Austria	10 Canadá	11 Estados Unidos
12	Canadá	(25)	12 Bélgica	10 Reino Unido	12 Suecia
13	Australia	(26)	13 Portugal	11 Reino Unido	13 Australia
14	Dinamarca	(27)	14 Islandia	12 Nueva Zelanda	14 Bélgica
15	Nueva Zelanda	(35,5)	15 Canadá	13 Australia	15 Canadá
16	Países Bajos	(38,5)	16 Estados Unidos	14 Estados Unidos	16 Austria
17	Hungría	(38,5)	17 Noruega	15 Estados Unidos	17 Reino Unido
18	Japón	(46)	18 Suiza	16 Austria	18 Corea del Sur
19	República Eslovaca	(51,5)	19 Grecia	17 Finlandia	19 Irlanda
20	República Checa	(53)	20 República Eslovaca	18 Hungría	20 Austria
21	Corea del Sur	(60)	21 España	19 Japón	21 Portugal
22	España	(61)	22 Japón	20 Grecia	22 República Eslovaca
23	Portugal	(63)	23 Francia	21 Australia	23 España
24	Turquía	(72)	24 Hungría	22 Dinamarca	24 Grecia
25	Grecia	(75)	25 Corea del Sur	23 Suecia	25 Hungría
26	Bélgica	(81)	26 Italia	24 Turquía	26 Italia
27	Francia	(84,5)	27 República Checa	25 Méjico	27 República Checa
28	Méjico	(92,5)	28 Méjico	26 Francia	28 Polonia
29	Polonia	(94)	29 Turquía	27 Polonia	29 Portugal
30	Italia	(97)	30 Polonia	28 Alemania	30 Méjico

SEGURIDAD JURÍDICA

Justicia		Derechos de propiedad	Normas	Criminalidad
1	Dinamarca	(1)	1 Dinamarca	1 Finlandia
2	Noruega	(3)	2 Alemania	2 Islandia
3	Finlandia	(3)	3 Reino Unido	3 Dinamarca
4	Islandia	(3)	4 Finlandia	4 Suiza
5	Alemania	(5)	5 Suecia	5 Noruega
6	Suecia	(6)	6 Noruega	6 Alemania
7	Países Bajos	(7)	7 Países Bajos	7 Suecia
8	Suiza	(8)	8 Suiza	8 Nueva Zelanda
9	Luxemburgo	(9)	9 Islandia	9 Luxemburgo
10	Australia	(11)	10 Austria	10 Australia
11	Nueva Zelanda	(12)	11 Nueva Zelanda	11 Austria
12	Reino Unido	(13,5)	12 Australia	12 Portugal
13	Austria	(13,5)	13 Canadá	13 Reino Unido
14	Canadá	(15)	14 Francia	14 Estados Unidos
15	Irlanda	(18,5)	15 Irlanda	15 Irlanda
16	Japón	(23)	16 Luxemburgo	16 Grecia
17	Bélgica	(24)	17 Bélgica	16 Canadá
18	Francia	(27)	18 Estados Unidos	17 Irlanda
19	Portugal	(30)	19 Japón	17 Francia
20	Grecia	(38)	20 Corea del Sur	18 Francia
21	Estados Unidos	(39)	21 Portugal	18 Japón
22	Hungría	(43,5)	22 España	19 Bélgica
23	España	(46)	23 Grecia	19 Bélgica
24	Corea del Sur	(49,5)	24 Hungría	20 Hungría
25	Turquía	(55)	25 Italia	21 Corea del Sur
26	República Checa	(57)	26 República Eslovaca	22 Países Bajos
27	República Eslovaca	(59)	27 Méjico	23 Turquía
28	Italia	(66)	28 República Checa	23 Italia
29	Méjico	(70)	29 Polonia	24 República Checa
30	Polonia	(78)	30 Turquía	25 Méjico

3.4. CALIDAD INSTITUCIONAL Y ABSORCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

(Autores: CARLOS SEBASTIÁN y GREGORIO R. SERRANO)

Introducción

Los trabajos empíricos sobre cómo las instituciones afectan el funcionamiento y crecimiento de las economías siguen tres tipos de estrategias: a) regresiones de crecimiento en las que se utilizan como inputs indicadores institucionales, b) identificación de episodios persistentes de convergencia (o de aceleración) y posterior análisis de cómo cambios en las instituciones han contribuido a esos episodios, y c) análisis econométrico al nivel de las empresas que tratan de identificar cómo los factores institucionales afectan al comportamiento de las empresas.

En este estudio, en la sección 1.1 hemos repasado críticamente los estudios que siguen la estrategia a), hemos desarrollado en el capítulo 2 la estrategia b) y, ahora, hacemos un modesto ejercicio en la estrategia c). El objetivo del ejercicio es tratar de identificar si las percepciones de los empresarios acerca del contexto institucional afectan su decisión de absorber nuevas tecnologías. Pensamos que esta absorción es el verdadero motor del crecimiento en la productividad.

Datos y cuestiones metodológicas

Los factores institucionales que vamos a utilizar son los indicadores intermedios que hemos derivado de nuestro estudio sobre la EOS²⁷. De hecho vamos a utilizar la proyección EMD que hemos graficado en la presentación de los distintos indicadores institucionales²⁷ que son variables continuas definidas en el rango [-50, 50] cuando los calculamos para el total de la muestra de 104 países cubiertos por la EOS²⁹.

Las medidas de los factores institucionales que utilizamos no son medidas objetivas de los mismos, sino percepciones subjetivas reveladas por los ejecutivos empresariales encuestados por la EOS. Pero pensamos que estas son las medidas relevantes. Fundamentalmente porque las decisiones de las empresas se toman en base a las percepciones de sus ejecutivos. Creemos³⁰, además, que las percepciones que tienen los empresarios sobre las normas y las regulaciones que les afectan están determinadas no sólo por el contenido de esas regulaciones sino también por el estado de la seguridad jurídica (garantía de cumplimiento de leyes y contratos) y por los códigos de conducta (corrupción y demás), por lo que un mismo contenido de las normas pueden conducir a distintas percepciones y, por consiguiente, a decisiones diferentes.

²⁷ Véase la sección 3.3 de este capítulo.

²⁸ Para una descripción de la metodología EMD véase el Anexo A.

²⁹ Cuando hemos aplicado el EMD a los 30 países de la OCDE las proyecciones de cada indicador intermedio están definidos en el rango [-15, 15], que son los que graficamos en la sección 3.3.

³⁰ Ver la sección 1.2.1 del capítulo 1.

Menos justificable es utilizar como medida de las decisiones sobre absorción de nuevas tecnologías las opiniones de los ejecutivos sobre el grado en el que las empresas de su país son activas en esta absorción. La justificación para usar esa variable (además del hecho de no disponer de otra) podría ser que esas opiniones constituyen un testimonio de primera mano sobre las decisiones que se toman en las empresas de cada país.

Por tanto utilizamos las respuesta a la pregunta 3,02 de la EOS 2004 (Las empresas en su país están 1 = no interesadas en absorber nuevas tecnologías, 7 = absorbiendo de forma agresiva nuevas tecnologías) como variable a explicar. Las respuestas son variables cualitativas, sin propiedad alguna de cardinalidad y no continuas. Por tanto, para relacionar esas respuestas, testimonios de primera mano de la intensidad de absorción en cada país, con las variables que reflejan distintos aspectos institucionales, necesitamos recurrir a modelos probit ordenados.

Instituciones y absorción de tecnologías

Previamente hemos calculado coeficientes de correlación de rango entre las respuestas a la pregunta 3.02 y los distintos indicadores institucionales³¹.

Observamos que existe una correlación de orden relativamente alta entre el grado de absorción de tecnologías con los indicadores de conducta irregular, con varios de los indicadores sobre el funcionamiento de la administración (especialmente permisos e infraestructuras), con los indicadores de seguridad jurídica y con el de la calidad del sistema científico-técnico. Apenas existe correlación con el indicador de impuestos y con el de las restricciones laborales y para los países de la OCDE tampoco con el indicador de comercio ni con el de restricciones financieras. Las diferencias, sin embargo, entre la muestra de los 104 países y los 30 de la OCDE son relativamente pequeñas. No nos debería extrañar que las correlaciones más bajas se encuentren con los factores institucionales para los que no había correlación con el PIB por trabajador³². Efectivamente, si nos centramos en la muestra de países de la OCDE, para la que calculamos los coeficientes de correlación entre indicadores institucionales y PIB por trabajador, allí era muy baja o inexistente la correlación de la productividad media con impuestos, restricciones laborales, comercio y restricciones financieras y aquí la correlación de rango entre el grado de absorción de tecnologías y esos mismos indicadores es también bastante baja.

En el modelo probit ordenado la variable dependiente es una variable cualitativa consistente en la agregación de las respuestas a la pregunta 3,02 de la EOS en tres rangos: [1-4], (4-5.5] y (5.5-7]. Y las variables independientes son variables continuas consistentes en la proyección EMD de algunos de los indicadores intermedios. Hemos empezado por considerar Permisos, Infraestructuras, Justicia, Derechos de

³¹ Para estas correlaciones de rango utilizamos, tanto para los indicadores intermedios como para los agregados, el orden del ranking de los países derivados en la sección 3.3 de este capítulo.

³² Véase el la sección 3.3.

Tabla 3.33

CORRELACIÓN DE RANGO ENTRE ABSORCIÓN E INSTITUCIONES		
CORRELACIÓN DE RANGO		
3.02 absorción de tecnologías	104 países	OCDE
CONDUCTA IRREGULAR	0,78	0,65
COIMA 1	0,74	0,69
COIMA 2	0,71	0,65
Competencia	0,80	0,58
FUNCIONAMIENTO ADMINISTRACIÓN	0,78	0,69
Permisos	0,64	0,76
Comercio	0,75	0,49
Impuestos	0,30	0,20
Burocracia	0,41	0,39
Infraestructuras	0,80	0,76
SEGURIDAD JURÍDICA	0,83	0,73
Justicia	0,77	0,67
Derechos de Propiedad	0,81	0,65
Normas	0,72	0,74
Crimen	0,76	0,66
RESTRIC. FINANCIERAS	0,67	0,51
RESTRIC. LABORALES	0,43	0,50
S. CIENTÍFICO-TÉCNICO	0,76	0,79

Propiedad, Corrupción (Coima 1) y Calidad del Sistema Científico-Técnico (SCT). El problema es que, como se comprueba en la tabla 3.34, hay una correlación bastante alta entre la mayoría de esas variables.

Tabla 3.34

	COEFICIENTES DE CORRELACIÓN VARIABLES INSTITUCIONALES					
	Corrupción	Permisos	Infraestruc.	Justicia	D. propiedad	SCT
Corrupción	1	0,669	0,906	0,873	0,916	0,709
Permisos	0,669	1	0,618	0,737	0,692	0,490
Infraestruc.	0,906	0,618	1	0,828	0,892	0,775
Justicia	0,873	0,737	0,828	1	0,922	0,741
D. propiedad	0,916	0,692	0,892	0,922	1	0,780
SCT	0,709	0,490	0,775	0,741	0,780	1

Hemos apuntado (sección 1.2.1) que la percepción del funcionamiento de la Administración depende de la seguridad jurídica y del nivel de corrupción. Una estrategia posible, entonces, es utilizar como variables independiente uno de los indicadores representativos de seguridad jurídica (utilizamos la percepción de la justicia) y corrupción (que, cómo hemos dicho, representamos por el indicador Coima1) y, junto a ellos, los residuos de una regresión lineal entre permisos y justicia o entre permisos y corrupción. En las tablas 3.35 y 3.36 presentamos los resultados de las estimaciones de sendos modelos probit ordenados (Modelos A y B). En el primero (tabla 3.35) las variables independientes son Justicia, los residuos de la regresión entre Permisos y Justicia y la calidad del sistema científico-técnico (SCT). En el segundo (tabla 3.36), las variables independientes son, además de SCT, Corrupción y el residuo de la regresión entre Permisos y Corrupción.

Vemos, de la estimación del modelo A, que no se rechaza la hipótesis de relación entre la percepción de la Justicia y de la calidad del Sistema Científico-Técnico, por un lado, y la pertenencia de los países a los distintos rangos sobre intensidad de absorción de nuevas tecnologías, por otro. Tampoco de la relación de esta última variable con la percepción de la gestión administrativa de permisos y licencias, concretamente de aquella parte que no es explicada por la percepción sobre el funcionamiento de la Justicia.

Tabla 3.35

MODELO PROBIT ORDENADO A

	Valor	DT	t
Justicia	-0,0306	0,0079	-3,849
Residuos Permisos	-0,0213	0,0078	-2,732
SCT	-0,0331	0,0084	-3,899

Intersecciones

(1-4] (4-5,5]	-1,2564	0,2245	-5,596
(4-5,5] (5,5-7]	2,1509	0,3233	6,652
Residual Deviance	106,23		
AIC	116,23		

	Probabilidades medias			Variación relativa de probabilidades medias	
	Modelo A	Var. justicia	Var. SCT	% Var. justicia	% Var. SCT
(1,4]	0,2834	0,2360	0,239	-16,70%	-15,70%
(4,5,5]	0,5641	0,5755	0,575	2,00%	1,90%
(5,5,7]	0,1524	0,1885	0,186	23,70%	22,00%

A partir de los coeficientes del modelo probit ordenado se estiman las probabilidades de que la variable dependiente tome los diferentes valores de su recorrido, esto es, las probabilidades medias³³ esperadas de pertenencia a cada uno de los tres grupos. En la parte inferior de la tabla 3.35 (y más abajo de la tabla 3.36) se presentan dichas probabilidades y el efecto sobre las mismas de variaciones de un 20% del rango intercuartílico (RI) de las variables explicativas. Debe reconocerse que no resulta intuitivo lo que representa un cambio de 20% del RI de la proyección EMD de los indicadores institucionales y, menos aún, de los residuos de la regresión entre las proyecciones EMD de indicadores institucionales. No obstante, parece claro que en todos los casos se trata de cambios relevantes en dirección a una mejoría del aspecto institucional de que se trate.

En el modelo A, ante la mejoría citada de Justicia (de un 20% del RI), la probabilidad de que la absorción de tecnología sea «baja» cae un 16.7% y la de que sea «alta» crece un 23.7%. A su vez, ante la mejoría de un 20% del RI de la calidad del Sistema Científico-Técnico, la probabilidad de que la absorción de tecnología sea «baja» cae un 15.7% y la de que sea «alta» crece un 22%.

Tabla 3.36

MODELO PROBIT ORDENADO B

	Valor	DT	t
Corrupción	-0,0279	0,0079	-3,539
Residuos Permisos	-0,0246	0,0071	-3,461
SCT	-0,0356	0,0082	-4,320
Intersecciones			
(1-4][4-5,5]	-1,2667	0,2256	-5,614
(4-5,5] (5,5-7]	2,1668	0,3341	6,485
Residual Deviance	107,08		
AIC	117,08		

	Probabilidades medias			Variación relativa de probabilidades medias	
	Modelo B	Var. justicia	Var. SCT	% Var. corrupción	% Var. SCT
(1,4]	0,2826	0,2326	0,2321	-17,30%	-17,90%
(4,5,5]	0,5637	0,5815	0,5794	3,20%	2,80%
(5,5,7]	0,1538	0,1849	0,1885	20,20%	22,60%

³³ Esta probabilidad es diferente para cada uno de los individuos (países en este caso) considerados, por lo que las probabilidades presentadas son un promedio de las individuales.

En el modelo B, en el que se ha sustituido Justicia por Corrupción (Coima 1) y los residuos de la regresión entre Permisos y Justicia por los de la regresión entre Permisos y Corrupción se obtienen resultados similares. También, ante la mejoría de un 20% del RI de Corrupción, la probabilidad de que la absorción de tecnología sea «baja» cae un 17.3% y la de que sea «alta» crece un 20.2%. Para SCT estas proporciones son de 17.9% y 22.6% respectivamente, similares a las del modelo anterior.

Pero además de obtener estimaciones puntuales de las probabilidades medias, deben estimarse intervalos de confianza para las mismas, lo que se ha hecho siguiendo la técnica de bootstrapping³⁴. Al hacerlo, dichos intervalos de confianza resultan ser muy amplios (mucha dispersión). Esta mala precisión en la estimación de los modelos, debida entre otros factores al hecho de que todas las variables se mueven conjuntamente, impide pronunciarnos sobre las formulaciones alternativas que hemos propuesto.

Una última alternativa que hemos considerado es utilizar como variables independiente las dos variables de funcionamiento de la administración (Permisos e Infraestructura) junto a SCT (Modelo C). Los resultados se presentan en la tabla 3.37.

Tabla 3.37

MODELO PROBIT ORDENADO C

	Valor	DT	t
Permisos	-0,0238	0,0069	-3,434
Infraestructura	-0,0334	0,0071	-2,988
SCT	-0,0261	0,0082	-2,911
Intersecciones			
(1,4] (4,5,5]	-1,526	0,2862	-5,336
(4,5,5] (5,5,7]	2,569	0,4303	5,970
Residual Deviance	98,13		
AIC	108,12		

	Probabilidades medias				Variación relativa de probabilidades medias		
	Modelo C	Var. permisos	Var. infraest.	Var. SCT	% Var. permisos	% Var. infraest.	% Var. SCT
(1,4]	0,283	0,2492	0,2363	0,2363	-11,90%	-16,50%	-11,70%
(4,5,5]	0,5672	0,5774	0,5795	0,5795	1,80%	2,20%	1,80%
(5,5,7]	0,1499	0,1735	0,1842	0,1842	15,70%	22,90%	15,40%

³⁴ Con *bootstrapping* se estima la varianza (o, en general, la distribución) de alguna magnitud cuando no se dispone de resultados analíticos o estos dependen de supuestos fuertes. Véase, por ejemplo, Mooney y Duvall (1993).

De nuevo las tres variables independientes parecen asociadas con la pertenencia de los países a los distintos rangos sobre la intensidad de absorción de nuevas tecnologías. De acuerdo con esta estimación un mejora en las infraestructuras (tal como son percibidas por los empresarios) de un 20% de su RI hace que la probabilidad de que la absorción de tecnología sea «baja» caiga un 16.5% y la de que sea «alta» crece un 22.9%. Estas proporciones son, respectivamente, del 11.9% y de un 15.7%, ante una mejora del 20% del RI de la percepción de Permisos. Y, finalmente, de un 11.7% y de un 15.4% para una mejora de esa magnitud en SCT.

Conclusiones

Pese a las limitaciones del ejercicio empírico realizado, sus resultados son coherentes con la hipótesis defendida a lo largo de este estudio de que las instituciones, cómo ellas son percibidas por los responsables de las decisiones productivas, son muy relevantes para el avance de la productividad. En este caso, los resultados hacen plausible que la percepción de los empresarios de aspectos institucionales condicione el grado en el que absorben nuevas tecnologías. Siendo la absorción de nuevas tecnologías el verdadero motor del crecimiento de la productividad.

3.5. REGULACIONES EN EL MERCADO DE BIENES Y SERVICIOS: EL SISTEMA DE INDICADORES DE LA OCDE

(Autor: JERÓNIMO ROCA)

Introducción

Con el objetivo de ilustrar diferencias en el marco regulatorio de los países de la OCDE, esta institución ha desarrollado un sistema de indicadores de regulaciones en el mercado de productos y servicios que pretende dar cuenta de las políticas que inhiben la competencia e imponen restricciones a las decisiones empresariales privadas en sectores donde a priori no existen razones para que el Estado intervenga, o donde podría hacerlo a través de regulaciones menos coercitivas. (Nicoletti y Scarpetta, 2003). Dado que este sistema de indicadores repara en buena parte de las instituciones económicas formales de los países de la OCDE y se ha vuelto una referencia en la materia, en el presente trabajo se realiza una presentación resumida del mismo.

En la primera sección se presenta el contenido de los diferentes indicadores y se destacan algunas de sus principales características. En la segunda sección se describe el estado de las regulaciones en los países de la OCDE a fines de 2003. De la misma cabe destacar que los países anglosajones son los que presentan un entorno regulatorio «más liberal» mientras que, en el otro extremo, España —junto a Francia, Grecia, Italia y Portugal— presenta uno de los marcos regulatorios más restrictivos. La tercera sección destaca la conver-

gencia hacia un entorno regulatorio más liberal que se ha dado en estos países entre 1998 y 2003. Finalmente, la última sección resume los resultados de algunos estudios que se han basado en estos indicadores, destacándose los que encuentran un impacto negativo de las regulaciones anti-competitivas (a) en la velocidad con que se verifica la convergencia hacia el nivel de productividad del país líder —*catch up*— y (b) en la inversión en tecnología informática y de comunicaciones.

Los indicadores de regulaciones de la OCDE

En 1998 y con el objetivo de ilustrar diferencias en el marco regulatorio de los países de la OCDE, esta institución desarrolló un sistema de indicadores que luego, en 2003, revisó y amplió a un conjunto de países inicialmente no comprendidos³⁵. Estos indicadores dan cuenta de las políticas que inhiben la competencia e imponen restricciones a la administración privada en sectores donde a priori no existen razones para que el Estado intervenga o donde podría hacerlo a través de regulaciones menos coercitivas. (Nicoletti y Scarpetta, 2003).

Los indicadores se construyen a partir de las respuestas que dan altos funcionarios de los gobiernos de los países de la OCDE a un detallado cuestionario sobre la normativa regulatoria en los mercados de bienes y servicios³⁶. En el trabajo que los presenta y describe la metodología que se siguió para su construcción (Nicoletti *et al.*, 2000), también se incluyen indicadores de las regulaciones en el mercado laboral que, no obstante, no fueron elaborados siguiendo dicha metodología.

En el Cuadro 3.1 se ilustra este sistema de indicadores de regulaciones elaborado por la OCDE. A los indicadores del Nivel 5, los más desagregados, construidos a partir de las respuestas al cuestionario (microdatos), les denominaremos «indicadores detallados»; a los del Nivel 4 llamaremos «indicadores subordinados»; y a los del Nivel 3 «indicadores principales». A continuación, se destacan algunas de las principales características de estos indicadores de regulaciones de la OCDE.

Los indicadores de regulaciones elaborados por la OCDE son indicadores objetivos, que informan exclusivamente sobre el texto de la normativa regulatoria en los mercados de bienes y servicios. Dicho de otro modo, reflejan la

³⁵ Los artículos de Nicoletti *et al.* (2000) y Conway *et al.* (2005) son la referencia obligada. En Nicoletti *et al.* (2000) se presentan los indicadores 1998 y se explica en detalle la metodología seguida para su construcción. En Conway *et al.* (2005) se presentan los indicadores 2003 y la revisión y ampliación de los indicadores 1998.

³⁶ De esta fuente proviene aproximadamente un 90% de la información utilizada en la construcción de los indicadores. El restante 10% se obtiene de publicaciones de la OCDE y de otras instituciones.

letra de las reglas del juego. No contienen, por tanto, la subjetividad propia de los indicadores construidos en base a percepciones empresariales. Esto hace posible las comparaciones entre países evitando el conocido problema que surge cuando dichas comparaciones se realizan entre percepciones de empresarios con expectativas diferentes. Existen varios estudios que alertan respecto a que en aquellos escenarios donde las deficiencias institucionales son menores, su censura tiende a ser mayor mientras que, por el contrario, donde son generalizadas ya han sido incorporadas y no generan tan fuertes respuestas de rechazo.

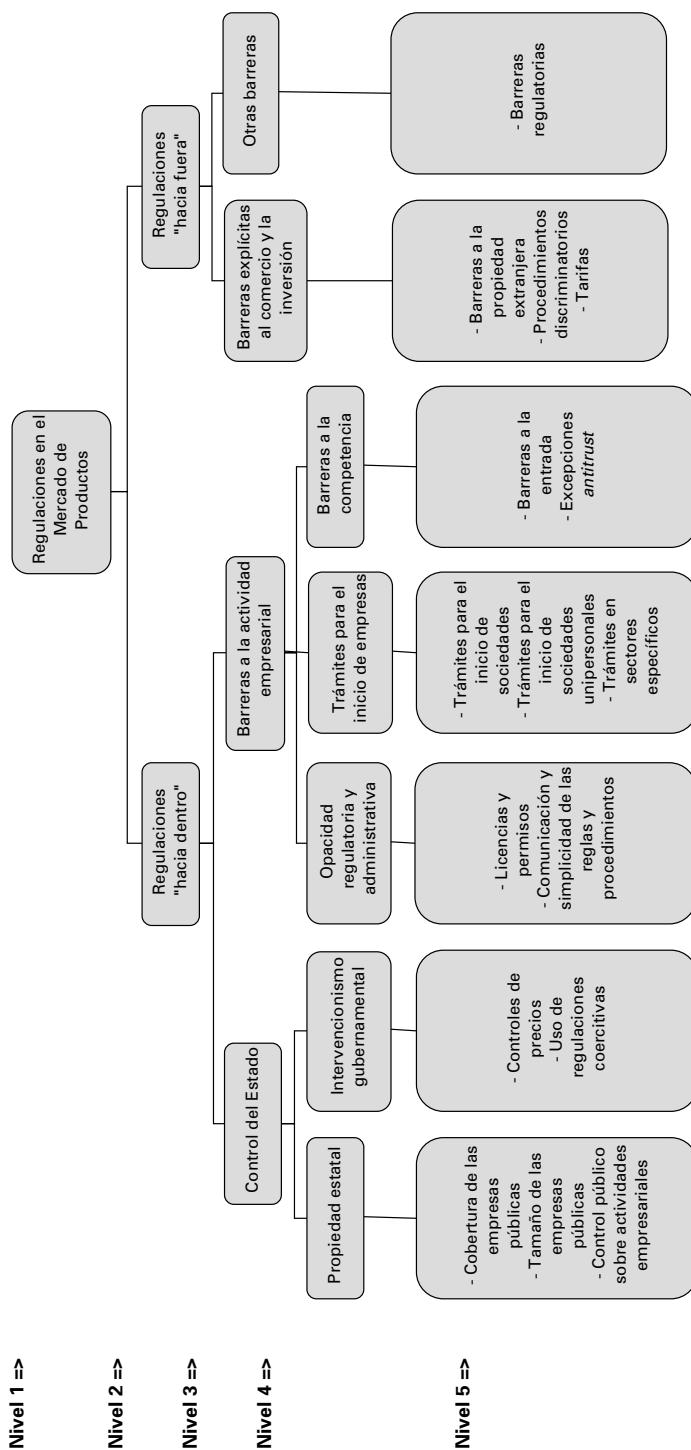
Sin embargo, los indicadores objetivos tienen asociada la desventaja de no captar la forma en que se aplica la normativa. En Capítulo 1 (sección 1.2.1) se muestra que la percepción de los empresarios —a partir de la cual toman sus decisiones— depende tanto de la normativa como de la forma en que la misma es cumplida —seguridad jurídica, control de la corrupción, etc. La relevancia de este hecho es clara: el cambio en la normativa (regulaciones) puede no ser suficiente para alentar decisiones empresariales dinamizadoras.

Los indicadores de la OCDE que aquí se comentan miden las políticas que afectan la competencia en vez de tratar medir directamente el grado de competencia existente en el mercado, a través de proxies como índices de concentración, márgenes de utilidad y similares. De acuerdo a Nicoletti y Scarpetta (2003), esto tiene varias ventajas entre las que se resalta el que, a diferencia de las medidas directas³⁷, los indicadores son interpretables en términos de políticas. Por ejemplo, si se encuentra determinada correlación entre estos indicadores y la productividad se conoce cuáles son las políticas que deberían seguirse para mejorar los resultados.

Como se verá, los indicadores de la OCDE valoran positivamente, en el sentido de que aumentan la competencia, las privatizaciones y la regulación pro-competitiva de los monopolios naturales. No obstante, como los propios autores reconocen (Nicoletti y Scarpetta, 2003), no está claro el grado en el cual la privatización aumenta las presiones del mercado sobre las empresas privatizadas, ni qué políticas regulatorias conducen a mayor competencia cuando coexisten mercados potencialmente competitivos con elementos de monopolio natural.

³⁷ Y también a diferencia de los indicadores basados en percepciones.

Cuadro 3.1
EL SISTEMA DE INDICADORES DE REGULACIONES DE LA OCDE



El siguiente recuadro contiene una descripción de los aspectos de la normativa contenidos en cada uno de los indicadores.

Contenido de los indicadores

En este cuadro se describen brevemente los aspectos de la normativa regulatoria incluidos en cada uno de los indicadores. La construcción y el contenido exactos de cada uno de dichos indicadores (con algunas modificaciones respecto a la versión 1998) se encuentran en Conway *et al.* (2005).

1. *Control del Estado.* En el indicador principal Control del Estado (*State control*) se resumen las disposiciones que establecen un control estatal tanto sobre recursos como sobre decisiones económicas que, en principio, podrían manejar empresas privadas. Este indicador principal, de acuerdo al procedimiento descrito en el Anexo, presenta dos indicadores subordinados —véase Cuadro 3.1—, que reflejan, por un lado, la actuación económica estatal realizada directamente a través de las empresas públicas —resumida en el indicador subordinado Propiedad estatal (*Public ownership*)— y, por otro lado, la intervención del gobierno en la esfera de los negocios privados, básicamente a través de su actividad regulatoria —resumido en el indicador subordinado Intervencionismo gubernamental (*Involvement in business operations*)—.

Los tres indicadores de menor nivel de agregación (indicadores detallados) que forman el indicador subordinado Propiedad estatal (*Public ownership*) son:

- i) Cobertura de las empresas públicas (*Scope of public enterprise sector*): mide la presencia estatal en la actividad económica considerando el número de sectores en los que el Estado participa en el patrimonio de al menos una empresa.
- ii) Tamaño de las Empresas Públicas (*Size of public enterprise sector*): refleja el tamaño de las empresas estatales en relación al tamaño de la economía.
- iii) Control público sobre actividades empresariales (*Direct control over business enterprises*): toma en cuenta la existencia de derechos especiales de voto del Estado en empresas privadas; de restricciones a la venta de participaciones estatales en capitales empresariales; y el control legislativo sobre decisiones estratégicas de las empresas públicas.

Por su parte, los dos indicadores detallados que forman el indicador subordinado Intervencionismo gubernamental (*Involvement in business operations*) son:

- i) Uso de regulaciones coercitivas (*Use of command and control regulation*): indica el alcance de las regulaciones coercitivas (en oposición a las basadas en incentivos), tanto en general como en algunos servicios en particular (transporte de carga, comercio minorista, líneas aéreas y transporte ferroviario).
- ii) Controles de precios (*Price controls*): refleja la existencia y las características de controles de precios en sectores específicos (líneas aéreas, transporte de carga, comercio minorista y telecomunicaciones).

2. *Barreras a la actividad empresarial*. En el indicador principal Barreras a la actividad empresarial (*Barriers to entrepreneurship*) se resumen las disposiciones que crean obstáculos en mercados donde los costos fijos, la tecnología y las condiciones de la demanda hacen viable la competencia (Nicoletti y Scarpetta, 2003). Este indicador principal presenta tres indicadores subordinados —véase Cuadro 3.1: Trámites para el inicio de empresas (*Administrative burdens on startups*), Barreras a la competencia (*Barriers to competition*) y Opacidad regulatoria y administrativa (*Regulatory and administrative opacity*).

Los tres indicadores detallados que forman el indicador subordinado Trámites para el inicio de empresas (*Administrative burdens on startups*) —véase Cuadro 3.1— son:

- i) Trámites para el inicio de sociedades (*Administrative burdens for corporations*): mide el costo y, además, el número de procedimientos, de «ventanillas» y de días laborables involucrados en la apertura de una sociedad. (Nótese que cada una de estas cuatro variables que participan, con igual peso, en la conformación del indicador son cuantitativas).
- ii) Trámites para el inicio de sociedades unipersonales (*Administrative burdens for sole proprietor firms*): lo mismo que i), pero para sociedades personales.
- iii) Trámites en sectores específicos (*Sector-specific administrative burdens*): informa sobre la existencia (o no) de requisitos administrativos especiales para la apertura de negocios de transporte de carga y comercio minorista.

Por su parte, los dos indicadores detallados que integran el indicador subordinado Barreras a la competencia (*Barriers to competition*) —véase Cuadro 3.1— son:

- i) Barreras a la entrada (*Legal barriers*): informa sobre la existencia (o no) de leyes o regulaciones que restrinjan el número admitido de competidores en determinados mercados.
- ii) Excepciones antitrust (*Antitrust exemptions*): captura la presencia de excepciones a la ley de competencia general establecidas a favor de las empresas públicas en lo relativo a fusiones y adquisiciones.

Finalmente, los dos indicadores detallados que forman el indicador subordinado Opacidad regulatoria y administrativa (*Regulatory and administrative opacity*) —véase Cuadro 3.1— son:

- i) Licencias y permisos (*Licenses and permits system*): informa sobre la existencia de una «ventanilla única» (*«one-stop shops»*) para la tramitación de licencias y permisos, y sobre la concesión automática de los mismos si, pasado determinado plazo, la oficina estatal involucrada no se ha expedido.
- ii) Comunicación y simplicidad de las reglas y procedimientos (*Communication and simplification of rules and procedures*): refleja cuán conocidas y accesibles son las regulaciones y, por otra parte, si existen programas gubernamentales que procuren reducir y simplificar las licencias y permisos requeridos.

3. *Barreras al comercio y a la inversión extranjera*. El indicador principal Barreras al comercio y la inversión (*Barriers to trade and investment*) —en el Cuadro 3.1,

Regulaciones «hacia fuera»— da cuenta de los obstáculos al comercio exterior y a la inversión extranjera directa. Este indicador, de acuerdo al procedimiento descrito en el Anexo, presenta dos indicadores subordinados —véase Cuadro 3.1—: Barreras explícitas al comercio y la inversión (*Explicit barriers to trade and investment*) y Otras barreras (*Other barriers*).

Los tres indicadores detallados que forman el indicador subordinado Barreras explícitas al comercio y la inversión (*Explicit barriers to trade and investment*) —véase Cuadro 3.1— son:

- i) Barreras a la propiedad extranjera (*Foreign ownership barriers*): considera las restricciones a la propiedad extranjera tanto en general como en sectores específicos (en concreto, en telecomunicaciones y compañías aéreas).
- ii) Procedimientos discriminatorios (*Discriminatory procedures*): evalúa si existen procedimientos que aseguren la no discriminación de las firmas extranjeras y, en caso de que hubiera discriminación, si dichas firmas tienen posibilidades ciertas de exigir la rectificación (ante agencias de competencia, organismos de política comercial y/o autoridades regulatorias).
- iii) Tarifas (*Tariffs*): el trabajo de la OCDE sólo considera el promedio de las tarifas ad valorem en el esquema «nación más favorecida». No toma en cuenta, por tanto, y los autores lo reconocen como una limitación, ni tarifas específicas ni tarifas preferenciales, cuya importancia ha crecido en virtud de la firma de acuerdos regionales, ni las barreras no arancelarias.

Finalmente, el indicador subordinado Otras barreras (*Other barriers*) coincide con el (único) indicador detallado Barreras regulatorias (*Regulatory barriers*), que refleja si los países regulan el comercio exterior y la inversión extranjera de acuerdo a prácticas internacionales acordadas y si se crean (o no) restricciones artificiales al comercio (por ejemplo, retenciones en frontera).

Las regulaciones a fines de 2003

El cuestionario en que se basan los indicadores construidos por la OCDE fue distribuido en octubre de 2003 y la mayoría de las repuestas fueron recibidas a mediados de febrero de 2004. Por tanto, puede afirmarse que los indicadores reflejan el marco regulatorio vigente a fines de 2003. En esta sección se describe el estado de dichas regulaciones en 22 de los 30 países de la OCDE. Uno de los propósitos de este trabajo es observar la posición relativa de España respecto a países de similares características. Por tanto, no han sido considerados Hungría, México, Polonia, República Eslovaca y Turquía, que tienen un ingreso per cápita significativamente inferior al promedio de los países de la OCDE, ni Islandia y Luxemburgo, ambos con poblaciones inferiores al millón de habitantes³⁸.

³⁸ Suiza no fue considerada cuando, en el marco de este Proyecto, se analizó la posición relativa de España en los indicadores de *Doing Business* (Serrano, 2006). Por ese motivo, también se ha optado por dejarla fuera del análisis.

Control del Estado

En el indicador principal Control del Estado (*State control*) se resumen las disposiciones que establecen un control estatal tanto sobre recursos como sobre decisiones económicas que, en principio, podrían manejar empresas privadas. Este indicador principal presenta, cómo hemos visto (Cuadro 3.1), dos indicadores subordinados, que reflejan, por un lado, la actuación económica estatal realizada directamente a través de las empresas públicas —resumida en el indicador subordinado Propiedad estatal (*Public ownership*)— y, por otro lado, la intervención del gobierno en la esfera de los negocios privados, básicamente a través de su actividad regulatoria —resumida en el indicador subordinado Intervencionismo gubernamental (*Involvement in business operations*)³⁹—. Teniendo en cuenta que, según la OCDE, las regulaciones consideradas imponen restricciones a la administración privada en sectores donde a priori no existen razones para que el Estado intervenga (o donde podría hacerlo a través de regulaciones menos coercitivas), se ha decidido hablar aquí de intervencionismo (más que de intervención) gubernamental⁴⁰.

Como ayuda para la categorización de la actuación del Estado como más o menos intervencionista, se han elaborado conglomerados (*clusters*) de países. Téngase presente que al tratarse de conglomerados sobre una sola variable, lo único que aportan es un criterio para realizar cortes una vez ordenados los países de acuerdo a sus puntuaciones.

En los conglomerados 4 y 3⁴¹ (tabla 3.38), que agrupan a los países con estados menos intervencionistas, aparecen todos los países anglosajones (*common law*): Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido e Irlanda. También forman parte de este grupo dos de los cuatro países nórdicos, Dinamarca y Suecia. Como se verá, la presencia de anglosajones y nórdicos en el grupo de países más «liberales» es una característica sobresaliente de los indicadores de regulaciones de la OCDE.

En particular, tanto en el indicador principal Control del Estado como en los dos indicadores subordinados —Propiedad estatal e Intervencionismo gubernamental—, Australia, Estados Unidos y Dinamarca siempre resultan situados dentro de los cuatro países menos restrictivos (el mejor quintil) —tabla 3.39—.

³⁹ La metodología seguida pre-define que los cinco indicadores detallados se agregarán en el indicador principal Control del Estado (*State control*). En cambio, la agregación intermedia de los cinco indicadores detallados en estos dos indicadores subordinados diferentes es consecuencia del análisis de factores principales, que otorga a estas agregaciones intermedias la interpretación económica que se acaba de comentar.

⁴⁰ No obstante, aunque la técnica de *clusters* sigue criterios rigurosos y, adicionalmente, aquí no se impone *a priori* un número determinado de conglomerados, es sabido que la conformación de los mismos tampoco está libre de toda arbitrariedad.

⁴¹ El conglomerado 4 está integrado exclusivamente por Australia, el menos intervencionista de todos los países considerados.

Tabla 3.38

CONGLOMERADOS PARA CONTROL DEL ESTADO			
Control del Estado			
Países	1998	2003	Clusters
Australia	1,4	0,6	4
Estados Unidos	1,4	1,2	3
Dinamarca	2,2	1,3	3
Nueva Zelanda	1,5	1,4	3
Japón	1,9	1,5	3
Canadá	1,8	1,7	3
Corea del Sur	2,7	1,7	3
Reino Unido	1,8	1,7	3
Suecia	2,2	1,9	3
Holanda	2,7	1,9	3
Austria	2,5	1,9	3
Irlanda	2,6	2,0	3
Alemania	2,9	2,2	2
Finlandia	3,3	2,3	2
Bélgica	3,3	2,4	2
República Checa	3,9	2,5	2
Francia	3,3	2,7	2
España	3,2	2,7	2
Portugal	3,7	2,7	2
Noruega	3,2	2,8	2
Grecia	4,5	2,8	2
Italia	4,4	3,2	1
Mediana	2,7	2,0	
P75	3,3	2,7	
RI	1.364	1.025	
Dist. P75 en RI	-0,05	0,02	

En el otro extremo, y siempre considerando el indicador principal y los dos indicadores subordinados, Italia, Portugal y España son los países que en todos los casos forman parte de los conglomerados 1 y 2, aquellos que agrupan a los países con mayor intervencionismo estatal. En particular, Italia y Portugal siempre resultan situados dentro de los cinco países más intervencionistas.

Por su parte, Noruega, Finlandia, Francia, Alemania y República Checa integran los dos conglomerados peor calificados en Propiedad estatal, aunque califican mejor en Intervencionismo gubernamental, Grecia y Bélgica presentan la situación inversa.

Tabla 3.39

**CONGLOMERADOS PARA PROPIEDAD ESTATAL E INTERVENCIONISMO
GUBERNAMENTAL**

Propiedad estatal				Intervencionismo gubernamental			
Países	1998	2003	Clusters	Países	1998	2003	Clusters
Australia	1,1	0,8	4	Australia	1,9	0,3	4
Japón	0,9	0,8	4	Nueva Zelanda	1,4	0,8	4
Estados Unidos	1,3	1,2	4	Dinamarca	2,1	0,8	4
Dinamarca	2,2	1,7	3	Estados Unidos	1,4	1,2	3
Canadá	1,8	1,7	3	Holanda	2,0	1,2	3
Corea del Sur	3,0	1,8	3	Finlandia	2,6	1,3	3
Irlanda	2,5	1,8	3	Alemania	2,9	1,5	3
Reino Unido	1,8	1,9	3	Corea del Sur	2,2	1,5	3
Nueva Zelanda	1,5	1,9	3	Canadá	1,8	1,5	3
Suecia	2,7	2,2	3	Reino Unido	1,8	1,6	3
Bélgica	2,8	2,2	3	Austria	2,3	1,6	3
Austria	2,7	2,2	3	Suecia	1,5	1,6	3
Grecia	4,2	2,4	3	Noruega	2,5	1,8	3
Holanda	3,3	2,5	3	Francia	3,0	1,9	3
España	3,0	2,7	2	República Checa	2,9	1,9	3
Alemania	3,0	2,8	2	Irlanda	2,7	2,1	2
República Checa	4,8	3,0	2	Portugal	3,8	2,2	2
Portugal	3,6	3,1	2	Italia	3,6	2,3	2
Finlandia	3,7	3,2	2	Japón	3,3	2,4	2
Francia	3,5	3,3	2	Bélgica	4,0	2,6	2
Noruega	3,7	3,5	1	España	3,5	2,7	2
Italia	5,1	3,8	1	Grecia	4,9	3,3	1
Mediana	2,9	2,2		Mediana	2,6	1,6	
P75	3,6	3,0		P75	3,3	2,2	
RI	1,781	1,139		RI	1,439	0,937	
Dist. P75 en RI	-0,14	-0,22		Dist P75 en RI	0,46	0,48	

Como se dijo, la posición relativa de España respecto al resto de los países considerados es mala en los dos indicadores subordinados, pero lo es particularmente en Intervencionismo gubernamental. En este caso, es el país con peor puntuación después de Grecia. Si, descendiendo en el organigrama, se repara en los dos indicadores detallados que integran este indicador subordinado, la mala posición de España se explica fundamentalmente por su puntuación en el uso de regulaciones coercitivas (*Use of command and control regulation*) —tabla 3.40—. En este indicador, España es el tercer país peor calificado e integra, junto con Grecia y Bélgica, el conglomerado 1, el de los países con peor puntuación.

ción. Su distancia respecto al valor del percentil 75 (P75) es de casi un rango intercuantílico (RI)⁴².

Tabla 3.40

**CONGLOMERADOS PARA USOS DE REGULACIONES COERCITIVAS
Y CONTROLES DE PRECIOS**

Uso de regulaciones coercitivas				Controles de precios			
Países	1998	2003	Clusters	Países	1998	2003	Clusters
Australia	1,9	0,4	4	Dinamarca	0,3	0,0	3
Nueva Zelanda	1,5	0,8	4	Nueva Zelanda	1,0	0,0	3
Corea del Sur	1,0	1,1	4	Australia	2,5	0,0	3
Canadá	12	1,3	4	Holanda	1,3	0,3	3
Finlandia	2,9	1,4	4	Francia	1,7	0,3	3
Dinamarca	3,9	1,4	4	Finlandia	1,8	0,3	3
Estados Unidos	1,5	1,5	4	Reino Unido	1,6	0,4	3
Holanda	1,8	1,7	3	Alemania	2,5	0,5	3
Alemania	3,3	1,8	3	Irlanda	1,8	0,8	2
Italia	3,4	1,9	3	España	2,7	0,8	2
Portugal	3,5	2,0	3	Estados Unidos	1,4	0,8	2
Noruega	2,2	2,2	3	Noruega	2,7	0,8	2
Austria	2,4	2,2	3	Suecia	1,0	1,0	2
Suecia	1,5	2,3	3	Bélgica	4,0	1,0	2
Reino Unido	1,9	2,3	3	República Checa	2,5	1,3	2
República Checa	2,3	2,3	3	Austria	2,7	1,3	2
Japón	3,9	3,0	2	Portugal	4,0	1,8	1
Francia	4,4	3,0	2	Italia	2,8	2,0	1
Irlanda	3,8	3,8	2	Canadá	2,9	2,0	1
España	4,5	4,4	1	Corea del Sur	3,3	2,0	1
Bélgica	4,7	4,5	1	Grecia	4,7	2,3	1
Grecia	5,3	5,1	1	Japón	3,9	2,5	1
Mediana	2,68	2,09		Mediana	2,50	0,80	
P75	3,9	3,0		P75	2,9	1,8	
RI	2,10	1,56		RI	1,27	1,50	
Dist. P75 en RI	0,28	0,92		Dist. P75 en RI	0,91	0,17	

⁴² Ordenados los países de menor a mayor puntuación, aquí nos referimos al percentil 75 (P75) como aquella puntuación por debajo de la cual queda el 75% de los países. A su vez, el rango intercuantílico (RI) se define como P75 — P25. Es una medida de dispersión robusta a la presencia de atípicos y adecuada cuando se está ante variables cualitativas. Más abajo se criticará la presunción de cardinal que sus autores otorgan a estos indicadores.

Esta mala posición de España se explica tanto por aspectos generales de la regulación (no se exige a los reguladores considerar medidas alternativas antes de introducir regulaciones tradicionales) como por aspectos particulares (restrictiones a los horarios comerciales y exigencias al transporte ferroviario de dar ciertos servicios universales).

Más aún, respecto a 1998 la situación relativa de España empeora. Mientras que la mediana, el P75 y el RI desciden para los 22 países considerados (tabla 3.40), lo que evidencia una mejoría de la calificación para el conjunto de dichos países, la distancia de España respecto al P75 aumenta, pasando de 0,28 a 0,92 RI⁴³. Por el contrario, respecto al indicador Controles de Precios (tabla 3.40), España acompaña la mejoría generalizada que se verificó en los países de la OCDE — la distancia respecto al P75 pasa de 0,91 a 0,17 RI—.

Barreras a la actividad empresarial

En el indicador principal Barreras a la actividad empresarial (*Barriers to entrepreneurship*) se resumen las disposiciones que crean obstáculos en mercados donde los costos fijos, la tecnología y las condiciones de la demanda hacen viable la competencia (Nicoletti y Scarpetta, 2003). Este indicador principal, tal como hemos visto (Cuadro 3.1), presenta tres indicadores subordinados: Trámites para el inicio de empresas (*Administrative burdens on startups*), Barreras a la competencia (*Barriers to competition*) y Opacidad regulatoria y administrativa (*Regulatory and administrative opacity*).

Nuevamente, y como ayuda para la categorización de los países como más o menos obstaculizadores de la actividad empresarial privada, se han elaborado conglomerados (clusters). Se trata, también en este caso, de conglomerados sobre una sola variable por lo que lo único que aportan es un criterio para realizar cortes una vez ordenados los países de acuerdo a sus puntuaciones.

Respecto al indicador principal, Barreras a la actividad empresarial (tabla 3.41), los diez países con mejor puntuación —que integran los conglomerados 4 y 3, formados por aquellos que menos obstáculos ponen, los países anglosajones (Reino Unido, Canadá, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y los nórdicos (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca).

Entre los países con peor puntuación destaca la República Checa —que integra por sí sola el conglomerado peor calificado—, Corea —el segundo país peor puntuado— y, adicionalmente, corresponde llamar la atención sobre Francia que, al igual que en el indicador Control del Estado, está nuevamente entre el 25% de los países peor calificados.

⁴³ Este deterioro de la posición de España es en relación al resto de los países considerados en el análisis (el país diverge). No obstante, respecto a sí misma, corresponde señalar que según las respuestas al cuestionario ha habido una mejoría en los últimos 5 años en la regulación sobre los horarios comerciales.

Tabla 3.41**CONGLOMERADOS PARA BARRERAS A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL**

Barreras a la actividad empresarial			
Países	1998	2003	Clusters
Reino Unido	1,1	0,8	4
Canadá	1,0	0,8	4
Irlanda	1,2	0,9	3
Noruega	1,5	1,0	3
Suecia	1,9	1,1	3
Finlandia	2,1	1,1	3
Australia	1,4	1,1	3
Nueva Zelanda	1,2	1,2	3
Estados Unidos	1,5	1,2	3
Dinamarca	1,4	1,2	3
Portugal	1,8	1,3	3
Italia	2,7	1,4	2
Japón	2,4	1,4	2
Alemania	2,0	1,6	2
Grecia	2,1	1,6	2
España	2,3	1,6	2
Francia	2,8	1,6	2
Bélgica	1,9	1,6	2
Austria	1,7	1,6	2
Holanda	1,9	1,6	2
Corea del Sur	2,5	1,7	2
República Checa	2,0	1,9	1
Mediana	1,9	1,3	
P75	2,1	1,6	
RI	0,7	0,5	
Dist. P75 en RI	0,26	0,00	

Los indicadores subordinados Trámites para el inicio de empresas y Barreras a la competencia representan los obstáculos administrativos y económicos, respectivamente, para iniciar una actividad empresarial. Por su parte, en el indicador Opacidad regulatoria y administrativa quedan representados los obstáculos administrativos que surgen una vez que ya se ha iniciado la actividad empresarial.

Es interesante señalar que respecto a los obstáculos administrativos al inicio (Trámites para el inicio de empresas), nuevamente los países anglosajones y los nórdicos son los que reciben mejor puntuación, ocupando los diez primeros lugares e integrando por sí solos el conglomerado mejor calificado (tabla 3.42). No obstante, cuando se consideran los obstáculos económicos (Barreras a la compe-

tencia), mientras que Irlanda, Reino Unido, Nueva Zelanda y Finlandia permanecen en el conglomerado mejor calificado, por el contrario Dinamarca, Estados Unidos y Australia son los tres países peor calificados, tanto por restringir el número de competidores en numerosos mercados (siete, seis y ocho mercados respectivamente) como por establecer excepciones a la ley de competencia a favor de las empresas públicas en lo relativo a fusiones y adquisiciones.

En el otro extremo, el de los países con peor puntuación, Francia, Austria y Corea aparecen en ambos casos entre los países con peor puntuación en los dos indicadores, aunque ninguno cae siempre en el conglomerado peor calificado.

España presenta un comportamiento marcadamente disímil. Mientras que respecto a los obstáculos económicos integra el conglomerado mejor calificado (es el segundo país con mejor puntuación), en relación a los obstáculos administrativos forma parte del conglomerado peor calificado, siendo el país con peor puntuación.

Para examinar más en detalle esta muy mala posición de España en el indicador subordinado Trámites para el inicio de empresas, se presentan a continuación (tabla 3.43) los tres indicadores detallados correspondientes: Trámites para el inicio de sociedades, Trámites para el inicio de sociedades unipersonales y Trámites en sectores específicos. Los resultados son ahora homogéneos: en los dos primeros indicadores, España integra el conglomerado peor calificado (es el país con peor puntuación en Trámites para el inicio de sociedades personales), mientras que en Trámites para el inicio en sectores específicos, aunque el peor conglomerado está formado exclusivamente por Austria y Grecia, España es el tercer país peor calificado.

Más aún, respecto a 1998 la situación relativa de España en Trámites para el inicio de sociedades unipersonales (presumiblemente microempresarios) empeora. En efecto, mientras que la mediana, el P75 y el RI descienden para los 22 países considerados —tabla 3.43—, lo que evidencia una mejoría de la calificación para el conjunto de dichos países, la distancia de España respecto al P75 aumenta significativamente, pasando de 0,83 a 1,75 RI, por lo que podría considerarse un atípico.

Los resultados obtenidos aquí en relación a los trámites para el inicio de empresas (ya sean sociedades en general o unipersonales) son muy similares a los encontrados en el análisis de la base de datos *Doing Business* (2005), presentado en la sección 3.1, para los indicadores «Inicio de un Negocio» (*Starting business*). Aunque la comparación no es inmediata⁴⁴ el grupo de países donde la burocracia resulta más sencilla está integrado básicamente por los mismos países (anglosajones y nórdicos) y, del mismo modo, también hay casi total coincidencia en los países donde las trabas son mayores (España, Corea y Grecia).

⁴⁴ Para la definición de los indicadores de *Doing Business* y la formación de conglomerados a partir de sus componentes principales, véase la sección 3.1.

Tabla 3.42
CONGLOMERADOS PARA TRÁMITES PARA EL INICIO DE EMPRESAS, BARRERAS A LA COMPETENCIA, OPACIDAD REGULATORIA Y ADMINISTRATIVA

	Trámites para el inicio de empresas			Barreras a la competencia			Opacidad regulatoria y administrativa					
	Países	1988	2003	Cluster	Países	1998	2003	Cluster	Países	1998	2003	Cluster
Irlanda	0,9	0,5	3		Irlanda	0,2	0,3	3	Austria	0,6	0,4	3
Dinamarca	0,5	0,5	3	España	0,5	0,4	3	Italia	0,7	0,4	3	
Reino Unido	1,0	0,7	3	Reino Unido	0,7	0,4	3	España	1,6	0,4	3	
Nueva Zelanda	1,0	0,8	3	Nueva Zelanda	0,4	0,4	3	Canadá	0,6	0,5	3	
Canadá	1,4	0,9	3	Finlandia	0,7	0,4	3	Grecia	1,7	0,6	3	
Australia	1,1	1,0	3	Alemania	0,4	0,5	3	Suecia	3,5	1,1	2	
Estados Unidos	0,9	1,0	3	República Checa	0,6	0,5	3	Reino Unido	1,7	1,2	2	
Noruega	1,8	1,0	3	Portugal	1,0	0,5	2	Portugal	1,8	1,2	2	
Suecia	1,1	1,2	3	Grecia	0,6	0,5	2	Noruega	1,3	1,2	2	
Finlandia	2,0	1,3	3	Bélgica	1,0	0,6	2	Corea del Sur	3,8	1,2	2	
Holanda	1,8	1,6	2	Italia	1,0	0,6	2	Australia	1,5	1,2	2	
Alemania	2,4	1,6	2	Suecia	1,3	0,6	2	Finlandia	3,2	1,2	2	
Bélgica	1,3	1,7	2	Japón	1,0	0,6	2	Japón	3,8	1,2	2	
Portugal	2,1	1,7	2	Holanda	1,2	0,6	2	Francia	3,7	1,3	2	
Francia	3,4	1,9	2	Noruega	0,8	0,6	2	Estados Unidos	2,3	1,3	2	
Japón	2,1	1,9	2	Canadá	0,7	0,7	2	Dinamarca	2,4	2,1	1	
Corea del Sur	2,2	2,2	1	Austria	1,0	0,8	2	Irlanda	2,2	2,1	1	
República Checa	2,2	2,3	1	Corea del Sur	1,3	1,0	2	Nueva Zelanda	2,2	2,2	1	
Italia	4,6	2,4	1	Francia	1,5	1,4	1	Alemania	2,6	2,2	1	
Grecia	3,0	2,6	1	Australia	1,8	1,5	1	Bélgica	3,3	2,2	1	
Austria	2,6	2,8	1	Estados Unidos	1,5	1,5	1	República Checa	2,7	2,3	1	
España	3,5	2,8	1	Dinamarca	2,1	1,7	1	Holanda	2,4	2,5	1	
Mediana	1,9	1,6		Mediana	1,0	0,6		Mediana	2,2	1,2		
P75	2,4	2,2		P75	1,3	0,8		P75	2,7	2,1		
RI	1,3	1,3	0,46	RI	0,7	0,3	-1,32	RI	1,1	1,0		
Dist. P75 en RI	0,80			Dist. P75 en RI	-1,13	-1,32		Dist. P75 en RI	-1,00	-1,69		

CONGLOMERADOS PARA TRÁMITES PARA EL INICIO DE SOCIEDADES, TRÁMITES PARA EL INICIO DE SOCIEDADES UNIPERSONALES Y TRÁMITES EN SECTORES ESPECÍFICOS

Tabla 3.43

Países	Trámites para el inicio de sociedades			Trámites para el inicio de sociedades unipersonales			Trámites en sectores específicos				
	1988	1993	Cluster	Países	1998	2003	Cluster	Países	1998	2003	Cluster
Estados Unidos	0,5	0,8	4	Dinamarca	0,3	0,0	4	Dinamarca	0,2	0,3	4
Reino Unido	0,8	0,8	4	Irlanda	0,8	0,3	4	Irlanda	0,5	0,3	4
Canadá	1,5	0,8	4	Reino Unido	1,3	0,5	4	Australia	0,2	0,3	4
Irlanda	1,5	0,8	4	Nueva Zelanda	1,0	0,8	4	Reino Unido	0,8	0,6	4
Dinamarca	0,5	1,0	4	Noruega	1,9	1,0	4	Nueva Zelanda	1,0	0,8	4
Nueva Zelanda	1,0	1,0	4	Canadá	1,5	1,3	4	Suecia	0,8	0,9	3
Suecia	1,3	1,0	4	Estados Unidos	1,5	1,3	4	Canadá	1,5	0,9	3
Noruega	1,9	1,0	4	Holanda	1,8	1,3	4	Noruega	1,7	0,9	3
Australia	1,0	1,3	3	Australia	2,0	1,3	4	Estados Unidos	0,8	1,0	3
Finlandia	1,5	1,3	3	Alemania	3,3	1,3	4	Finlandia	1,8	1,1	3
Japón	2,3	1,5	3	Bélgica	1,0	1,5	3	Holanda	1,6	1,3	3
Portugal	2,8	1,5	3	Suecia	1,0	1,8	3	Alemania	2,1	1,4	3
Bélgica	1,5	1,8	2	Portugal	1,8	1,8	3	Francia	3,6	1,6	2
Holanda	2,0	2,0	2	Finlandia	2,8	1,8	3	Bélgica	1,3	1,7	2
Francia	3,3	2,0	2	República Checa	2,0	2,0	3	Portugal	1,8	1,8	2
Alemania	2,3	2,3	2	Francia	3,8	2,0	3	Corea del Sur	1,6	1,9	2
Grecia	3,0	2,3	2	Japón	2,3	2,3	2	Italia	4,7	2,1	2
Corea del Sur	2,7	2,7	1	Corea del Sur	2,3	2,3	2	República Checa	1,7	2,2	2
España	3,5	2,8	1	Austria	2,5	2,5	2	Japón	1,8	2,3	2
Italia	5,5	2,8	1	Italia	4,3	2,8	2	España	3,5	2,4	2
Austria	2,8	3,0	1	Grecia	3,3	3,3	1	Grecia	3,2	2,9	1
República Checa	3,0	3,0	1	España	4,0	4,0	1	Austria	2,4	3,4	1
Mediana	1,9	1,5		Mediana	1,9			Mediana	1,7	1,4	
P75	2,8	2,3		P75	2,8			P75	2,1	2,1	
RI	1,5	1,3		RI	1,5			RI	1,3	1,2	
Dist. P75 en RI	0,50	0,40		Dist. P75 en RI	0,83			Dist. P75 en RI	1,10	0,26	

Finalmente, como se adelantó, en el indicador Opacidad regulatoria y administrativa quedan representados los obstáculos administrativos que surgen una vez que ya se ha iniciado la actividad empresarial. Llama la atención que en este indicador (véase nuevamente la tabla 3.42) del grupo de los países anglosajones y nórdicos solamente Canadá continúa integrando el conglomerado mejor calificado. Por el contrario, Nueva Zelanda, Irlanda y Dinamarca pasan a formar parte del peor calificado. También resulta llamativo que países habitualmente mal calificados, como Italia, España y Grecia integren aquí el conglomerado mejor calificado.

Este resultado amerita dos grupos de comentarios:

i) Sobre la construcción del indicador. La puntuación de Opacidad regulatoria y administrativa es un promedio de la de Licencias y permisos (55%) y Comunicación y simplicidad de las normas (45%). Italia, España y Grecia tienen la mejor puntuación posible en Licencias y permisos pues están en la mejor posición en cada una de las tres preguntas que componen el indicador, a saber:

- las licencias se otorgan automáticamente si la oficina competente no se ha expedido dentro del plazo legal;
- hay una única ventanilla (*one-stop shops*) para obtener información sobre trámites de licencias; y
- hay una única ventanilla para aceptar o apelar resoluciones sobre licencias.

Más abajo, en la última sección, haremos una reflexión crítica sobre estas preguntas. En el otro indicador, Comunicación y simplicidad de las normas, estos tres países están, por el contrario, relativamente mal calificados pero aún así lejos del 6 (peor puntuación), lo que hace que en el agregado estén entre los mejores.

ii) Sobre otros resultados. Este resultado es significativamente diferente del que refleja el análisis de los indicadores (también objetivos) de Gestión de permisos de *Doing Business* realizado en la sección 3.1 de este mismo capítulo. En efecto, en este caso Dinamarca y Nueva Zelanda integran el cluster mejor calificado (el peor en OCDE); Italia, junto con Holanda, forma el cluster peor calificado (integra el mejor en OCDE); y España y Grecia, que en OCDE integran el conglomerado mejor calificado, en *Doing Business* están junto a Alemania, Bélgica e Irlanda, que en OCDE integran el cluster peor calificado. Lo anterior debe relativizarse teniendo en cuenta que los indicadores de Gestión de permisos de *Doing Business* capturan el número de trámites, el tiempo en días y el coste en porcentaje de la renta per cápita, información diferente a la que capta el indicador Licencias y permisos de OCDE.

Por otra parte, el indicador Permisos y Licencias construido en que se presentó en la sección 3.3 de este capítulo a partir de los datos (percepciones empresariales) de la *Executive Opinion Survey (EOS)* capta la dificultad de iniciar un nuevo negocio y recoge el coste que implica para las empresas cumplir con los trámites para la obtención de permisos y con las regulaciones de la administración (central y locales). De acuerdo a este indicador, España ocupa el lugar 22 entre los 30 países de la OCDE (el 61 entre los 104 países de la EOS).

Finalmente, la muy buena posición de España en obstáculos al funcionamiento empresarial según los indicadores de la OCDE se contradice con los resultados de la «Encuesta a empresarios sobre la calidad institucional»⁴⁵. En efecto, de acuerdo a esta encuesta, para los empresarios españoles el principal obstáculo a su actividad lo constituye «la tramitación de permisos y licencias para la apertura de nuevas instalaciones o de nuevas actividades». Un 55% de los empresarios encuestados considera que esta tramitación constituye un gran obstáculo y casi un 90% opina que es un obstáculo al menos mediano.

El énfasis reformista en los países de la OCDE entre 1998 y 2003 parece haber sido puesto en las barreras al funcionamiento antes que en las barreras al inicio. En efecto, mientras que la mediana del indicador de barreras administrativas al funcionamiento (Opacidad regulatoria y administrativa) cae de 2.2 a 1.2 (el RI pasa de 1.1 a 1,0), la mediana del indicador de barreras administrativas al inicio (Trámites para el inicio de empresas) apenas se mueve, de 1.9 a 1.6 (el RI no varía, 1.3).

Barreras al comercio exterior y a la inversión extranjera directa

El indicador principal Barreras al comercio y la inversión (*Barriers to trade and investment*) da cuenta de los obstáculos al comercio exterior y a la inversión extranjera directa. Este indicador presenta dos indicadores subordinados —Cuadro 3.1—: Barreras explícitas al comercio y la inversión (*Explicit barriers to trade and investment*) y Otras barreras (*Other barriers*)⁴⁶.

De los tres indicadores principales elaborados por la OCDE, es precisamente Barreras al comercio y la inversión el que refleja el menor nivel de restricciones (medido a través de la mediana) y presenta la menor dispersión (medida a través del rango intercuantílico) —tabla 3.44—, lo que muestra convergencia en el levantamiento de restricciones al comercio exterior y la inversión extranjera, pactado en acuerdos internacionales. No obstante, si fuesen consideradas las barreras no arancelarias el resultado ciertamente sería diferente.

Entre los países que llevan adelante políticas internas (Control del Estado y Barreras a la actividad empresarial) menos restrictivas, sólo Reino Unido e Irlanda también están entre las economías más abiertas (tabla 3.44). Canadá, por el contrario, claramente liberal en sus políticas internas, resulta situado en el conglomerado que agrupa a los países que más trabas ponen al comercio exterior y la inversión extranjera.

A su vez, entre los países que llevan adelante políticas internas más restrictivas, Italia y Grecia (con fuerte intervencionismo gubernamental), Corea (con importantes barreras al inicio de empresas) y Francia (con resultados mediocres en los dos indicadores de políticas internas), confirman su mala puntuación en las políticas de apertura. En efecto, Corea, Grecia e Italia integran, junto a Canadá, el conglomerado peor calificado, y Francia es el siguiente país con peor puntuación.

⁴⁵ Véase Capítulo 4.

⁴⁶ Los autores reconocen que la formación de estos dos indicadores subordinados diferentes, producto del análisis de factores principales, no tiene una interpretación económica clara.

Tabla 3.44

**CONGLOMERADOS PARA BARRERAS AL COMERCIO
Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

Barreras al comercio y la inversión extranjera			
Países	1998	2003	Clusters
Bélgica	1,1	0,3	4
Reino Unido	0,6	0,4	4
Irlanda	0,8	0,5	3
Finlandia	1,1	0,6	3
Alemania	0,9	0,6	3
Holanda	0,9	0,7	3
España	1,6	0,7	3
Austria	1,3	0,7	3
Estados Unidos	1,1	0,7	3
Noruega	1,0	0,8	2
Suecia	1,4	0,8	2
Portugal	1,1	0,8	2
Dinamarca	0,9	0,8	2
Nueva Zelanda	1,6	0,8	2
Australia	1,0	0,9	2
República Checa	3,1	0,9	2
Japón	1,3	0,9	2
Francia	1,5	1,0	2
Canadá	1,3	1,1	1
Italia	1,5	1,1	1
Grecia	1,9	1,2	1
Corea del Sur	2,2	1,3	1
Mediana	1,2	0,8	
P75	1,5	0,9	
RI	0,5	0,3	
Dist. P75 en RI	0,19	-0,95	

España, que integra el segundo conglomerado mejor calificado en el indicador principal, presenta un comportamiento marcadamente disímil en los indicadores subordinados, tal cual se ve en la tabla 3.45: mientras que en Barreras explícitas integra el conglomerado mejor calificado es, por otro lado, el cuarto país peor puntuado en relación a Otras barreras.

Conway *et al.*, (2005) muestran una correlación positiva entre los indicadores de políticas regulatorias «hacia dentro» y «hacia fuera» (*inward-oriented* y *outward-oriented policies*), que aporta evidencia a favor de que los países más liberales en lo doméstico son, a la vez, los que adoptan políticas más aperturistas. Los autores especulan con que probablemente las políticas de apertura generan presiones a favor de reformas domésticas.

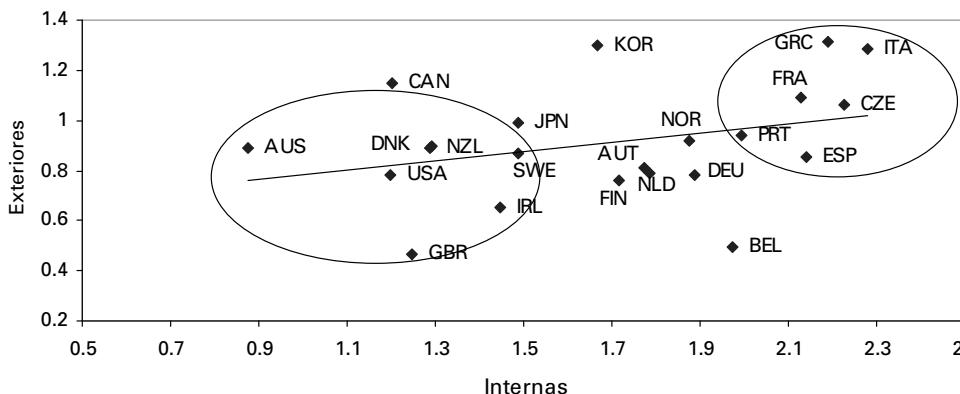
Tabla 3.45

CONGLOMERADOS PARA BARRERAS EXPLÍCITAS Y OTRAS BARRERAS

Barreras explícitas				Otras barreras			
Países	1998	2003	Clusters	Países	1998	2003	Clusters
Bélgica	1,4	0,5	4	Bélgica	0,8	0,1	4
Reino Unido	0,8	0,5	4	Reino Unido	0,3	0,2	4
Alemania	1,0	0,6	4	Irlanda	0,3	0,2	4
España	1,5	0,7	4	Finlandia	0,7	0,2	4
Irlanda	1,2	0,8	3	Estados Unidos	0,3	0,2	4
Noruega	1,2	0,9	3	Austria	0,4	0,2	3
Dinamarca	1,3	1,0	3	Nueva Zelanda	0,7	0,2	3
Finlandia	1,3	1,0	3	Australia	0,3	0,2	3
Holanda	1,3	1,0	3	Holanda	0,4	0,3	3
Austria	2,0	1,0	3	Japón	0,5	0,3	3
Estados Unidos	1,7	1,1	3	Suecia	0,7	0,3	3
Suecia	2,0	1,2	3	Portugal	0,5	0,3	3
Portugal	1,6	1,2	3	Francia	0,5	0,3	3
Nueva Zelanda	2,3	1,3	2	República Checa	3,1	0,3	3
República Checa	3,2	1,4	2	Canadá	0,5	0,4	3
Grecia	2,5	1,4	2	Italia	0,5	0,4	3
Australia	1,6	1,4	2	Corea del Sur	2,1	0,4	3
Japón	2,0	1,4	2	Noruega	0,7	0,6	2
Francia	2,3	1,5	2	España	1,7	0,6	2
Canadá	2,0	1,7	1	Alemania	0,8	0,7	2
Italia	2,2	1,7	1	Dinamarca	0,4	0,7	2
Corea del Sur	2,4	1,9	1	Grecia	1,2	1,0	1
Mediana	1,7	1,2		Mediana	0,5	0,3	
P75	2,2	1,4		P75	0,8	0,4	
RI	0,9	0,5		RI	0,4	0,2	
Dist. P75 en RI	0,81	1,44		Dist. P75 en RI	2,36	1,07	

En el gráfico 3.53 se ilustra esta correlación para los 22 países considerados en este trabajo. A la vez, y a modo de resumen de los comentarios hasta aquí realizados, el gráfico permite distinguir dos grupos de países que, considerando conjuntamente las regulaciones domésticas y las exteriores, resultan más o menos liberales. El primero está compuesto por todos los países anglosajones excepto Canadá, que presenta restricciones exteriores altas, más dos de los países nórdicos, Dinamarca y Suecia. El entorno regulatorio más restrictivo corresponde a Grecia, Italia, República Checa, Francia, Portugal y España.

Gráfico 3.53
REGULACIONES INTERNAS Y EXTERIORES 2003



La evolución de las regulaciones entre 1998 y 2003: convergencia hacia un entorno menos regulado

En la tabla 3.46 se presentan los valores de la mediana y el rango intercuantílico (RI) para cada uno de los 16 indicadores detallados, en 1998 y en 2003, para el conjunto de los 22 países seleccionados. Puede observarse que para todos los indicadores tanto el nivel (medido a través de la mediana) como la dispersión (medida a través del RI) decrecen entre ambos años (con las únicas excepciones del RI de Control de precios y de Licencias y permisos).

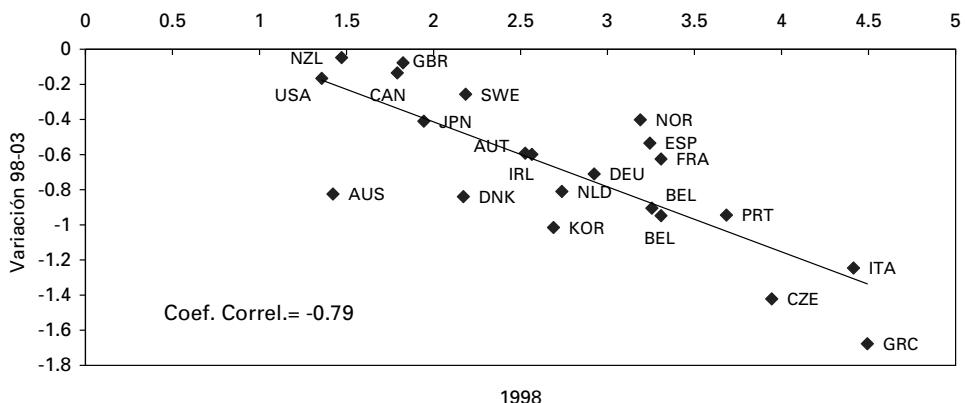
Esto permite afirmar que en el período 1998-2003 se ha producido una convergencia hacia el nivel regulatorio de los países más liberales. Dicho de otro modo, los países que presentaban un entorno más regulado en 1998 fueron quienes introdujeron más liberalizaciones en el período señalado. Esto queda claramente ilustrado en el gráfico 3.54 para el indicador principal Control del Estado.

Para el grupo de países más amplio considerado en Conway *et al.* (2005), los autores llegan a la misma conclusión. Por ejemplo, el coeficiente de correlación simple que obtienen entre el valor en 1998 del indicador principal Control del Estado y su variación entre 1998 y 2003 es -0.72, mientras que en la muestra de los 22 países aquí considerados resulta ser -0.79.

Tabla 3.46
**EVOLUCIÓN 1998-2003 DE LOS INDICADORES DE REGULACIONES
DE LA OCDE**

	Mediana			Rango Intercuantílico		
	1998	2003	Variación	1998	2003	Variación
Cobertura de las empresas públicas	3,1	2,9	-0,25	1,8	1,2	-0,6
Tamaño de las empresas públicas	3,2	2,8	-0,49	2,1	1,6	-0,5
Control público sobre actividades empresariales	2,3	1,7	-0,56	2,1	1,6	-0,5
Controles de precios	2,5	0,8	-1,70	1,3	1,5	0,2
Uso de regulaciones coercitivas	2,7	2,1	-0,58	2,1	1,6	-0,5
Licencias y permisos	4,0	2,0	-2,00	2,0	4,0	2,0
Comunicación y simplicidad de reglas y procedimientos	0,9	0,3	-0,63	0,7	0,3	-0,3
Trámites para el inicio de sociedades	1,9	1,5	-0,44	1,5	1,3	-0,3
Trámites para el inicio de sociedades unipersonales	1,9	1,6	-0,31	1,5	1,0	-0,5
Trámites en sectores específicos	1,7	1,4	-0,29	1,3	1,2	-0,1
Barreras a la entrada	1,6	1,4	-0,27	1,0	0,5	-0,4
Excepciones antitrust	0,3	0,0	-0,33	0,8	0,6	-0,2
Barreras a la propiedad extranjera	2,2	1,6	-0,64	1,5	1,1	-0,4
Procedimientos discriminatorios	0,5	0,3	-0,25	1,1	0,7	-0,5
Tarifas	2,0	1,0	-1,00	1,0	0,0	-1,0
Otras barreras regulatorias «hacia fuera»	0,5	0,3	-0,22	0,4	0,2	-0,2

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2005).

Gráfico 3.54
CONTROL DEL ESTADO-CONVERGENCIA 1998-2003


Respecto a España, en la tabla 3.47 se presentan los valores de los indicadores detallados en los años 1998 y 2003. En la gran mayoría de los casos, el valor de los indicadores disminuye entre ambos años, evidenciando un entorno regulatorio menos restrictivo. Las mejorías más significativas se dan en el otorgamiento de licencias y permisos, en el control de precios en sectores específicos, en los obstáculos a la propiedad extranjera y en la calidad de algunas regulaciones sobre el comercio exterior y la inversión extranjera, básicamente producto de su diseño de acuerdo a estándares internacionales.

Contrastando con la mejoría en el otorgamiento de licencias y permisos a empresas en funcionamiento, no hay mejoría alguna en las trabas burocráticas al inicio de sociedades unipersonales (presumiblemente microempresarios), lo que implica, como ya se adelantó, un fuerte deterioro relativo a los demás países (la

Tabla 3.47

**EVOLUCIÓN PARA ESPAÑA ENTRE 1998-2003 DE LOS INDICADORES
DE REGULACIONES DE LA OCDE**

	Indicadores			Distancia a la mediana en RI		
	1998	2003	Variación	1998	2003	Variación
Cobertura de las empresas públicas	4,5	3,5	-1,00	0,8	0,5	-0,2
Tamaño de las empresas públicas	2,7	2,5	-0,15	-0,3	-0,1	0,1
Control público sobre actividades empresariales	2,3	2,3	0,00	0,0	0,3	0,3
Controles de precios	2,7	0,8	-1,94	0,1	0,0	-0,2
Uso de regulaciones coercitivas	4,5	4,4	-0,06	0,9	1,5	0,6
Licencias y permisos	2,0	0,0	-2,00	-1,0	-0,5	0,5
Comunicación y simplicidad de reglas y procedimientos	1,0	0,6	-0,40	0,1	0,9	0,8
Trámites para el inicio de sociedades	3,5	2,8	-0,75	1,0	1,0	0,0
Trámites para el inicio de sociedades unipersonales	4,0	4,0	0,00	1,4	2,4	1,0
Trámites en sectores específicos	3,5	2,4	-1,04	1,4	0,9	-0,6
Barreras a la entrada	1,4	1,1	-0,27	-0,3	-0,5	-0,2
Excepciones antitrust	0,0	0,0	0,00	-0,4	0,0	0,4
Barreras a la propiedad extranjera	1,8	0,8	-1,06	-0,3	-0,7	-0,5
Procedimientos discriminatorios	0,3	0,3	0,00	-0,2	0,0	0,2
Tarifas	2,0	1,0	-1,00	0,0	0,0	
Otras barreras regulatorias «hacia fuera»	1,7	0,6	-1,07	3,0	1,7	-1,3
Mediana	2,1	1,0	-1,1			
Rango Intercuantílico	2,1	2,2	0,0			

Fuente: Elaboración propia en base a OECD (2005).

distancia de España respecto a la mediana pasa de 1,4 a 2,4 RI). Además, aunque sí hay una clara mejoría absoluta en las trabas al inicio del resto de las sociedades, la mejoría relativa a los demás países es nula (la distancia de España respecto a la mediana continúa siendo de 1 RI).

El movimiento de los indicadores de la actuación del Estado sobre la economía no tiene un signo claro. En primer lugar y en relación a la propiedad estatal, aunque desciende el número de sectores en los que el Estado participa, el tamaño del Estado-empresario apenas disminuye y el control estatal directo sobre actividades empresariales no se modifica, con lo que la situación de España empeora en términos relativos aunque, cierto es, muy ligeramente, lo que indica que en los demás países de la OCDE tampoco se verifica una «retirada» del Estado-empresario. En segundo lugar, respecto a la intervención del gobierno en las decisiones empresariales privadas, se verificó una sensible mejoría absoluta en el levantamiento de controles de precios —aunque la mejoría relativa es mínima, pues todos los países de la OCDE han caminado en la misma dirección— pero hay un claro retroceso en el uso de regulaciones coercitivas, en oposición a las basadas en incentivos (la distancia de España respecto a la mediana pasa de 0,9 a 1,5 RI).

Una revisión de los indicadores de la OCDE

La confección de los indicadores de regulación realizada en el seno de la OCDE, que hemos presentado en la sección anterior, adolece, en nuestra opinión, de una serie de limitaciones que empañan su utilidad. Creemos que nos son capaces de reflejar adecuadamente las diferencias en instituciones económicas formales en los países de la OCDE. Las limitaciones son de dos tipos:

- 1) El ámbito o alcance con el que se produce la confección de los indicadores es limitado. Es insatisfactorio por el tipo de información que se requiere y lo es por los sectores en los que se pone el énfasis.
- 2) Encontramos serios problemas en el método de agregación empleado para confeccionar los indicadores de distinto nivel a partir de las respuestas a su cuestionario.

Las limitaciones en el alcance del estudio parten, probablemente, del objetivo que establecen sus autores⁴⁷: identificar las políticas que inhiben la competencia e imponen restricciones a las decisiones empresariales en sectores donde a priori no existen razones para que el Estado intervenga o donde podría hacerlo a través de regulaciones menos coercitivas. Este objetivo es más limitado que el que se plantea, por ejemplo, la base de datos de *Doing Business* que pretende identificar el estado y funcionamiento de las regulaciones horizontales que condicionan la actividad empresarial.

Tomemos la confección del indicador principal Barreras a la Actividad Empresarial, que es confeccionado a partir de tres indicadores subordinados: Trámites para el

⁴⁷ Véase Nicoletti y Scarpetta (2003).

inicio de una empresa, Barreras a la competencia y Opacidad regulatoria y administrativa. En el primero de ellos, se mezcla una descripción de los trámites para abrir una empresa (ya sea societaria o unipersonal), supuestamente para la economía en su conjunto, con los trámites específicos que pudiera haber en la apertura de negocios de transporte de carga y de comercio minorista. Y se agregan por procedimientos arbitrarios que luego comentaremos. La verdad es que en este caso el orden en el que los países están situados en los tres criterios es relativamente similar, por lo que la extraña mezcla de criterios propuesta introduce menos distorsiones.

En el segundo indicador, Barreras a la competencia, se centran en dos cuestiones: la existencia de regulaciones que limitan el número de competidores en determinados mercados y la existencia de excepciones a las leyes sobre la competencia establecidas a favor de las empresas públicas en lo relativo a fusiones y adquisiciones. La primera cuestión está, de nuevo, limitada a unos sectores específicos, aunque esta vez más numeroso que en otras partes del estudio⁴⁸ y la segunda adolece de cierta pobreza en su planteamiento y ello por tres motivos: i) no entra en el contenido de las leyes de la competencia respecto a las que se quiere detectar excepciones, cuando esas leyes no son iguales en todos los países; ii) se refiere sólo a excepciones a favor de empresas públicas y no de otras empresas que pudieran gozar de capacidades de influencia política (por haber sido empresa pública en el pasado o por otros motivos), y iii) se limita a excepciones en operaciones de fusiones y adquisiciones y no a otras prácticas contra la competencia.

Los resultados de este indicador de Barreras a la competencia son relativamente sorprendentes, lo que puede deberse a las limitaciones en el diseño que acabamos de comentar, o a los problemas metodológicos de agregación a los que nos referiremos más adelante o, posiblemente, a los dos factores. España aparece en la segunda posición del ranking de 22 países mientras que Estados Unidos y Dinamarca ocupan el último lugar. La posición de España resulta totalmente contradictoria con la preocupación revelada por los empresarios españoles sobre la existencia de dominio de mercado por parte de pocas empresas. De acuerdo con la *Executive Opinion Survey* (EOS)⁴⁹, los empresarios españoles califican con un 3,1, entre 1 (el dominio de mercado por pocas empresas es alto en sectores clave) y 7 (el poder de mercado es escaso) el grado de competencia en la economía. Constituye uno de los aspectos que puntúan peor, tras las rigideces en el mercado de trabajo y el funcionamiento de las administraciones públicas (especialmente en lo que se refiere a gestión y concesión de permisos y licencias). España ocupa el puesto 41 dentro de los 104 países cubiertos por la EOS y el puesto 21 entre los países de la OCDE⁵⁰.

⁴⁸ Tres sectores manufactureros (tabaco, metales básicos y equipos y maquinaria), tres energéticos, ocho subsectores de transporte, comercio al por mayor, hostelería, telecomunicaciones, finanzas y cine.

⁴⁹ Véase *The Global Competitiveness Report 2004-2005* del World Economic Forum.

⁵⁰ El rango de puntuación en los 104 países va de 4,5 a 2,0 y las mejores puntuaciones se encuentran en Alemania, Taiwán y Estados Unidos.

El tercer indicador subordinado, Opacidad regulatoria y administrativa, está basado en dos cuestiones: concesión de permisos y licencias y comunicación y simplicidad de las reglas y procedimientos. La primera cuestión, al que conceden arbitrariamente un peso del 55% (frente al 45% a comunicación y simplicidad de las reglas) contiene tres cuestiones:

- 1) las licencias se otorgan automáticamente si la oficina competente no la ha expedido dentro del plazo legal;
- 2) hay una única ventanilla para obtener información sobre trámites de licencias;
- 3) hay una única ventanilla para aceptar o apelar resoluciones sobre licencias.

Pero en 1) no hay ninguna referencia al plazo legal, de forma que un país con un plazo legal de, digamos, 180 días en el que hubiera concesión automática al finalizar el plazo estaría mejor calificado que un país en el que no hubiera concesión automática pero en el que el plazo medio de concesión fuera, digamos, 60 días. Y respecto a 2) y 3), no hay referencia a la calidad del servicio de la ventanilla única, que si es ineficiente y requiere mucho esfuerzo y dedicación por parte de las empresas puede ser un obstáculo mayor que si hay más de una ventanilla, pero actuando diligentemente.

Los resultados, como vimos en la sección anterior, son sorprendentes. Mientras que España, Grecia e Italia se encuentran en el grupo de los mejores calificados, Dinamarca, Irlanda, Alemania y Nueva Zelanda se sitúan entre los peores calificados. No es desde luego éste el orden que se obtiene de los datos de *Doing Business*, que capturan el número de trámites, el tiempo en días y el coste (en porcentaje de la renta per cápita) en la gestión y obtención de permisos y licencias: Dinamarca y Nueva Zelanda están allí en el grupo de los mejores calificados⁵¹, Italia está en el grupo de los peores calificados y España y Grecia están junto a Alemania e Irlanda en un conglomerado intermedio. Ni tampoco la imagen que produce el ranking de este indicador de la OCDE es coherente con las opiniones empresariales recogidas por la EOS. Concretamente los empresarios españoles califican con un 3,0 y con un 3.1 (sobre 7) la gestión de permisos y regulaciones de la Administración Central y de las administraciones locales, respectivamente.

De nuevo, las limitaciones en el diseño del indicador que acabamos de comentar, o los problemas metodológicos de agregación, pueden ser responsables de estos resultados tan contradictorios con otras fuentes.

Pasemos a revisar el procedimiento de agregación del estudio de la OCDE. Empecemos por resumir el procedimiento, tal como está descrito en Nicoletti, Scarpetta y Boylaud (2000). Contiene tres pasos:

- 1) Una vez seleccionados conjuntos de cuestiones (casi todas binarias) que miden un aspecto concreto del objetivo del estudio, se le asigna a cada conjunto una puntuación de 0 a 6 en función de las combinaciones de res-

⁵¹ Véase la sección 3.1 del capítulo 3.

puestas observadas. Por ejemplo, si son tres preguntas y a todas se responde Sí se asigna un 6, si a todas No un cero, y a las combinaciones intermedias puntuaciones intermedias. A esta escala, construida ad hoc, los autores la denominan cardinal.

- 2) Las puntuaciones construidas en el paso 1 se agrupan teniendo en cuenta el aspecto que pretenden medir. Con objeto de obtener una puntuación agregada para cada conjunto de variables construidas en el paso 1 utilizan la técnica de factores principales, que es prácticamente idéntica, en cuanto a resultados, a los componentes principales, pero añadiendo una rotación ortogonal (varimax en este caso) a la matriz de cargas de los factores (los coeficientes para construir la combinación lineal de variables) con objeto de simplificar la interpretación. Atendiendo al porcentaje de varianza explicada y al gráfico de autovalores (técnicas habituales en el análisis de componentes principales), seleccionan el número de factores (componentes) adecuado y los interpretan.
- 3) Si para un grupo de variables es necesario más de un componente los agregan haciendo la media ponderada, para lo que utilizan como ponderaciones el porcentaje de varianza explicada por cada componente sobre el total de varianza explicada por los componentes seleccionados (no sobre el total de varianza). Esta cifra es la puntuación final del país considerado en el concepto que se pretende medir a partir de las preguntas iniciales.

Una primera cuestión que surge es ¿cuál es el objetivo que persiguen los autores? Si se pretende obtener una ordenación, que es la sensación que da, los pasos 2 y 3 son inadecuados e innecesarios y sería mejor haber utilizado el criterio que se propone en *Doing Business*: el promedio de percentiles aplicado a las variables construidas en el paso 1 (aunque esa misma construcción, como veremos más abajo, no está exenta de críticas). Por el contrario, si el objetivo es obtener una puntuación cardinal de los países, tampoco parece haberse dado los pasos apropiados.

La primera crítica es inmediata, ¿por qué asignar puntuaciones de 0 a 6? No solo es una cuestión del rango de variación, que influye sobre la varianza (sería mayor si hubiesen elegido de 0 a 10, por ejemplo), sino que generan distancias entre países de un modo absolutamente artificial y acaban asimilando cosas bien diferentes: tres síes (que puntúa 6) en un grupo de preguntas es equivalente a cinco síes en otro grupo (también un 6), sin embargo, en un grupo de cinco preguntas debería observarse más variabilidad que en un grupo de tres. Esto, por ejemplo, se podría haber tratado ampliando el rango de puntuaciones en función del número de preguntas que se pretenden puntuar. Por tanto, no solo las puntuaciones son arbitrarias, si no que además imponen unas restricciones que ni son reales ni creíbles (en este caso sobre la varianza). De forma excesiva, se pretende que estas puntuaciones, que no indican más que una cierta ordenación de las respuestas (combinaciones de síes y noes), son cardinales. A partir de esta afirmación, que nos parece falaz, continúan.

El análisis factorial es una técnica multivariante que requiere supuestos razonables sobre la distribución de las perturbaciones (normalidad, independencia,...),

cosa difícil de creer cuando las variables observadas están acotadas en el rango 0 a 6. Para soslayar el problema utilizan el método de estimación de los factores principales. Dicho método no es más que el de componentes principales, pero añadiendo una rotación.

Si están suponiendo cardinalidad en las variables observables, que, cómo hemos apuntado, nos parece incorrecto, se debería haber hecho un análisis o de componentes principales o factorial máximo verosímil. El procedimiento utilizado no es más que una mezcla que, una vez más, tiene difícil justificación metodológica. De hecho, el procedimiento utilizado es básicamente componentes principales, donde muy a menudo, la rotación adicional apenas simplifica las cosas.

El tercer paso, la agregación de los componentes obtenidos en el paso 2, es también más que cuestionable y depende del objetivo. Los componentes principales que obtienen en el paso 2 contienen información ortogonal, es decir, la información que aporta un componente es independiente de la de los demás. Así, es habitual trabajar con al menos dos componentes para mantener las características fundamentales de cada observación (país, en este caso). Promediarlos parece ser totalmente contrario a lo que se pretende cuando se calculan, que es maximizar las distancias de las observaciones en los componentes. Basta un ejemplo con las cifras del propio estudio. En la siguiente tabla se presentan las puntuaciones en los dos primeros componentes de tres países así como el agregado obtenido con media ponderada, siendo las ponderaciones 56% y 44% respectivamente:

	Comp. 1	Comp. 2	Agregado
Alemania	1,22	2,46	1,77
Nueva Zelanda	1,58	1,77	1,66
Suecia	2,25	0,55	1,50

El primer componente, siguiendo a Nicoletti, Scarpetta y Boylaud (2000), es una medida de propiedad pública de las empresas, y el segundo del grado de intervención pública en el desarrollo de las actividades de las empresas. Como se puede apreciar, Alemania tiene poca propiedad pública, pero se interviene mucho en la gestión. Por el contrario, en Suecia se da mucha propiedad pública, pero las administraciones entran poco en la gestión. Nueva Zelanda se encuentra en algún punto intermedio tanto de propiedad, como de influencia en la gestión. En el agregado media ponderada, los tres países son muy similares ¿es ésta la imagen que se pretende ofrecer? ¿Refleja esta imagen la realidad de los tres países en cuanto al papel del Estado?

Además de los evidentes problemas que introduce el agregado propuesto en cuanto a la puntuación de las observaciones, se pierde toda la calidad de interpretación que se conseguía con la rotación de los factores: el agregado es una media de las cargas de todas las variables en los dos componentes seleccionados ¿por

qué no haber hecho una media de las variables construidas en el paso 1 si al final vuelve a mezclarse todo?

La cuestión de asignar puntuaciones a datos cualitativos no es trivial, pero tiene soluciones estadísticas rigurosas, como el análisis de correspondencias, que permite ordenar las filas y columnas (y asignarles una puntuación) de una tabla de frecuencias de tal forma que se preserve la variabilidad del conjunto a la par que la puntuación indica las distancias entre filas y/o columnas.

Los componentes principales parecen, coloquialmente, un hermano pobre del análisis factorial, pero no requieren unos supuestos que, en muchos casos, no se cumplen. Por otra parte, cuando el objetivo es mera agregación, los componentes principales ofrecen todos los elementos necesarios, resumiendo la información relevante y separando las observaciones más dispares. Dichos componentes permiten, por tanto, resumir la información en unas pocas (usualmente muy pocas) variables que, además, contienen información diferenciada.

Así, en un estudio como el que estamos comentando, no hay razón para no emplear primero un análisis de correspondencias sobre las preguntas y, posteriormente, agregar las puntuaciones obtenidas mediante componentes principales. El paso final es decidir cuántos componentes son necesarios para obtener una adecuada representación de los datos originales, y no forzar una agregación con poco sentido. Si tan solo se pretende ordenar los países considerados, habría sido más razonable utilizar el método propuesto en *Doing Business* aplicado a las puntuaciones asignadas en el paso 1.

BIBLIOGRAFÍA

- CONWAY, P., V. JANOD y G. NICOLETTI (2005): «Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003». *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 419.
- CONWAY, P., D. DE ROSA, G. NICOLETTI y F. STEINER (2006): «Regulation, competition and productivity convergence». *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 509.
- GRONINGEN GROWTH AND DEVELOPMENT CENTRE AND THE CONFERENCE BOARD (2006): «Total Economy Database». Mayo. <http://www.ggdc.net>
- KAUFMAN, D (2004): «Corruption, Governance and Security: Challenges for Rich Countries and the World», Chapter 2.1 en *The Global Competitiveness Report 2004*, World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2003): «Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002», WBER, Volume 12, N. 12.
- MARDIA, K. V., J. T. KENT y J. M. BIBBY (1979). *Multivariate Analysis*. Academic Press.
- NICOLETTI, G. y S. SCARPETTA (2003): «Regulation, productivity and growth: OECD evidence». *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 347.
- NICOLETTI, G. y S. SCARPETTA (2005): «Regulation and economic performance: product market reforms and productivity in the OECD». *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 460.

- NICOLETTI, G., S. SCARPETTA y O. BOYLAUD (2000): «Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation». *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 226.
- OCDE (2003): «The sources of growth in OECD countries». Paris.
- OCDE (2006): «OCDE Productivity Database». Septiembre.
- RIPLEY, B. D. (1996). *Pattern Recognition and Neural Networks*. Cambridge University Press.
- WORLD BANK (2005): «Doing Business Indicators: Why Aggregate, and how to do it» se encuentra en www.doingbusiness.org
- WORLD BANK (2004): *Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth*. WB, International Finance Corporation and Oxford University Press.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005): *The Global Competitiveness Report 2004*, World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.

CAPÍTULO 4

ENCUESTA A EMPRESARIOS SOBRE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

4.1. OPINIONES DE LOS EMPRESARIOS ESPAÑOLES SOBRE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

(Autores: CARLOS SEBASTIÁN y GREGORIO R. SERRANO)

Descripción de la encuesta

Hemos realizado una encuesta a empresarios españoles¹ con el objetivo de detectar la percepción que tienen los empresarios sobre las instituciones (formales e informales) y su valoración de las mismas, así como medir los elementos institucionales que dificultan la actividad empresarial.

La encuesta se ha realizado a una muestra de 1.806 empresarios, estadísticamente representativa de las empresas de Andalucía, Cataluña y Madrid. El margen de error de los datos obtenidos, para un nivel de confianza del 95,5%, es de +2,4%, lo que presta a la información obtenida un más que razonable grado de solidez y fiabilidad.

El universo son las empresas con más de 10 empleados y dedicadas a actividades industriales, de la construcción, comerciales y de servicios. Se excluyen las financieras y de seguros. Según el Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2005, el universo de referencia de este estudio, tal y como acabamos de definirlo, comprende un total de 91.249 empresas de las cuales, 25.755 están ubicadas en Andalucía, 36.996 en Cataluña y 28.478 en Madrid.

La distribución de las empresas encuestadas por tamaño, medido por el número de empleados, y por Comunidad se presenta en la tabla 4.1. La distribución por Comunidad y por sector aparece en la tabla 4.2 y por tamaño y sector en la tabla 4.3.

¹ La encuesta ha sido realizada por METROSCOPIA por encargo nuestro. Puede consultarse el cuestionario en el Anexo C y las tabulaciones brutas en www.calidadinstitucional.org.

Tabla 4.1**DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO Y CC. AA.**

	Andalucía	Cataluña	Madrid	Total
De 11 a 50	437	585	464	1.486
De 51 a 300	57	94	107	258
Más de 300	10	22	30	62
TOTAL	504	701	601	1.806

Tabla 4.2**DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDAD Y SECTOR**

	Comercio	Construcción	Industria	Servicios	Total
Andalucía	84	128	79	213	504
Cataluña	153	125	210	213	701
Madrid	122	108	98	273	601
TOTAL	359	361	387	699	1.806

Tabla 4.3**DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO Y SECTOR**

	Comercio	Construcción	Industria	Servicios	Total
De 11 a 50	311	314	322	539	1.486
De 51 a 300	42	39	49	128	258
Más de 300	6	8	16	32	62
TOTAL	359	361	387	699	1.806

Algunas características de las empresas que han sido entrevistadas en esta investigación son las siguientes:

Predominio de empresas cuya actividad se inició antes de 1991 (representan el 69% del total). Una minoría, el 30%, fue creada después de esa fecha (en Andalucía este porcentaje sube hasta el 40%).

Una mayoría de las empresas tiene como máximo ejecutivo al propietario o a un familiar suyo, el 57%, proporción que en el sector de la construcción alcanza al 69%. El máximo ejecutivo es un accionista en el 25% de los casos y un profesional contratado en el 17%.

Algo más de siete de cada diez empresas indican no haber tenido pérdidas en los últimos tres ejercicios. Esta proporción disminuye en el caso de las empresas de mayor tamaño (quedando en un 63%).

En casi el 50% del conjunto de las empresas consideradas apenas ha variado el número de empleados en los últimos tres ejercicios. En un 40% la plantilla ha aumentado más del 15% y en un 10% ha disminuido. El sector Servicios y el de la Construcción, así como las empresas con más de 50 empleados, son quienes registran un mayor crecimiento del número de empleados. El sector Industria aparece como el que más pérdidas de empleo habría sufrido en este período.

Se ha tratado de identificar empresas innovadoras a partir de tres preguntas distintas. Se les ha preguntado (P. 30) si su empresa ha desarrollado algún producto, proceso o programa que haya registrado o patentado. De las 1.769 empresas que han respondido a esta pregunta un 14% (252) han manifestado que sí lo han hecho. También se les ha preguntado (P. 29) si en los últimos años su empresa ha pagado alguna patente. Se han depurado estas respuestas para eliminar las patentes de marcas, logotipos y nombre comerciales. De las 1.761 que han respondido a esta pregunta el 6,9% (122) confiesa haber pagado patentes por otros motivos (procesos, productos, etc.). Por último se ha tratado de identificar a las empresas usuarias de tecnologías de información de sofisticación media y alta. Para ello se le ha preguntado sobre los programas informáticos adquiridos distintos de los usuales de oficina (P. 28). Se han depurado las respuestas para excluir sistemas operativos comerciales, programas de contabilidad, de confección de facturas, de confección de nóminas, antivirus, cortafuegos, etc. De las 1.760 empresas que han respondido a esta pregunta un 27% (472) manifiestan haber adquirido programas más sofisticados que los excluidos.

Hay que tener claro que las respuestas reflejan las percepciones de los directivos y no son un retrato de hechos probados. Las respuestas obtenidas pueden reflejar así más un estado de ánimo colectivo que una objetiva descripción de la realidad. Pero lo que hace relevante esta información, aunque tenga esos elementos de subjetividad, es que los empresarios toman sus decisiones en función de esas percepciones y, por tanto, esos elementos subjetivos (los «*animal spirits*» de Keynes) constituyen variables económicas de gran relevancia.

Es importante tener en cuenta también que en las respuestas sobre conductas irregulares, los empresarios actúan de hecho, y sin pretenderlo, a la vez de jueces y parte: muchas de las prácticas que dicen percibir no existirían si ellos no se prestasen a ellas. En alguna medida son a la vez sujetos activos y pasivos de esas prácticas que denuncian. Por eso quizás se observa que en las preguntas más controvertidas el número de respuestas baja. Así, por ejemplo, en las respuestas sobre los obstáculos más importantes para la actividad empresarial, se han obtenido un número de respuestas menor cuando se tienen que pronunciar sobre el funcionamiento de la Justicia, tanto ordinaria como laboral, en las que se obtuvieron alrededor de 1.550 respuestas frente a una media de unas 1.750 en las otras preguntas sobre obstáculos. Más acusada es la diferencia en las preguntas de valoración de la Justicia (si las sentencias son justas, rápidas e inteligibles y si fomentan sensación de inseguridad o beneficia en la práctica a los que van de mala fe), en las que las respuestas apenas superan las 1.300. En las preguntas sobre conductas irregulares en su sector, el número de respuestas oscilan alrededor de las 1.600. De

nuevo, cuando se les pregunta sobre trato de favor recibido por sus competidores por parte de las Administraciones en distintos aspectos, el número de respuestas se encuentran en el entorno de 1.500.

Otra reflexión relevante respecto a la opinión sobre conductas irregulares es que la percepción ciudadana de deficiencias o corruptelas institucionales tiende a ser más intensa y a causar más escándalo precisamente allí donde suele ser menor o más episódica. Donde constituye una constante tiende a ser menos perceptible, como un elemento estructural más del paisaje social y, por tanto, no se le presta mayor atención. El problema, precisamente, cuando se comparan encuestas de opinión referidas a temas de corrupción o inefficiencia institucional referidas a países muy distintos (o a diferentes regiones), es precisamente ese: que la sensibilidad y reactividad social ante las irregularidades que pueda existir tiende a ser mayor en los contextos en los que objetivamente son menos frecuentes. La extendida inefficiencia o corrupción, por el contrario, suele atrofiar la sensibilidad social al respecto y por tanto generar la apariencia de que existe poca. Esto no quiere decir, evidentemente, que cuando se obtiene una mayor percepción sobre corrupción y conductas irregulares en un país o región, deba ser interpretado como una mayor sensibilidad a estas cuestiones por el rechazo que produce. En la mayoría de los casos reflejará que, efectivamente, en ese país o región las conductas irregulares son más frecuentes. Pero las consideraciones apuntadas deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar comparaciones interterritoriales. Esta encuesta, en todo caso, pone de relieve un sustancial desasosiego entre los empresarios sobre estas cuestiones.

Las respuestas a la mayoría de las preguntas de la Encuesta tienen un rango del 1 al 6. Para la elaboración de las tablas que se incluyen en el texto se han agregado en tres: Grande (1 + 2), Mediano (3 + 4) y Pequeño (5 + 6), o Bajo (1 + 2), Mediano (3 + 4) y Alto (5 + 6), o Mala (1 + 2), Regular (3 + 4) y Buena (5 + 6), según los casos. En la pregunta 3 (sobre la frecuencia de comportamientos ilícitos), cuyo rango es del 1 al 5, también se han agregado las respuestas en tres: Frecuencia Baja (4 + 5), Mediana (3) y Alta (1 + 2). En las preguntas 8 (sobre consecuencias del funcionamiento de la Justicia), cuyo rango es del 1 al 4 (mucho, bastante, poco o nada), se han agregado en dos: Alta y Baja.

Se han agrupado las respuestas a las preguntas en cuatro aspectos de la realidad institucional percibida por los empresarios:

- Funcionamiento de la Administración
- Seguridad Jurídica.
- Conductas Irregulares.
- Restricciones Laborales.

Tras el análisis de estos aspectos, se plantea la discusión de los obstáculos a la actividad empresarial, la confianza en las instituciones formales y los factores dinamizadores a juicio de los empresarios. Por último se realiza un análisis de asociación entre una serie de respuestas y se discute las posibles diferencias en las percepciones de los directivos de las empresas en dificultades, por un lado, y de las empresas innovadoras, por otro. Se termina con unas conclusiones.

Percepción de Aspectos Institucionales

Funcionamiento de la Administración Pública

La opinión de los empresarios españoles sobre el funcionamiento de la Administración Pública es francamente negativa.

La tramitación de permisos y licencias, la ausencia de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y la conducta y práctica de los funcionarios, son percibidas, junto al funcionamiento de los Tribunales de Justicia, como obstáculos muy serios para el desarrollo de la actividad empresarial. Significativamente mayores que la legislación laboral, la actitud de los empleados o el acceso a la financiación externa. También la calidad de los servicios y de las infraestructuras públicas y el nivel y complejidad de los impuestos son percibidos como obstáculos relevantes, pero de menor grado que los citados en primer lugar.

Tabla 4.4

OBSTÁCULOS: LA TRAMITACIÓN DE PERMISOS Y LICENCIAS DE NUEVAS INSTALACIONES O ACTIVIDADES

	Grande	Mediano	Pequeno
Andalucía	60	29	11
Cataluña	54	35	11
Madrid	51	33	15
De 11 a 50	56	32	13
De 51 a 300	54	36	10
Más de 300	40	42	18
TOTAL	55	33	12

El 55% de los empresarios encuestados consideran que la tramitación de Permisos y Licencias representa un obstáculo muy grave (P.1.1, tabla 4.4)². En Andalucía ese porcentaje sube al 60%, con lo que Andalucía es significativamente diferente en este punto. También lo son las empresas grandes, de más de 300 empleados, entre las que hay una menor proporción (un 40%) que perciben estos trámites administrativos como un obstáculo grande.

La ausencia de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas (P.1.12, tabla 4.5) es vista como un obstáculo grande por el 50% de los empresarios y sólo el 13% lo percibe como una limitación menor. En Cataluña parece producirse una disfuncionalidad algo menor por la existencia de los tres niveles ad-

² Entre paréntesis se hace constar el número de la pregunta del cuestionario cuyas respuestas estamos comentando.

ministrativos: el 46% lo perciben como un obstáculo grande, frente al 54% en Andalucía y el 53% en Madrid. En esta cuestión, las diferencias por tamaños de las empresas que podrían colegirse de los datos de la tabla no son estadísticamente significativas.

Tabla 4.5

OBSTÁCULOS: LA AUSENCIA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS DIVERSAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	54	34	12
Cataluña	46	42	12
Madrid	53	33	14
De 11 a 50	51	37	13
De 51 a 300	48	40	12
Más de 300	57	28	15
TOTAL	50	37	13

La actitud y práctica de los funcionarios que gestionan los permisos y licencias (P.1.2, tabla 4.6) es también percibido como un obstáculo relevante. El 44% de los encuestados piensan que es una limitación grande y sólo el 12% que es una limitación menor. En Andalucía es un obstáculo significativamente mayor (el 52% piensa que es un obstáculo grande y sólo el 11% que es pequeña). Tampoco aquí son significativas las diferencias por tamaño.

Tabla 4.6

OBSTÁCULOS: LA ACTITUD Y PRÁCTICAS DE LOS FUNCIONARIOS QUE GESTIONAN LOS PERMISOS Y LICENCIAS

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	52	37	11
Cataluña	40	49	11
Madrid	41	45	14
De 11 a 50	45	43	12
De 51 a 300	42	46	12
Más de 300	32	54	14
TOTAL	44	44	12

La calidad de los servicios públicos y de las infraestructuras (P.1.8, tabla 4.7) es percibida como un obstáculo grande por el 37% de los empresarios y sólo el 11% lo considera un obstáculo menor. La percepción es mejor en Madrid, en donde sólo el

29% lo ve como una limitación grande y el 13% como una menor. No hay diferencias estadísticamente apreciables ni por tamaño ni por sectores.

Tabla 4.7
OBSTÁCULOS. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA INSUFICIENCIA DE INFRAESTRUCTURAS

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	41	51	8
Cataluña	39	49	12
Madrid	29	58	13
De 11 a 50	37	52	11
De 51 a 300	33	56	11
Más de 300	31	54	15
TOTAL	37	52	11

El nivel y complejidad de los impuestos (P.1.6, tabla 4.8) es percibido también como una limitación relevante. El 39% de los empresarios lo ven como un obstáculo grande y sólo el 15% lo considera un obstáculo menor. Las diferencias por tamaño son apenas significativas.

Tabla 4.8
OBSTÁCULOS. EL NIVEL Y COMPLEJIDAD DE TASAS E IMPUESTOS

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	39	46	14
Cataluña	40	46	14
Madrid	36	47	17
De 11 a 50	40	45	15
De 51 a 300	34	51	16
Más de 300	27	59	14
TOTAL	39	47	15

La valoración que reciben las distintas Administraciones (P.10) por la diligencia y eficacia con la que atienden consultas y solicitud de permisos no es buena y presenta alguna disparidad regional relevante. Sólo el 28% de los empresarios valoran mal a la Administración Central (P.10.1, tabla 4.9), pero sólo el 10% le otorgan una buena nota. La mayoría la valoran regular. Y apenas hay diferencias ni regionales ni sectoriales en esta valoración. Tampoco son significativas atendiendo al tamaño de las empresas.

Tabla 4.9

**VALORACIÓN DE DILIGENCIA Y EFICACIA: ADMINISTRACIÓN CENTRAL
Y ORGANISMOS DEPENDIENTES**

	Mala	Regular	Buena
Andalucía	30	59	11
Cataluña	28	63	9
Madrid	27	62	11
De 11 a 50	28	62	10
De 51 a 300	30	59	12
Más de 300	19	72	9
TOTAL	28	62	10

En lo que se refiere a la Administración Autonómica (P.10.2, tabla 4.10), la valoración para el conjunto de los encuestados sobre su diligencia y eficacia es similar a la anterior: el 29% la valoran mal y el 13% la valoran bien. Pero aquí parece haber marcadas diferencias en los empresarios andaluces respecto a los madrileños y los catalanes: el 42% de los andaluces encuestados valoran mal a su Administración Autonómica. Las empresas grandes realizan una mejor calificación a la diligencia y eficacia en este nivel de la Administración: sólo el 17% le otorgan una mala nota y el 20% se la dan buena.

Tabla 4.10

**VALORACION DE DILIGENCIA Y EFICACIA: ADMINISTRACIÓN
DE SU COMUNIDAD AUTÓNOMA**

	Mala	Regular	Buena
Andalucía	42	47	12
Cataluña	25	64	12
Madrid	23	62	16
De 11 a 50	29	59	12
De 51 a 300	30	53	16
Más de 300	17	63	20
TOTAL	29	58	13

La Administración Local (P.10.3, tabla 4.11) recibe una calificación ligeramente peor en su conjunto. El 35% de los encuestados consideran que su diligencia y eficacia son malas y sólo el 14% las valoran bien. De nuevo aquí, los empresarios andaluces parecen tener un peor concepto que los otros empresarios: el 42% la califican con una mala nota y sólo el 12% con una buena nota. Por tamaños, se mantiene la misma característica que en el anterior nivel de la Administración Local. El porcentaje de empresas grandes que califican mal a la Administración Local baja al 23% y el que califica bien sube al 18%.

Tabla 4.11
**VALORACIÓN DE DILIGENCIA Y EFICACIA: ADMINISTRACIÓN LOCAL
(AYUNTAMIENTO Y DIPUTACIÓN PROVINCIAL)**

	Mala	Regular	Buena
Andalucía	42	46	12
Cataluña	31	53	17
Madrid	34	53	14
De 11 a 50	35	51	14
De 51 a 300	36	50	14
Más de 300	23	58	18
TOTAL	35	51	14

En las opiniones sobre la confianza que les despiertan los tres niveles de la Administración (P.21.4, P21.5, P21.6), se obtiene una distribución de las respuestas muy similar a la que acabamos de comentar.

En el análisis de las opiniones sobre Conductas Irregulares que realizamos más adelante, se pondrá de manifiesto la percepción de los empresarios encuestados de que no son infrecuentes los pagos y donaciones a funcionarios y políticos para facilitar la relación con cualquiera de las Administraciones. Y, también, parece existir una percepción relativamente intensa sobre la capacidad de algunas empresas para influir en decisiones de la Administración.

Seguridad jurídica

El deficiente funcionamiento de la Justicia es considerado mayoritariamente como un obstáculo grande para la actividad empresarial (P.1.5, tabla 4.12). El 52% de los encuestados así lo considera. Y sólo el 12% lo percibe como un obstáculo menor. Apenas hay diferencias regionales en esta percepción. Tampoco son relevantes por tamaño de las empresas.

Tabla 4.12
OBSTÁCULOS: EL FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	48	39	13
Cataluña	54	35	11
Madrid	53	34	13
De 11 a 50	53	35	12
De 51 a 300	47	41	12
Más de 300	40	46	14
TOTAL	52	36	12

Pero, en contra de lo que podría pensarse, la opinión sobre los tribunales laborales es significativamente menos negativa (P.1.4, tabla 4.13). El 38% considera que las decisiones de estos tribunales son un obstáculo grave y el 16% que representa una limitación menor. Las diferencias que se encuentran por tamaños tampoco son aquí estadísticamente significativas.

Tabla 4.13
OBSTÁCULOS: LAS DECISIONES EN LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES LABORALES

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	32	52	16
Cataluña	41	45	14
Madrid	38	44	18
De 11 a 50	38	46	17
De 51 a 300	37	49	14
Más de 300	40	52	9
TOTAL	38	46	16

La lentitud de la Justicia (P.7.2, tabla 4.14) es el principal motivo por la que es percibida tan negativamente por los empresarios. El 60% de los encuestados considera que rara vez es rápida y sólo el 13% que sí que lo es. El primer porcentaje es significativamente menor (el 47%) en las empresas grandes (de más de 300 empleados).

Tabla 4.14
VALORACIÓN SENTENCIAS NO LABORALES. RÁPIDAS

	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	58	28	14
Cataluña	56	32	13
Madrid	65	23	12
De 11 a 50	60	26	13
De 51 a 300	58	32	10
Más de 300	47	45	8
TOTAL	60	28	13

Sólo el 23% piensan que las sentencias son casi siempre justas (P.7.1, tabla 4.15), pero sólo el 26% consideran que casi nunca lo son, lo cuál supone un grado no muy alto de aceptación de la Justicia. Es en Madrid donde claramente la

aceptación es menor. El 18% de los empresarios madrileños consideran que las sentencias son casi siempre justas y el 32% que casi nunca lo son.

Tabla 4.15

VALORACIÓN SENTENCIAS NO LABORALES. JUSTAS			
	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	21	53	26
Cataluña	25	49	26
Madrid	32	50	18
De 11 a 50	28	49	23
De 51 a 300	22	54	24
Más de 300	15	65	19
TOTAL	26	50	23

En cuanto a la inteligibilidad de las sentencias (P.7.3) el 33% piensa que casi nunca lo son y sólo el 18% que lo son casi siempre. En las empresas grandes, el porcentaje de los que piensan que casi nunca son inteligibles baja al 23%.

Con estas percepciones sobre el funcionamiento de la Justicia, el 64% de los empresarios consideran que ésta fomenta «mucho o bastante» la sensación de inseguridad e indefensión a los empresarios (P.8.1, tabla 4.16) y un 54% piensan que beneficia «mucho o bastante» a los clientes y competidores que van de mala fe (P.8.2, tabla 4.16). La distribución de estas respuestas por Comunidades y por sectores es similar. En cambio, atendiendo al tamaño de las empresas, para las empresas grandes los anteriores porcentajes se convierten en 53% y en 33%, lo que supone una diferencia apreciable en la percepción.

Tabla 4.16

	Indefensión		Beneficia mala fe	
	Alta	Baja	Alta	Baja
Andalucía	60	40	53	47
Cataluña	66	34	54	46
Madrid	66	34	54	46
De 11 a 50	66	34	57	43
De 51 a 300	60	40	40	60
Más de 300	53	47	33	67
TOTAL	64	36	54	46

Con todo este conjunto de datos sorprende que sólo el 48% de los encuestados piensen que la calidad de la Justicia provoca una menor inversión y una menor actividad innovadora de las empresas (P.8.3), mientras que el 52% consideren que lo hace poco o nada. Si dos tercios de los encuestados considera que el mal funcionamiento de la Justicia fomenta la sensación de indefensión a los empresarios y si el 52% considera a la Justicia con un obstáculo grande, y sólo el 12% lo considera un obstáculo menor, ¿cómo es posible que más de la mitad de los encuestados piense que la calidad de la Justicia no provoca una menor inversión y una menor actividad innovadora de las empresas? Por otra parte, cuando se les propone entre una serie posible de factores que contribuyan a dinamizar la actividad de la empresa, el Funcionamiento de la Justicia recibe la peor calificación. Ha podido haber algún problema de comprensión de la pregunta que relacionaba calidad de la Justicia con la actividad inversora e innovadora.

Tabla 4.17

JUSTICIA NO LABORAL. CONTRIBUYE A AUMENTAR LOS COSTES EMPRESARIALES AL TENER QUE PREVER RIESGOS DE LOS QUE LAS JUSTICIA NO LES PROTEGE

	Alto	Bajo
Andalucía	65	35
Cataluña	72	28
Madrid	71	29
De 11 a 50	71	29
De 51 a 300	64	36
Más de 300	61	39
TOTAL	70	30

En cambio, el 70% de los encuestados piensan que el funcionamiento de la Justicia contribuye «mucho o bastante» a aumentar los costes empresariales (P.8.4, tabla 4.17), al tener que prever riesgos frente a los que la Justicia no les protege. Esto es de nuevo coherente con todas las respuestas anteriores, excepto con la última.

En cuanto al funcionamiento de los tribunales laborales (P.9, tabla 4.18), el 26% considera que las sentencias no son casi nunca justas, el 40% que no son casi nunca rápidas y el 26% que no son casi nunca inteligibles. Por el contrario, el 22% piensa que las sentencias laborales son casi siempre justas, el 20% que son casi siempre rápidas y el 22% que son casi siempre inteligibles. Ello representa una percepción del justicia laboral (o de lo social) relativamente mediocre, pero con un funcionamiento más rápido que los tribunales no laborales.

Tabla 4.18

	SENTENCIAS LABORALES					
	Justas			Rápidas		
	Baja	Mediana	Alta	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	23	52	25	47	38	16
Cataluña	26	53	21	40	41	19
Madrid	28	50	22	36	40	24
De 11 a 50	27	51	22	42	39	19
De 51 a 300	21	52	27	34	43	23
Más de 300	20	63	17	24	53	24
TOTAL	26	52	22	40	40	20

Con estas percepciones sobre el funcionamiento del sistema de Justicia, sorprende que a la hora de responder sobre la confianza que les despierta las instituciones formales, sólo el 32% otorgue una confianza baja a los Tribunales de Justicia (P.21.7). Pero más adelante, al presentar el análisis de relaciones entre respuestas, veremos que existe una asociación alta entre confianza en la Justicia y percepción de los empresarios sobre en qué medida el funcionamiento de los Tribunales representa un obstáculo grande para la actividad empresarial.

Otro aspecto relevante de la Seguridad Jurídica es la facilidad que tienen los empresarios para obtener y comprender las normas y disposiciones que les afectan y en qué medida pueden considerar que este contexto normativo no va a experimentar cambios bruscos e imprevistos. El acceso resulta más fácil que difícil (P.4). El 39% de los encuestados consideran que es fácil conocer las normas y disposiciones y sólo el 20% piensa que es difícil. Naturalmente, la distribución está muy afectada por el tamaño de la empresa. En las grandes (de más de 300 empleados) el 52% piensa que es fácil y sólo el 8% que es difícil.

Peor es la facilidad para comprenderlas (P.5, tabla 4.19). El 32% de los empresarios consideran que es difícil comprender e interpretar las normas y disposiciones y sólo un 18%, por el contrario, piensan que es fácil. Y en este caso la distribución es mucho más uniforme que en el anterior: es verdad que entre las empresas grandes la proporción de las que encuentran dificultades en comprender e interpretar las normas y disposiciones baja al 20%, pero las que les parece fácil sigue siendo el 18%.

Tabla 4.19

NORMAS. FACILIDAD DE COMPRESIÓN E INTERPRETACIÓN			
	Difícil	Mediano	Fácil
Andalucía	26	54	20
Cataluña	38	46	16
Madrid	32	50	18
De 11 a 50	34	49	17
De 51 a 300	26	53	21
Más de 300	20	62	18
TOTAL	32	50	18

Sólo el 22% de las empresas encuestadas tienen un grado de certidumbre alto en que las normas y disposiciones no vayan a cambiar de improviso (P.6, tabla 4.20). El 26%, por el contrario, perciben una alta incertidumbre sobre el mantenimiento de las normas relevantes para su actividad. Y la distribución es relativamente uniforme por tamaño y sectores y regiones.

Tabla 4.20

NORMAS: CONFIANZA EN QUE NO CAMBIEN DE IMPROVISOS			
	Baja	Medianas	Alta
Andalucía	24	50	26
Cataluña	24	55	20
Madrid	29	51	20
De 11 a 50	26	52	22
De 51 a 300	22	58	20
Más de 300	31	44	25
TOTAL	26	52	22

Un último aspecto de la Seguridad Jurídica que puede ser estudiado a partir de las respuestas de la encuesta es el grado de cumplimiento de acuerdos y contratos. Pero esta discusión la incluimos en el análisis de las Conductas Irregulares.

Conducta irregular

Las preguntas sobre conductas irregulares se refieren a conductas de funcionarios o de empresarios con funcionarios y al comportamiento de los competidores, proveedores y clientes.

Tabla 4.21

ADMINISTRACIÓN. FRECUENCIA PAGOS A PARTIDOS POLÍTICOS PARA QUE FACILITEN SU RELACIÓN CON ADMINISTRACIONES

	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	35	30	35
Cataluña	33	31	36
Madrid	32	35	34
De 11 a 50	33	31	36
De 51 a 300	35	33	32
Más de 300	34	39	27
TOTAL	33	32	35

En la percepción de los empresarios sobre irregularidades en la gestión de la Administración (P.11, tabla 4.21), el 35% de los encuestados están de acuerdo en que es frecuente el pago o donaciones a los partidos o a los políticos para que faciliten su relación con cualquiera de las Administraciones. El 33% no está de acuerdo³. Y la distribución de esta opinión es similar en las tres Comunidades estudiadas y en todos los sectores.

Tabla 4.22

ADMINISTRACIÓN. FRECUENCIA SE LLEVAN A CABO PAGOS A FUNCIONARIOS POR PARTE DE LAS EMPRESAS

	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	32	30	38
Cataluña	38	32	30
Madrid	35	32	32
De 11 a 50	34	31	34
De 51 a 300	37	33	30
Más de 300	49	33	18
TOTAL	35	32	33

Un porcentaje similar al anterior piensa que son frecuentes los pagos a funcionarios para facilitar la obtención de permisos o contratos (P.12, tabla 4.22). En

³ En la distribución original de las respuestas a esta pregunta y a la siguiente, antes de agregar las seis alternativas en tres, se obtiene una distribución fuertemente bimodal: donde hay más respuesta es en la alternativa 1 (completo desacuerdo sobre la existencia de esas conductas irregulares) y en la 6 (completo acuerdo sobre la existencia de esas conductas irregulares). En cada una de estas dos alternativas se concentran un 20-21% del total de respuesta

este caso se observa un mayor porcentaje en Andalucía, donde el 38% opina que es frecuente, por el 30% en Cataluña y el 32% en Madrid. Para el conjunto de las tres regiones, las empresas grandes (de más de 300 empleados) expresan menos acuerdo con que sean frecuentes estos pagos: sólo el 18% lo piensan, por el 34% en las pequeñas y el 30% las medianas.

Pero es en la percepción de la capacidad de algunas empresas para influir en las decisiones de la Administración (P.13, tabla 4.23) en donde se obtiene un mayor consenso. El 44% de las empresas encuestadas piensan que es frecuente que exista esa capacidad, y sólo el 22% no está de acuerdo. Y no existen diferencias apreciables ni por regiones, ni por tamaño, ni por sector. Esta percepción de que hay empresas con capacidad de «capturar la voluntad» de distintos niveles de la Administración, que también se obtiene de otras fuentes⁴, es un elemento de distorsión relevante, pues crea incertidumbre, genera vencedores y vencidos en la actuación de las Administraciones y condiciona las decisiones empresariales.

Tabla 4.23

ADMINISTRACIÓN: FRECUENCIA ALGUNAS EMPRESAS TIENEN CAPACIDAD DE INFLUIR SOBRE DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	24	33	42
Cataluña	21	37	43
Madrid	21	33	46
TOTAL	22	34	44

Se obtiene, por el contrario, la opinión mayoritaria de que los competidores rara vez reciben un trato de favor en la concesión de subvenciones, licencias y contratos (P.20.3, P.20.4 y P.20.5). El 61% así lo piensa en lo concerniente a las subvenciones y licencias y el 58% en lo que se refiere a contratos de obra y suministros. La explicación de la coherencia de estos resultados con el mencionado en el párrafo anterior, se encontrará en la Sección 9 al presentar el análisis de relaciones entre respuestas.

Pasando ahora a conductas irregulares en los competidores, el 35% de los encuestados piensan que sus competidores recurren con una frecuencia alta a comportamientos ilícitos o a prácticas irregulares (P.3, tabla 4.24). Esta proporción sube en Andalucía al 43%, mientras que en Cataluña es del 30% y en

⁴ En la *Executive Opinion Survey* del *World Economic Forum*, hay una opinión relativamente generalizada entre los empresarios españoles (mayor que en la mayoría de los países de nuestro entorno, exceptuando Italia, Grecia y Turquía) de que existe un grado alto de favoritismo en las decisiones de las Administraciones.

Madrid del 33%. Una significativa diferencia regional. Pero una diferencia más marcada se obtiene al distinguir por el tamaño de la empresa. Sólo el 10% de las empresas con más de 300 empleados piensan que sus competidores recurren con una frecuencia alta a ese tipo de prácticas. Y el 55% de esas empresas consideran que la frecuencia es baja. Por sectores es el de la construcción donde los empresarios tienen una peor opinión sobre el comportamiento de sus competidores.

Tabla 4.24

COMPETIDORES. FRECUENCIA EMPRESAS DEL SECTOR RECURREN A COMPORTAMIENTOS ILÍCITOS O PRÁCTICAS IRREGULARES

	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	31	26	43
Cataluña	42	28	30
Madrid	43	24	33
De 11 a 50	38	27	35
De 51 a 300	45	20	35
Más de 300	55	35	10
TOTAL	39	26	35

En lo que se refiere a pagos o donaciones a empleados de otras empresas para ganarlas como clientes (P.14) el 34% piensa que es muy frecuente y el 31% que tiene una frecuencia baja. Aquí no hay diferencias regionales, pero sí las hay si atendemos al tamaño de las empresas. Entre las empresas grandes, sólo el 17% consideran que esos pagos tienen una frecuencia alta, pero el porcentaje de los que piensan que tiene una frecuencia baja es similar a las de otros tamaños.

Respecto a la ocultación de datos a Hacienda (P.15, tabla 4.25), el 26% de los encuestados piensan que es una práctica muy frecuente entre sus competidores y el 38% que es una práctica poco frecuente. También en este aspecto se encuentra una diferencia en las respuestas de Andalucía: el 31% piensan que la frecuencia de la ocultación es alta (frente a un 25% en Cataluña y un 23% en Madrid) y el 34% de los andaluces piensan que la frecuencia de la ocultación es baja (frente a un 38% en Cataluña y un 41% en Madrid). Las diferencias son más marcadas atendiendo al tamaño de la empresa. Entre las empresas grandes, sólo el 14% piensa que la ocultación tiene una frecuencia alta y el 56% que tiene una frecuencia baja. Entre las medianas estos porcentajes son, respectivamente, del 18% y del 42% y entre las pequeñas del 28% y el 36%.

Tabla 4.25
COMPETIDORES. FRECUENCIA EMPRESAS PRESENTAN DATOS CONTABLES FALSOS O INCOMPLETOS A HACIENDA

	Baja	Mediana	Alta
Andalucía	34	34	31
Cataluña	38	37	25
Madrid	41	36	23
De 11 a 50	36	35	28
De 51 a 300	42	39	18
Más de 300	56	30	14
TOTAL	38	36	26

Parece haber un grado moderadamente alto de competencia desleal (P.20.1, tabla 4.26). El 28% de los encuestados piensan que es muy frecuente que los competidores realicen prácticas de dumping u otras de competencia desleal. En Andalucía el porcentaje es significativamente mayor, el 32%.

Tabla 4.26
COMPETIDORES. PRACTICAN COMPETENCIA DESLEAL, CON PRECIOS DE VENTA POR DEBAJO DE COSTE

	Bajo	Mediano	Alto
Andalucía	33	35	32
Cataluña	33	40	27
Madrid	33	42	24
De 11 a 50	33	38	29
De 51 a 300	31	47	22
Más de 300	43	41	17
TOTAL	33	39	28

Pocos de los encuestados piensan que los competidores reciben un trato de favor por parte de las entidades bancarias (P.20.2). Sólo el 8% considera que este trato de favor es muy frecuente, mientras que el 57% piensa que es poco frecuente.

En lo que se refiere a los clientes, los retrasos en el cobro o el impago de sus clientes representan un problema grave para el 47% de los encuestados (P.16, tabla 4.27), y no supone un problema serio para el 24%. Curiosamente son las empresas grandes las que revelan tener un problema mayor, pues el 53% de ellas lo valoran como un problema grave y sólo el 19% piensan que

no es un problema importante, pero esa diferencia no alcanza la significación estadística. No hay diferencias relevantes por Comunidades ni por sectores.

Tabla 4.27

**CLIENTES. LOS RETRASOS EN EL COBRO O LOS IMPAGOS
DE SUS CLIENTES REPRESENTAN UN PROBLEMA PARA SU EMPRESA**

	Bajo	Mediano	Alto
Andalucía	23	29	48
Cataluña	23	30	46
Madrid	26	27	47
De 11 a 50	24	28	48
De 51 a 300	27	36	38
Más de 300	19	29	53
TOTAL	24	29	47

En cuanto al cumplimiento de los contratos y de los plazos de entrega por parte de los proveedores (P.17, tabla 4.28) el 38% consideran que es un problema grave, mientras que el 27% lo califican de un problema menor. Hay una distribución relativamente uniforme en las respuestas a esta pregunta excepto en Cataluña, donde el porcentaje de los que consideran que esos incumplimientos constituyen un problema grave es menor y los que lo perciben como un problema de poca importancia tienen una frecuencia mayor.

Tabla 4.28

**PROVEEDORES. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS
Y DE LOS PLAZOS DE LOS PROVEEDORES REPRESENTA UN PROBLEMA**

	Bajo	Mediano	Alto
Andalucía	25	37	39
Cataluña	30	35	35
Madrid	25	33	42
De 11 a 50	27	35	39
De 51 a 300	27	37	36
Más de 300	29	31	41
TOTAL	27	35	38

Ya hemos dicho que un porcentaje relativamente bajo (entre el 9 y el 12%) considera que sea muy frecuente que los competidores reciben un trato de favor de las Administraciones Públicas en la concesión de subvenciones, licencias y contratos. Entre un 58% y un 61% considera que esa frecuencia en el trato de favor por parte de la Administración es baja.

Restricciones laborales

Incluimos en esta sección la percepción de los empresarios sobre las normas laborales y sobre las instituciones sindicales, pero también cuestiones relacionadas con la actitud y capacidad de los empleados.

La actual legislación laboral sólo es vista como un obstáculo grande (P.1.3, tabla 4.29) para el desarrollo de la actividad empresarial por el 27% de los encuestados. Pero sólo el 15% la perciben como una limitación menor. Por tamaño de las empresas, entre las grandes el porcentaje de las que perciben como un obstáculo grande es similar, el 28%, pero sólo el 3% lo perciben como una limitación menor, una distribución significativamente diferente.

Tabla 4.29

OBSTÁCULOS. LA LEGISLACIÓN LABORAL VIGENTE			
	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	25	59	16
Cataluña	30	58	12
Madrid	26	57	18
De 11 a 50	27	57	15
De 51 a 300	26	59	16
Más de 300	28	69	3
TOTAL	27	58	15

La actitud y comportamiento de la representación de los trabajadores (P.1.7) es considerada como un obstáculo grande por el 22% de los empresarios y como un menor por el 27%. No hay diferencias regionales en este aspecto, y las diferencias por tamaño tampoco son significativas.

El nivel de formación profesional y el grado de motivación e implicación de la plantilla (P.1.10, tabla 4.30) es percibido como un obstáculo serio por el 19% de los encuestados y como uno menor por el 34%. Entre las empresas grandes, el 28% lo consideran un obstáculo grande y el 26% una limitación menor, pero no llega a representar una distribución significativamente diferente que para el resto de las empresas.

Tabla 4.30
OBSTÁCULO. EL NIVEL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL GRADO DE MOTIVACIÓN E IMPLICACIÓN DE SU PLANTILLA

	Grande	Mediano	Pequeño
Andalucía	20	45	35
Cataluña	16	51	34
Madrid	21	46	34
De 11 a 50	19	45	36
De 51 a 300	15	59	26
Más de 300	28	46	26
TOTAL	19	47	34

El nivel de formación de los empleados en el momento de ser contratados (P.18) es valorado como alto por el 22% de los encuestados y como bajo por el 18%. No hay diferencias regionales apreciables. Curiosamente, en las empresas medianas (de 50 a 300 empleados) la valoración es mejor: el 30% dan una valoración alta y sólo el 9% otorgan una valoración baja.

La disposición de los empleados para aprender y para adaptarse a nuevos métodos de producción (P.19) es valorada positivamente por el 42% de los encuestados y negativamente por el 11% (el resto le otorga una valoración intermedia). No hay diferencias apreciables ni por regiones ni por tamaño de las empresas.

Por último, a la hora de otorgar grado de confianza a un conjunto de instituciones formales, el 52% de los encuestados concede a los sindicatos una confianza baja y sólo el 6% una confianza alta (P.21.13). Lo cual parece no ser coherente con considerar que la actitud de los representantes de los trabajadores no es una limitación muy seria para la actividad de la empresa. En Cataluña, el porcentaje de los que les otorga una confianza baja es menor: el 47%. Por tamaño, son las empresas pequeñas (entre 10 y 50 empleados) las que muestran una confianza más baja en los sindicatos.

Obstáculos, Confianza Institucional y Factores Dinamizadores

Obstáculos

Se propusieron a los encuestados doce posibles obstáculos a la actividad empresarial (P.1). De ellos han resultado ser obstáculos grandes (o limitaciones graves), relacionados por orden de importancia⁵:

⁵ El número entre paréntesis es la diferencia entre porcentaje de respuestas calificando el obstáculo como grande y el porcentaje de respuestas calificando el obstáculo como pequeño, que es el criterio seguido para ordenar los obstáculos de mayor a menor.

- La tramitación de permisos y licencias (42).
- El funcionamiento de los Tribunales de Justicia (40).
- La ausencia de coordinación entre las diversas Administraciones (38).
- La actitud y práctica de los funcionarios (32).

Son obstáculos de consideración, pero de un nivel menor:

- La calidad de los servicios y de las infraestructuras públicas (25).
- El nivel y complejidad de tasas e impuestos (24).
- Las decisiones en las sentencias de los tribunales laborales (22).
- La legislación laboral vigente (12).

Son obstáculos de nivel medio o bajo:

- La actitud y comportamiento de los representantes de los trabajadores (-4).
- El acceso a la financiación externa (-11).
- El nivel de formación y el grado de motivación de los empleados (-15).
- Los incumplimientos por parte de las empresas suministradoras (-18).

Esta ordenación de los obstáculos parece no ser totalmente coherente con las respuestas a todas las preguntas de la encuesta. Así por ejemplo, los incumplimientos por parte de las empresas suministradoras son valorados aquí como el menor de los obstáculos contemplados, pero en otra respuesta el 38% de los encuestados consideran que los incumplimientos de los contratos y de los plazos por parte de los proveedores representan un problema grave. Sin embargo en el análisis de la Sección 9 se encuentra que ambas respuestas tienen un grado de asociación apreciable.

La consideración del funcionamiento de los Tribunales de Justicia como un obstáculo grande y de los Tribunales de lo Social como un obstáculo alto pero de un menor nivel, es coherente con las respuestas obtenidas a otras preguntas de la Encuesta, pero menos con la confianza manifestada respecto a la institución Tribunales de Justicia. También en la Sección 9 se discute esta cuestión.

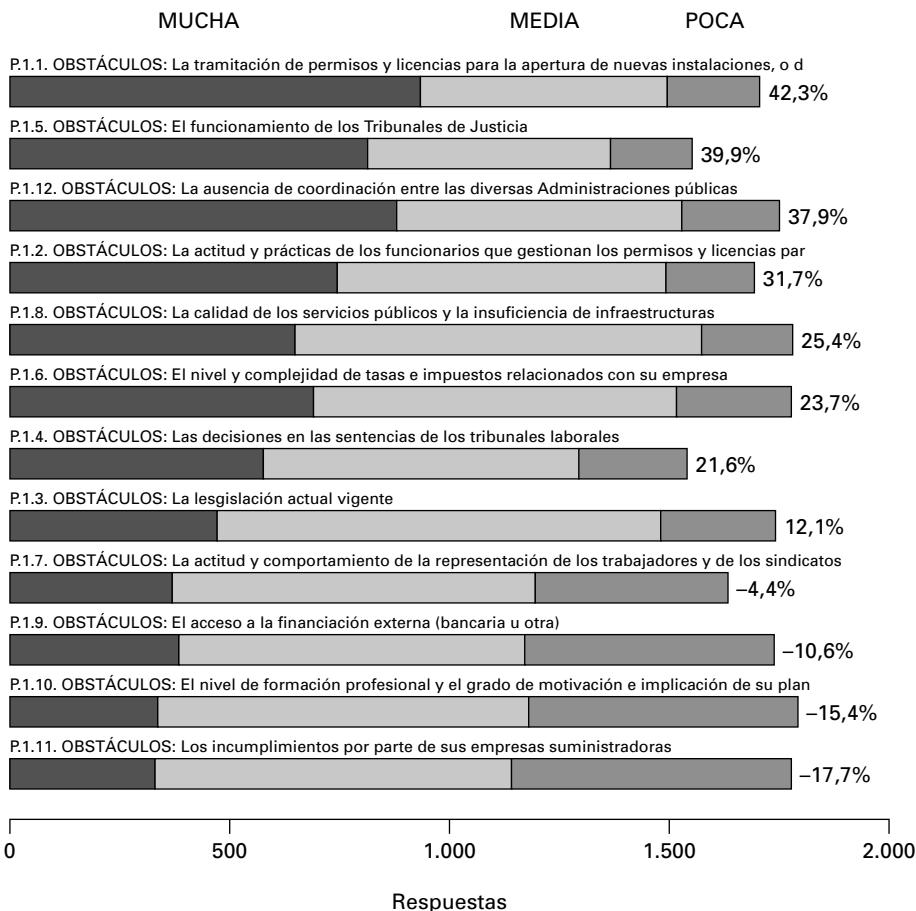
No parece tampoco haber coherencia entre la valoración que aquí recibe la actitud y comportamiento de los representantes de los trabajadores con la baja confianza que parecen despertar los Sindicatos.

Confianza

Se ha propuesto a los empresarios encuestados trece instituciones formales para que expresen su grado de confianza en ellas. Se presentan sus respuestas ordenadas de mayor a menor⁶.

⁶ El número entre paréntesis es la diferencia entre porcentaje de respuestas calificando la institución como buena y el porcentaje de respuestas calificando la institución como mala, que es el criterio seguido para ordenar las instituciones de mejor a peor.

Gráfico 4.1
OBSTÁCULOS A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL



Concitan una confianza alta:

- La Universidad (36).
- Las Fuerzas de Seguridad (29).

Una confianza media:

- Los organismos encargados de apoyar la innovación y la transferencia de tecnología (-4).
- Las organizaciones patronales y empresariales (-12).

Una confianza baja:

- La Administración Autonómica (-13).

- Los Tribunales de Justicia (-16).
- El Gobierno de España (-17).
- El Congreso de Diputados (-18).
- La Administración Local (-19).
- La Administración Central (-20).

Concitan una confianza muy baja:

- La Prensa y otros Medios de Comunicación (-37).
- Los Sindicatos (-46).
- Los Partidos Políticos (-58).

Ya hemos comentado algunas posibles incoherencias con otras respuestas.

Factores dinamizadores

Se les ha propuesto a los empresarios encuestados siete posibles factores de dinamización de la actividad empresarial. Se presentan sus respuestas ordenadas de mayor a menor.

Factores que contribuyen mucho a dinamizar la actividad de la empresa:

- El nivel de capacitación y la actitud de las plantillas (43).
- Los servicios bancarios (22).

Factores que contribuyen en alguna medida:

- La cooperación entre empresas (-6).
- El funcionamiento de los organismos dedicados a la transferencia de tecnología (-15).

Factores que contribuyen poco:

- Las subvenciones y otras ayudas públicas (-27).
- El funcionamiento de los Ayuntamientos (-29)
- El funcionamiento de la Administración de Justicia (-41).

De nuevo, una mala valoración de la Administración Pública y de los Tribunales de Justicia. Y una buena valoración de la capacitación de los empleados y de los servicios que les prestan las entidades bancarias.

Los organismos dedicados a la transferencia de tecnología no son considerados como elementos muy positivos. Curiosamente tampoco, como veremos más adelante, por las empresas que categorizamos como «innovadoras». Existe una mejor valoración de este factor por parte de las empresas catalanes que por parte de las otras empresas.

Relaciones entre preguntas

Analizar la existencia de relación o asociación entre las respuestas permite matizar algunos de los resultados y, también, comprobar la coherencia de las respuestas.

Hemos analizado cómo están asociadas las respuestas⁷ sobre la frecuencia en la que creen que se producen pagos a funcionarios de cualquiera de las Administraciones con las respuestas a una serie de preguntas (tabla 4.31). En primer lugar, la asociación con la percepción de dos de los obstáculos relacionados con el funcionamiento de la Administración (tramitación de permisos y licencias y la actitud de funcionarios) y en ambos se obtiene que están asociadas. En segundo lugar, con la valoración que los empresarios hacen sobre el funcionamiento (sobre la eficacia y diligencia) de los tres niveles de la Administración y de nuevo se obtiene una asociación clara. Por último con la percepción sobre la frecuencia con la que las empresas del sector incurren en conductas irregulares y, también, la relación es clara. De las cinco primeras relaciones se obtiene la impresión de que las empresas con una percepción negativa sobre el funcionamiento de la Administración tienden a percibir más frecuente la existencia de pagos a funcionarios. Pero hay que recordar que la existencia de estas asociaciones no implica necesariamente causalidad.

Tabla 4.31

**RELACIÓN DE FRECUENCIA DE PAGOS A FUNCIONARIOS
CON OTRAS CUESTIONES**

Cuestión	Independencia
OBSTÁCULO: Tramitación de Permisos y Licencias	No (**)
OBSTÁCULO: Actitud Funcionarios	No (**)
Valoración Administración Central	No (**)
Valoración Administración Autonómica	No (**)
Valoración Administración Municipal	No (**)
Frecuencia empresas recurren conductas irregulares	No (**)

Acabamos de ver que hay una asociación entre la percepción de frecuencia de pagos a funcionarios y la de la frecuencia con la que las empresas recurren a comportamientos irregulares. También la hay entre esta última y la percepción de frecuencia de pagos y donaciones a partidos políticos. También con la percepción sobre la capacidad que tienen las empresas en influir sobre las decisiones de las

⁷ Se ha realizado el contraste chi-cuadrado de independencia. El número de asteriscos (uno, dos o tres) indica, de menor a mayor, el grado de asociación.

Administraciones. Pero con las respuestas con las que la percepción de que las empresas recurren a comportamiento irregulares está asociada con más intensidad son la de pagos a empleados y directivos de otras empresas para conseguirlas como clientes y la de ocultación de datos a Hacienda. El 51% de los que consideran que las empresas recurren muy a menudo a comportamientos irregulares consideran también que es altamente frecuente que realicen pagos a empleados de otras empresas para conseguirlas como clientes. Y el 45% de las que consideran que nunca recurren a comportamientos irregulares consideran también que no es frecuente que realicen pagos a empleados de otras empresas para conseguirlas como clientes. En el caso de la asociación de la percepción del comportamiento irregular de las empresas con la ocultación a Hacienda los mencionados porcentajes son, respectivamente, 45% y 54%.

Tabla 4.32

**RELACIÓN DE FRECUENCIA DE CONDUCTAS IRREGULARES
DE EMPRESAS CON OTRAS CUESTIONES**

Cuestión	Independencia
Frecuencia de Pagos a Funcionarios	No (**)
Frecuencia de Donaciones a Partidos Políticos	No (**)
Capacidad de Empresas de influir en Administración	No (**)
Pagos a Empleados de otras Empresas para conseguirlas como Clientes	No (***)
Datos Falsos a Hacienda	No (***)

En la sección sobre Conducta Irregular nos preguntábamos qué asociación podía haber entre la percepción sobre la capacidad de las empresas para influir sobre decisiones de la Administración y la percepción de la existencia de trato de favor por parte de las Administraciones. La respuesta es que bastante grande. La asociación existe con la percepción de que las empresas competidores reciben trato de favor en las subvenciones y ayudas, en las concesiones y licencias y en la contratación de obras y suministros. Por ejemplo, el 75% de los que perciben que es poco frecuente la capacidad de las empresas para influir en las decisiones administrativas consideran que es poco frecuente que reciban trato de favor en las subvenciones. El 13 % de los que consideran que es alta la capacidad de influencia estiman que es frecuente el trato de favor en la obtención de subvenciones y ayudas, pero sólo el 5% de los que perciben una frecuencia baja en la capacidad de influencia estiman que sea frecuente que reciban trato de favor en las subvenciones.

Tabla 4.33
RELACIÓN DE CAPACIDAD DE INFLUENCIA SOBRE ADMINISTRACIONES CON OTRAS CUESTIONES

Cuestión	Independencia
Trato de Favor en Subvenciones y Ayudas	No (**)
Trato de Favor en Concesiones y Licencias	No (***)
Trato de Favor en Contratación	No (***)

Resulta sorprendente y relevante no encontrar asociación entre la consideración como problema grave de los impagos y retrasos en los pagos de los clientes y la percepción sobre el funcionamiento de la Justicia. Efectivamente, la percepción de que los impagos de los clientes constituyen un problema no parece tener una relación significativa ni con la percepción del funcionamiento de la Justicia como un obstáculo ni con la valoración de las sentencias de los tribunales no laborales. Analicemos, por ejemplo, la relación con la valoración sobre la rapidez de las sentencias. El 60% de los encuestados consideran que la rapidez es baja y sólo el 12% consideran que son rápidas. Pues bien, el 62% de las empresas que perciben como un problema grave los impagos y retrasos en los cobros de los clientes, valoran como lenta la Justicia, pero el 59% (un porcentaje similar) de los que perciben como leve el problema de los impagos también valoran que la Justicia es lenta. Algo similar ocurre con los otros aspectos de la percepción sobre el funcionamiento de la Justicia. Parecen haber otros motivos para la mala percepción de la Justicia, distintos a los problemas que les causa las dificultades de cobrar a los clientes. Y hay que recordar que estamos hablando de la Justicia no laboral, porque la valoración de esa jurisdicción la realizan aparte y, siendo negativa, lo es menos que la de la Justicia no laboral.

Se ha encontrado una relación significativa entre la percepción sobre la disposición de los empleados para aprender y adaptarse a nuevos métodos de producción y la valoración de la legislación laboral y del funcionamiento de los tribunales laborales. El 52% de las empresas que piensan que la Legislación Laboral es un obstáculo pequeño, perciben que los empleados se adaptan bien y sólo el 32% de los que piensan que la Legislación es un obstáculo grande consideran que los empleados se adaptan bien. Por el contrario, el 17% de las empresas que consideran la Legislación Laboral como un obstáculo grande piensan que los empleados se adaptan mal. Mientras que sólo el 9% de los que ven a la citada Legislación como un obstáculo menor perciben que los empleados se adaptan mal. De igual forma, el 50% de los que tienen una buena valoración de la Justicia Laboral (la ven como un obstáculo pequeño) piensan que sus empleados se adaptan bien, mientras que sólo tienen esa opinión favorable sobre sus empleados el 35% de los que perciben a los Tribunales Laborales como un obstáculo grande. Y el 15% de los que si los ven como un obstáculo grande piensan que los empleados se adaptan mal y sólo el 6% de los que perciben a la Justicia Laboral como un obstáculo menor consideran que los empleados se adaptan mal. Una interpretación

posible de este conjunto de relaciones es que los empresarios que han conseguido unas relaciones laborales mínimamente fluidas tienden a percibir menos el carácter restrictivo del marco legal.

Tabla 4.34

RELACIÓN DE RESPUESTAS SOBRE DISPOSICIÓN DE EMPLEADOS PARA APRENDER Y ADAPTARSE A NUEVOS MÉTODOS	
Respuestas	Independencia
OBSTÁCULO: Legislación Laboral vigente	No (**)
OBSTÁCULO: Sentencias de Justicia Laboral	No (**)

En la sección sobre Seguridad Jurídica nos preguntábamos si las respuestas sobre confianza de las instituciones formales, concretamente sobre confianza de la Justicia, era coherente con la mala opinión que la Justicia mayoritariamente recibía en el resto de la Encuesta. Se encuentra una relación fuerte entre las respuestas a la Confianza de la Justicia y las respuesta a la percepción de los Tribunales de Justicia como obstáculo. El 51% de los que la ven como un obstáculo grande tienen una confianza baja de la Justicia, mientras que sólo el 22% de los que la ven como un obstáculo pequeño tienen una confianza baja. Por otro lado, el 32% de los que la perciben como un obstáculo pequeño tienen una confianza alta, mientras que sólo el 8% de los que la perciben como un obstáculo grande tienen una confianza alta.

Para terminar, buscando la coherencia entre la percepción como un obstáculo de la actividad empresarial los incumplimientos por parte de los suministradores y la percepción de lo problemático que les resulta los incumplimientos en los contratos y en los plazos por parte los proveedores, se ha encontrado una asociación relativamente alta en ambas respuestas. El 51% de los que lo perciben como un obstáculo grande piensan que los incumplimientos de los proveedores les causa un problema grave, mientras que sólo el 20% de los que lo perciben como un obstáculo grande consideran que dichos incumplimientos representan un problema leve. Y, en cambio, el 38% de los que perciben los incumplimientos en el suministro como un obstáculo pequeño cree que los proveedores presentan un problema leve.

Empresas en dificultades

La percepción de los directivos sobre su entorno institucional puede estar influida por la marcha de la empresa, de forma que podrían esperarse algunas diferencias en las opiniones de los empresarios que experimentan pérdidas de las que tienen los que están obteniendo mejores resultados.

Pero en realidad las diferencias no son muy grandes. En general, en las respuestas sobre el funcionamiento de las Administraciones y de la Justicia no exis-

ten diferencias significativas entre las respuestas de las empresas con pérdidas y las del resto de las empresas.

Entre los obstáculos a la actividad empresarial las diferencias se circunscriben a dos. Las empresas con malos resultados perciben como menor obstáculo la calidad de las infraestructuras y de los servicios públicos: el 31% de ellas las perciben como un obstáculo grande, frente al 39% del resto de las empresas y el 14% las perciben como un obstáculo pequeño mientras que sólo el 10% de las empresas con beneficios consideran que son un obstáculo pequeño.

El otro obstáculo en los que las diferencias en las respuestas son estadísticamente significativas es el del acceso a la financiación externa: el 26% de las empresas con pérdidas lo consideran un obstáculo grande (frente al 20% de las empresas sin pérdidas), mientras que el 27% lo perciben como un obstáculo pequeño (frente a un 35% de las empresas sin pérdidas). Esta diferencia era de esperar, pues las empresas con pérdidas tienen mayores problemas para obtener crédito bancario.

En el otro aspecto en donde se observan algunas diferencias es en la percepción del comportamiento de competidores y clientes. Los empresarios con pérdidas consideran que es más frecuente conductas irregulares de los competidores en dos aspectos: en el pago a directivos o empleados de otras empresas para conseguirlas como clientes y en la ocultación de datos a Hacienda. En el primer aspecto el 40% de los empresarios con pérdidas consideran que es frecuente que se produzcan pagos a directivos o empleados de otras empresas para conseguirlas como clientes (frente al 32% de los empresarios que no tienen pérdidas) y sólo el 26% consideran que se produce con una frecuencia baja (frente al 32% de los que no experimentan pérdidas). En cuanto a la ocultación de datos a Hacienda, el 34% de los empresarios con pérdidas consideran que tiene una frecuencia alta y el 30% que tiene una frecuencia baja (frente al 24% y el 40%, respectivamente, en los empresarios sin pérdidas).

Como era de esperar, los empresarios con pérdidas perciben como más graves los problemas causados por impagos o retrasos de los clientes. El 55% consideran que es un problema grave (frente al 44% de los que no tienen pérdidas) y sólo el 18% lo perciben como un problema leve (frente al 26% de los empresarios con mejores resultados).

Empresas innovadoras

Como indicábamos en la descripción, a partir de las respuestas a las preguntas P. 28, P.29 y P.30 podemos considerar tres tipos de empresas innovadoras: las que utilizan tecnologías de información más avanzadas (P. 28), las que han pagado patentes de productos y procesos (P. 29) y las que manifiestan haber desarrollado algún producto, programa o proceso que han registrado (P.30).

En ninguna de las tres categorías hay diferencias apreciables por regiones. Sí las hay, en cambio, si distinguimos las empresas por su tamaño medido por

el número de empleados. Muy significativas en el conjunto de empresas que han realizado y registrado algún tipo de desarrollo. Más de un tercio de las empresas de más de 300 empleados manifiestan haber realizado esos desarollados mientras que sólo el 13% de las que tienen entre 10 y 50 empleados lo hacen. La proporción en las empresas de tamaño medio (entre 50 y 300 empleados) es del 16%.

En el conjunto de empresas que han pagado patentes de procesos y productos también las diferencias por tamaño son significativas. Mientras que el 21% de las grandes manifiestan haberlo hecho, sólo el 8% de las medianas y el 6% de las pequeñas lo hacen. No hay diferencias apreciables por tamaño en lo que se refiere al uso de tecnologías información de nivel medio o alto.

En lo que se refiere a la distribución sectorial también hay algunas diferencias significativas. En los tres conjuntos analizados el sector construcción tiene una menor proporción de empresas «innovadoras». Pero además, en el conjunto de empresas que han realizado y registrado desarrollos la mayor proporción se encuentra en la industria, mientras que el comercio y en el resto de los servicios la proporción es menor (aunque mayor que en la construcción). En el conjunto de empresas que han pagado patentes es de nuevo en la industria en donde hay una proporción mayor (un 11%), seguido de los servicios (casi un 8%); siendo mucho menor en construcción y en comercio. No hay en cambio diferencias significativas por sectores de las empresas que utilizan tecnologías de información medias o avanzadas.

Hemos analizado si las empresas innovadoras, que sería el conjunto unión de los tres grupos que venimos comentando, tienen una percepción diferente del entorno en el que desarrollan su actividad de las que no lo son. Hubiéramos esperado que así fuera. Hubiéramos esperado que las empresas más innovadoras percibieran como más restrictivos algunos de los obstáculos y limitaciones revelados por el conjunto de empresarios encuestados. Pero no ha sido así. En la práctica totalidad de las preguntas, las respuestas de las empresas «innovadoras» no son significativamente diferentes de las del resto de empresas. Hay una única excepción. Para las empresas consideradas como innovadoras, la calidad de las plantillas es un factor dinamizador significativamente más importante que para el resto de empresas. Que sería lo esperado. Pero también podíamos esperar que, por ejemplo, en un contexto en el que el funcionamiento de la Administración es un obstáculo para la actividad empresarial, las empresas más innovadoras sufran aún más por esas dificultades. Y también, que estas empresas consideren aún más gravosas las restricciones que imponen la legislación laboral y el funcionamiento de los tribunales laborales. Pero no obtenemos estos resultados. No estamos seguros si esto se debe a que efectivamente no hay diferencias en la percepción de las empresas innovadoras respecto de las que no lo son, o a que no hemos logrado identificar adecuadamente el carácter innovador de las empresas. Si comparamos la proporción de empresas innovadoras que encontramos nosotros con la que se obtiene en la Encuesta sobre Innovación Tecnológica en las Empresas (2003-2005) del INE, no podemos concluir si estamos sobredimensionando o infradimensionando la

densidad de empresas innovadoras. Por un lado, nosotros obtenemos una proporción de empresas que patentan productos o programas y/o pagan patentes para el uso de productos o procesos menor de la que reporta el INE. Pero si añadimos las que además utilizan software de complejidad media o alta, nuestra proporción de «innovadoras» es mayor⁸.

Conclusiones

Los empresarios andaluces, catalanes y madrileños parecen percibir como muy limitativo para su actividad la mala calidad de las Administraciones Públicas y de los Tribunales de Justicia.

La descentralización administrativa parece no haber contribuido a mejorar el carácter limitativo de la Administración Pública, pues la Administración Autonómica apenas mejora la mala percepción de las Administraciones Central y Municipal, pero además la falta de coordinación entre las Administraciones constituye un obstáculo muy serio para el desarrollo empresarial.

Los empresarios encuestados detectan problemas en el comportamiento de los funcionarios. Su práctica en la concesión de licencias y permisos es percibida como una limitación grave y un tercio de los encuestados piensan que son frecuentes las prácticas de pagos y donaciones a políticos y funcionarios. Un porcentaje aún mayor piensa que hay empresas con capacidad para influir en las decisiones de la Administración (aunque esta percepción no se ve completamente ratificada cuando se les pregunta por beneficios concretos que sus competidores reciben de las Administraciones).

Las respuestas que apuntan a la existencia de conductas irregulares en los funcionarios (y de los empresarios con los funcionarios) tienen una asociación relativamente alta con la percepción de que la calidad de las Administraciones es mala y con la consideración de que la tramitación de permisos y licencias, y la actitud de los funcionarios en esa tramitación, representan obstáculos serios a la actividad empresarial.

El nivel y complejidad de tasas e impuestos es percibido como un obstáculo importante por los empresarios encuestados, pero menor que el funcionamiento de la Administración y de los Tribunales de Justicia. Igual sucede, como comentamos más abajo, con la legislación laboral. Estos dos aspectos (impuestos y legis-

⁸ El conjunto de empresas que, de acuerdo con nuestros criterios expuestos en la Sección 1, serían innovadoras en el sentido más estricto (haber desarrollado algún producto o programa que haya sido patentado o registrado o haber pagado una patente por proceso o producto, o las dos cosas) son 323, un 18% del total. Si añadimos las empresas que utilizan un software de una sofisticación media o alta, el conjunto unión de estos dos grupos sube a 704 empresas, un 39% del total. En la encuesta del INE el porcentaje de innovadoras es del 27%, pero parecen incluir empresas que han adquirido equipos y software, sin que podamos comparar el criterio del INE sobre el tipo de software que se considera innovador y el criterio que hemos descrito en la Sección 1.

lación laboral), que en Alemania y Francia son percibidos como las mayores restricciones, en España, siendo obstáculos relevantes, parecen estar superados por otros aspectos institucionales.

El mal funcionamiento de la Justicia parece constituir una limitación muy importante, fundamentalmente por su lentitud, pero también, aunque en menor medida, por que las sentencias no son percibidas ni muy justas ni muy inteligibles.

Dos tercios de los encuestados piensan que el mal funcionamiento de la Justicia fomenta una sensación de inseguridad e indefensión a los empresarios y una proporción aún mayor que contribuye a aumentar los costes empresariales, al tener que prever riesgos frente a los que la Justicia no les protege suficientemente. Más de la mitad considera que la mala calidad de la Justicia beneficia en la práctica a clientes y competidores que actúan de mala fe.

La Justicia laboral es percibida como algo menos limitativa que la no laboral, fundamentalmente por su menor lentitud. Pero también es percibida como un obstáculo relevante.

Sorprende que no se encuentre asociación entre las respuestas sobre el mal funcionamiento de la Justicia no Laboral y la percepción de los impagos de los clientes como un problema grave. Un porcentaje similar, entorno al 60%, hacen una pésima valoración de la Justicia, tengan o no la percepción de que los impagados (o retrasos en los cobros) sea un problema relevante. Parece pues que la percepción de que la Justicia obstaculiza seriamente la actividad empresarial tiene otros motivos aparte de la preocupación por el problema de los impagos de los clientes.

Un tercio de los empresarios encuestados consideran que es difícil comprender e interpretar las normas y disposiciones que les afectan (menos de una quinta parte considera que es fácil) y hay más empresarios que se encuentran sometidos a incertidumbre sobre el mantenimiento de las normas relevantes para su actividad que los que confían que no se produzcan cambios de improviso.

Los retrasos en el cobro o el impago de sus clientes representan un problema grave para la mitad de los encuestados. Y casi un 40% considera que también lo es el incumplimiento de los contratos y de los plazos de entrega por parte de los proveedores.

Más de un tercio de los encuestados piensan que sus competidores recurren con una frecuencia alta a comportamientos ilícitos o a prácticas irregulares. El pago a funcionarios, la ocultación de datos a Hacienda, el pago a empleados de otras empresas y la competencia desleal son prácticas que, entorno a un tercio de los encuestados, consideran bastante frecuentes. Existe una relación relativamente alta entre la creencia de que las empresas de su sector recurren a conductas irregulares y la percepción de que los competidores realizan pagos a funcionarios, tienen capacidad de influir en decisiones administrativas, realizan pagos a empleados de otras empresas para conseguirlas como clientes y ocultan datos a Hacienda.

La actual legislación laboral es vista como un obstáculo grave por menos de un tercio de los empresarios consultados, pero sólo el 15% la perciben como un obstáculo leve. Como ya hemos dicho, algo peor son percibidas las sentencias de la jurisdicción laboral. El nivel de formación y el grado de motivación de las plantillas es percibido positivamente por la mayoría de los encuestados. Existe una cierta asociación entre la opinión sobre la disposición de los empleados a aprender y a adaptarse a nuevos métodos y el carácter limitativo de la legislación laboral. También entre la primera opinión y la percepción sobre la calidad de la Justicia Laboral.

La percepción que tienen las empresas sobre el entorno institucional apenas varía por las dificultades que pudieran estar sufriendo las empresas. Las respuestas de las empresas con pérdidas sólo difieren de las que realizan el resto en que perciben como mayor obstáculo el acceso a la financiación externa, en que tienen una peor percepción en algunos aspectos (pagos a empleados de otras empresas y ocultación de datos a Hacienda) de la conducta de los competidores, y en que valoran como algo más grave los problemas causados por el impago (o retrasos en el cobro) de los clientes. Tampoco difieren las opiniones de las empresas que son caracterizadas como «innovadoras» de las del resto. Sólo en que las primeras perciben que la calidad de las plantillas es un elemento dinamizador más importante que las no innovadoras.

Los empresarios andaluces encuestados tienen una percepción de la realidad institucional significativamente peor que los de Madrid y Cataluña. Tienen una peor percepción de su Administración, perciben como un obstáculo más serio la concesión de permisos y licencias y el comportamiento de los funcionarios, valoran peor las Administración Autonómica y Municipal y consideran que son más frecuentes los pagos a los funcionarios. También perciben significativamente peor las prácticas irregulares entre los competidores. No se encuentran, en cambio, en la muestra analizada, diferencias sistemáticas entre Cataluña y Madrid.

Sí que hay diferencias atendiendo al tamaño de las empresas. En algunos aspectos las empresas grandes, de más de 300 empleados, parecen tener una percepción más positiva de su entorno institucional que las medianas y pequeñas (limitaciones impuestas por la concesión de permisos y licencias, la valoración de la Administración Autonómica y Municipal, algunos aspectos del funcionamiento de la Justicia, el comportamiento ilícito de los competidores, falsedad en los datos a Hacienda, compra de voluntades de directivos de otras empresas y comprensión de normas y disposiciones).

4.2. PERCEPCIÓN DE LOS EMPRESARIOS SOBRE LA LENTITUD DE LA JUSTICIA: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

(Autor: JERÓNIMO ROCA)

Introducción

La seguridad jurídica en general, y el funcionamiento de la Justicia en particular, son claves para una buena definición de los derechos de propiedad. Éstos, a su vez, resultan fundamentales para reducir tanto los costos de transacción como los de transformación en una economía, lo que es vital para el buen funcionamiento y el crecimiento de la misma. En particular, respecto a los costos de transformación, es razonable pensar que derechos de propiedad mal definidos discriminan contra las tecnologías intensivas en capital y contra aquellas inversiones que exijan mayores períodos de maduración. En el mismo sentido, derechos de propiedad mal definidos alientan actividades de «desvío de rentas» (*rent seeking*) en vez de actividades generadoras de rentas y, en particular, de aquellas innovadoras, que son las que sostienen el crecimiento futuro.

La intención del primer apartado de esta sección es mostrar, a través de indicadores subjetivos y objetivos, el problema que representa para un amplio conjunto de países la lentitud de la Justicia, tanto en términos relativos —respecto a otros aspectos de su funcionamiento y del clima de negocios— como en términos absolutos —en varios países de la OCDE, más del 50% de sus empresas considera que la Justicia nunca o casi nunca es rápida. En el segundo apartado se señala la permanencia de la lentitud como el principal problema de la Justicia española de acuerdo a la visión del empresariado y se resaltan algunas de sus consecuencias, también según dicha visión.

La lentitud de la Justicia en el desarrollo y en el subdesarrollo

Uno de los grupos de preguntas más frecuentemente incluidos en las encuestas realizadas a empresarios sobre la calidad de las instituciones formales e informales que definen el marco de su actividad, se refieren a la actuación de la Justicia. Varios son los aspectos del funcionamiento de la Justicia por los que suele consultarse a los empresarios, pero aquí se pretende centrar la atención en dos: (i) lo justas que son sus sentencias (limpias, imparciales, honestas, incorruptibles) y (ii) la celeridad de las mismas.

La *World Business Environment Survey* (WBES) puede resultar ilustrativa al respecto. La WBES es una encuesta que el *World Bank Institute* del Banco Mundial realizó por única vez, a fines de 1999, a más de 10,000 empresarios de 81 países diferentes. La muestra no se diseñó pretendiendo que la encuesta fuese representativa del estado de opinión de los empresarios del mundo, pues están sobre-representadas las economías en transición (del socialismo al capitalismo) y sólo incluye, por ejemplo, nueve países de la OCDE. Por tanto, los comentarios

que aquí se realicen a partir del procesamiento que se ha hecho de los microdatos de la WBES no tienen pretensión alguna de generalidad⁹.

La WBES intenta identificar los obstáculos que el entorno introduce a la actividad empresarial. Para ello, recoge la percepción de los empresarios sobre la calidad y eficiencia de los servicios públicos, el estado de las leyes y regulaciones, la integridad y eficiencia del sistema judicial, burocracia y corrupción, la predictibilidad de las políticas públicas, las restricciones financieras y el comportamiento de los competidores.

En particular, en relación al sistema judicial se incluye la siguiente pregunta: «En la resolución de querellas económicas, cree que la Justicia de su país es: a) limpia e imparcial; b) honesta, incorruptible; c) rápida; d) sus sentencias son asequibles; e) es coherente; f) sus sentencias se cumplen». Las seis posibles respuestas van desde «siempre» a «nunca»¹⁰. De los puntos consultados, nos interesa prestar atención solamente a los tres primeros —imparcialidad, honestidad y celeridad— aunque, en rigor, bien podría considerarse que imparcialidad y honestidad reflejan prácticamente lo mismo ya que en Justicia la principalísima forma de no ser honesto (casi) siempre implica imparcialidad.

Pueden realizarse algunos comentarios sobre los resultados:

1) En términos generales, los empresarios perciben un mal funcionamiento de la Justicia, a saber:

- i) en casi un 30% de los países de la muestra, más del 35% de las empresas consultadas opina que la Justicia nunca o casi nunca es imparcial;
- ii) en un 40% de los países de la muestra, más del 35% opina que nunca o casi nunca es honesta; y, finalmente,
- iii) en un 80% de los países de la muestra, más de la mitad de las empresas consultadas opina que nunca o casi nunca es rápida.

2) Puede resultar interesante comparar las percepciones empresariales sobre la imparcialidad y la honestidad de la Justicia versus las percepciones sobre la celeridad de sus sentencias, país a país¹¹. Para ello, se han distinguido tres grupos de

⁹ Un problema adicional, más grave, es que contiene algo más de 100 empresas para cada uno de los países, excepto para Rusia, país para el que se incluyen algo más de 500. Es por lo menos dudoso que 100 empresas sean representativas del universo de empresas en todos y cada uno de los países.

¹⁰ La traducción es nuestra. La pregunta original es: In resolving business disputes, do you believe your country's court system to be: a) fair and impartial, b) honest/uncorrupt, c) quick, d) affordable, e) consistent, f) decisions enforced. Las posibles respuestas son: always, usually, frequently, sometimes, seldom y never.

¹¹ Seldom más never.

¹² Nótese que, de este modo, comparando al interior de cada país y no entre países, se evita el conocido problema de realizar comparaciones entre percepciones de empresarios con expectativas diferentes. Existen varios estudios que alertan respecto a que en aquellos escenarios donde las deficiencias institucionales son menores, su censura tiende a ser mayor mientras que, por el contrario, donde son generalizadas ya han sido incorporadas y no generan tan fuertes respuestas de rechazo.

países¹³ según que las percepciones empresariales sobre la imparcialidad (honestidad) de la Justicia sean (a) buenas, (b) regulares o (c) malas. Para definir estos grupos, en primer lugar se ha calculado para cada país la diferencia entre el porcentaje de empresas que consideran que la Justicia nunca o rara vez es imparcial (honesto) con el que percibe que siempre o casi siempre lo es. En segundo lugar, los países se ordenan de forma descendente de acuerdo a esta diferencia y, finalmente, se determinan tres grupos de igual número de países (27) que, de acuerdo a este ordenamiento, serán los que juzgan mal, regular o bien la imparcialidad de la Justicia.

Como se ve en la tabla 4.35, en el grupo de países que juzgan «mal» la imparcialidad de la Justicia —en promedio, un 45.3% de las empresas de esos países considera que nunca o casi nunca es imparcial— la celeridad es incluso significativamente peor valorada. En efecto, en promedio un 70.8% de las empresas considera que nunca o casi nunca es rápida.

En el grupo de países que juzgan como «regular» la imparcialidad de la Justicia, el porcentaje promedio de empresas que considera que la misma nunca o casi nunca actúa con imparcialidad cae significativamente respecto al grupo anterior, hasta niveles aceptables (23.1%). Sin embargo, el porcentaje promedio de empresas que valora mal la celeridad de la Justicia continúa siendo muy alto. En efecto, más del 65% percibe un problema grave en la lentitud de las sentencias judiciales.

Finalmente, en el grupo de países que juzgan «bien» la imparcialidad de la Justicia, este aspecto no resulta problemático. En efecto, en promedio sólo un 9.1% de las empresas considera que la Justicia nunca o rara vez es imparcial. No obstante, en este grupo de países la percepción de lentitud de las sentencias judiciales continúa siendo muy alta, al punto de que una de cada dos empresas percibe que nunca o casi nunca la Justicia es ágil.

Tabla 4.35

IMPARCIALIDAD Y CELERIDAD DE LA JUSTICIA.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la WBES

Imparcialidad	Nunca o casi nunca es imparcial (%)	Celeridad			Total
		Mal (1)	Regular (1)	Bien (1)	
Mal	45,3	70,8	23,7	5,5	100
Regular	23,1	65,1	28,3	6,6	100
Bien	9,1	50,5	35,2	14,3	100

(1) En la resolución de querellas económicas, ¿cree que la Justicia de su país es rápida? Mal: nunca o casi nunca; Regular: a veces o frecuentemente; Bien: casi siempre o siempre.

¹³ No hay pretensión alguna de definir una tipología; solo se pretende ilustrar una idea.

Cuando se clasifica a los países de acuerdo a la percepción de sus empresarios sobre la honestidad de la Justicia —ver tabla 4.36—, las conclusiones son casi idénticas a las que se acaban de comentar.

Tabla 4.36

HONESTIDAD Y CELERIDAD DE LA JUSTICIA.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la WBES

Imparcialidad	Nunca o casi nunca es imparcial (%)	Celeridad			Total
		Mal (1)	Regular (1)	Bien (1)	
Mal	54,4	70,9	23,7	5,4	100
Regular	29	64,4	27,8	7,8	100
Bien	9,4	51,2	35,6	13,2	100

(1) En la resolución de querellas económicas, ¿cree que la Justicia de su país es rápida? Mal: nunca o casi nunca; Regular: a veces o frecuentemente; Bien: casi siempre o siempre.

En resumen, cualquiera sea la valoración de la imparcialidad y la honestidad de las sentencias judiciales, siempre la percepción empresarial señala lentitud en el funcionamiento de la Justicia¹⁴.

Finalmente, en la tabla 4.37 se ha seleccionado un conjunto de países en los que a lo sumo el 25% de empresas considera que la Justicia actúa nunca o casi nunca en forma imparcial y, para estos países, dicho porcentaje se compara con el que considera que nunca o casi nunca sus decisiones son ágiles.

El primer comentario sobre la tabla 4.37 es que, al considerar los países cuyo empresariado valora positivamente la imparcialidad de la Justicia, resultan incluidos en el grupo siete de los nueve países de la OCDE que están en la muestra WBES. Los dos ausentes son España e Italia, países para los que el porcentaje de empresas que considera que la Justicia nunca o casi nunca actúa en forma imparcial supera el 25% (aproximadamente 30% en ambos casos).

¹⁴ Debe advertirse que esto no es equivalente a señalar que existe independencia estadística entre la opinión sobre la imparcialidad (y la honestidad) de las sentencias de la Justicia y la percepción sobre su lentitud.

Tabla 4.37

RAPIDEZ E IMPARCIALIDAD EN LA JUSTICIA.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de WBES

País	Nunca o casi nunca es IMPARCIAL	Nunca o casi nunca es RÁPIDA	Diferencia
	% empresas	% empresas	
Eslovenia	10,7	75,0	64,3
Costa Rica	10,2	72,4	62,2
Chile	11,5	72,2	60,7
Uruguay	24,5	82,3	57,8
Polonia	19,7	77,4	57,7
Hungría	21,4	76,0	54,5
Francia	23,0	77,0	54,0
Portugal	5,7	56,8	51,1
Alemania	18,8	67,0	48,3
Reino Unido	16,7	63,3	46,6
Suecia	8,1	54,0	45,9
Estonia	13,6	56,9	43,3
Rep. Eslovaca	22,7	65,6	42,9
Estados Unidos	21,2	56,6	35,4
Canadá	8,2	38,1	30,0
Botswana	0,0	21,7	21,7
Malasia	7,0	25,8	18,9

En segundo lugar, la diferencia entre el porcentaje de empresas que considera que la Justicia nunca o casi nunca es rápida con el que considera que nunca o casi nunca es imparcial resulta, salvo en los casos de Botswana y Malasia, igual o superior a 30 puntos, llegando a más de 50 puntos en casos notables como Portugal, Francia y Chile. Esto muestra que, incluso en los países donde mejor se juzga la imparcialidad de la Justicia, su lentitud está mal valorada, y no sólo en relación a dicho juicio sobre la imparcialidad sino también en términos absolutos: por ejemplo, en Francia, Portugal, Alemania, Reino Unido, Suecia y Estados Unidos, países desarrollados de la OCDE, el porcentaje de empresas que considera que la Justicia nunca o casi nunca es rápida supera el 50%.

Indicadores objetivos de la lentitud de la Justicia

Además de las percepciones empresariales (indicadores subjetivos) sobre el funcionamiento de la Justicia, también se dispone de indicadores objetivos al respecto. En particular, los indicadores de Cumplimiento de contratos (*Enforcing Contracts*) incluidos en los *Doing Business Indicators* del Banco Mundial procuran medir la eficiencia de la Justicia en la resolución de controversias comerciales, estimando el número de procedimientos, el tiempo y el costo del cobro de una deuda comercial.

En la tabla 4.38 se presenta, extraído de *Doing Business Indicators* (2006), el tiempo necesario para el cobro de una deuda comercial¹⁵ en los países de la OCDE —excepto Luxemburgo—. Este indicador objetivo es también revelador de la lentitud de las decisiones judiciales. En 11 de los 29 países considerados (casi el 40%), el cobro de una deuda demanda al menos 1 año de plazo. Entre los casos notables cabe citar a Italia (40 meses), Grecia (24 meses), España (17 meses), Portugal (16 meses y medio) y Alemania (13 meses).

En la misma tabla 4.38 se compara este indicador con el tiempo que demanda el iniciar una actividad empresarial¹⁶. Resulta llamativo que para los siete países mejor calificados según la celeridad de la Justicia (el mejor 25%), en promedio el cobro de una deuda consume 6 veces más de tiempo que el iniciar una empresa. (El promedio está influido por el resultado de Australia y Canadá, pero si se considera la mediana, igual a 4.5, el comentario se mantiene).

En los países de la OCDE tanto el tiempo requerido para (i) el cobro de una deuda como para (ii) el inicio de una empresa es menor que en los países que no pertenecen a la OCDE. No obstante, es interesante señalar que el tiempo que le lleva actuar a la Justicia, relativo al de apertura de un negocio, sea mucho mayor en los países de la OCDE (tabla 4.38). Esto da cuenta de un mayor desfase en los países de la OCDE entre la relativa flexibilidad de las regulaciones al inicio de una actividad empresarial y la lentitud de la Justicia —que dificulta su funcionamiento, una vez que ya se ha iniciado dicha actividad.

¹⁵ El indicador mide el número de días que transcurre desde que el abogado demandante interpone la demanda y el cobro de la deuda se hace efectivo. Los detalles metodológicos se encuentran en <http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EnforcingContracts.aspx>. Un análisis de la distancia de España respecto a los demás países de la OCDE en los indicadores de *Doing Business* se encuentra en el Capítulo 3 (sección 3.1).

¹⁶ Uno de los tres indicadores de Inicio de empresas (*Starting Business*) de *Doing Business Indicators*.

Tabla 4.38

**TIEMPO PARA EL COBRO DE UNA DEUDA COMERCIAL Y EL INICIO
DE UNA EMPRESA EN LA OCDE.**

Fuente: elaboración propia en base a Doing Business Indicators (2006)

País	Tiempo cobro deuda (días) (a)	Tiempo inicio empresa (días) (b)	Cobro deuda/Inicio empresa (a)/(b)
Nueva Zelanda	109	24	4.5
Australia	181	4	45.3
Dinamarca	190	15	12.7
Suecia	208	48	4.3
Suiza	215	120	1.8
Irlanda	217	76	2.9
Finlandia	228	42	5.4
Reino Unido	229	108	2.1
Corea	230	264	0.9
Japón	242	184	1.3
Noruega	277	52	5.3
Estados Unidos	300	25	12,0
Bélgica	328	108	3,0
Francia	331	56	5.9
Hungría	335	228	1.5
Austria	342	261	1.3
Canadá	346	6	57.7
Islandia	352	25	14.1
Alemania	394	216	1.8
Holanda	408	60	6.8
México	415	216	1.9
Turquía	420	72	5.8
Portugal	495	64	7.7
España	515	470	1.1
Eslovaquia	565	225	2.5
Grecia	730	570	1.3
República Checa	820	240	3.4
Polonia	980	310	3.2
Italia	1,210	117	10.3
Mediana OCDE	335	108	3.4
Mediana NO OCDE	513	386	1.3
Mediana General	480	315	1.5

La Justicia en España

Los resultados obtenidos en la encuesta realizada por este Proyecto a 1.806 empresarios de Andalucía, Cataluña y Madrid¹⁷, permiten concluir que los empresarios españoles perciben como el principal problema de la Justicia en el país su lentitud. Casi diez años antes, en 1998, una encuesta realizada a una muestra de empresarios españoles por Ideas para la Fundación ICO, bajo la dirección de José Juan Toharia, también concluyó que «la gran crítica (de los empresarios) al funcionamiento de la Justicia se centra de forma contundente y cardinal en la lentitud de la misma»¹⁸.

Si se adopta como criterio ordenador la diferencia entre los porcentajes de respuestas extremas, en la tabla 4.39 puede observarse que la diferencia más amplia entre quienes están muy en desacuerdo y quienes están muy de acuerdo respecto a que la Justicia es (i) rápida, (ii) inteligible y (iii) justa se da claramente en el primer aspecto, que resulta, por tanto, el más problemático. En la encuesta de este Proyecto, cuyos resultados se han presentado en la sección 4.1, mientras que un 60% de los empresarios entrevistados está muy en desacuerdo con que la Justicia es rápida, sólo un 13% se manifiesta muy de acuerdo. Esta diferencia de 47 puntos es muy similar a la que recoge el trabajo de Ideas, de 51 puntos. En ambos estudios, esta diferencia es significativamente menor en el caso de la inteligibilidad de las decisiones judiciales y menor aún si se considera la justicia de tales decisiones. (Las preguntas de ambos estudios con que se elaboraron las tabla 4.39 y 4.40 se explicitan en el Anexo 1).

Tabla 4.39

OPINIÓN DE LOS EMPRESARIOS ESPAÑOLES SOBRE LA JUSTICIA. COMPARACIÓN ENTRE LAS RESPUESTAS DEL PROYECTO CALIDAD INSTITUCIONAL E IDEAS (FUNDACIÓN ICO)

La justicia es...	Proyecto Calidad Institucional			Ideas		
	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Diferencia	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Diferencia
Rápida	60	13	47	53	2	51
Inteligible	33	18	15	26	4	22
Justa	26	23	3	6	11	-5

Es interesante apuntar que, de acuerdo a la WBES, el porcentaje de empresas que considera que la Justicia nunca o casi nunca actúa en forma imparcial es aproximadamente 30%, en línea con el 26% de la encuesta realizada por este Proyec-

¹⁷ Para un detalle de las cuestiones metodológicas y los resultados de esta encuesta, véase Capítulo 4 (sección 4.1).

¹⁸ La encuesta se realizó a una muestra de 500 empresas de toda España, con más de 20 empleados. Las cuestiones metodológicas y los resultados pueden consultarse en Ideas (1998).

to y que, por otra parte, de acuerdo a la WBES el 79% de los empresarios considera que la Justicia rara vez es rápida, porcentaje también en línea con el 60% de nuestra encuesta¹⁹.

Cuando se analizan los resultados respecto al funcionamiento de los tribunales laborales, presentados en la tabla 4.40, debe remarcarse una sensible disminución del problema de la lentitud, punto en el que nuevamente coinciden ambos trabajos. Por el contrario, la percepción sobre la justicia de las decisiones, prácticamente se mantiene sin cambios.

Tabla 4.40

OPINIÓN DE LOS EMPRESARIOS ESPAÑOLES SOBRE LA JUSTICIA LABORAL. COMPARACIÓN ENTRE LAS RESPUESTAS DEL PROYECTO CALIDAD INSTITUCIONAL E IDEAS (FUNDACIÓN ICO)

La justicia la-boral es...	Proyecto Calidad Institucional			Ideas		
	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Diferencia	Muy en desacuerdo	Muy de acuerdo	Diferencia
Rápida	40	20	20	25	7	18
Inteligible	26	22	4	—	—	—
Justa	26	22	4	9	10	-1

En esta sección, siguiendo la línea de lo ya analizado para la WBES, se comparan las percepciones de los empresarios españoles sobre la justicia y la inteligibilidad de las decisiones judiciales versus sus percepciones sobre la celeridad de dichas decisiones, en base a las respuestas que han dado a la encuesta de este Proyecto.

En la tabla 4.41 se cruza el acuerdo de los empresarios —bajo, medio o alto— sobre lo justas que son las decisiones de la Justicia (filas) con su acuerdo —bajo, medio o alto— sobre la celeridad de las mismas (columnas)²⁰. Entre los empresarios que manifiestan un acuerdo bajo con que las decisiones son justas (un 26,2% del total), un 82,7% opina que la Justicia es lenta y sólo un 7% opina que es ágil (75,7 puntos de diferencia). También es marcada esta diferencia para quienes manifiestan un acuerdo medio respecto a la justicia de las decisiones. En efecto, en este grupo (un 50,4% del total) un 57,9% opina que la Justicia es lenta y sólo un 5,5% la percibe como ágil (52,4 puntos de diferencia). Hasta aquí, las conclusiones obtenidas son similares a las de la WBES: cualquiera sea la opinión

¹⁹ Claro está, la comparación no es inmediata: se trata de momentos y, sobre todo, de metodologías diferentes.

²⁰ Las preguntas con que se elaboraron las tablas 4.41 al 4.44 se explicitan en el Anexo 1.

sobre la justicia de las decisiones, la opinión sobre su celeridad es negativa. No obstante, en el tercer grupo, el de aquellos empresarios que están muy de acuerdo con que las decisiones judiciales son justas (23,4% del total), el escenario es otro; un 36,8% opina que la Justicia es lenta pero también un 34,9% considera que es ágil (la diferencia es de menos de 2 puntos)²¹.

Tabla 4.41

JUSTICIA EN LAS SENTENCIAS VS RAPIDEZ EN LA JUSTICIA

		Rápidas				
		%	Bajo	Medio	Alto	
Justas	Bajo	26,2	82,7	10,3	7,0	75,7
	Medio	50,4	57,9	36,6	5,5	52,4
	Alto	23,4	36,8	28,3	34,9	2,0

Las conclusiones son muy similares cuando se cruza la opinión sobre lo inteligibles que son las decisiones judiciales con la opinión sobre su celeridad —tabla 4.42—.

Tabla 4.42

INTELIGIBLES VS RAPIDEZ EN LA JUSTICIA

		Rápidas				
		%	Bajo	Medio	Alto	
Inteligibles	Bajo	32,8	80,9	13,2	5,9	75,1
	Medio	49,0	52,3	38,4	9,3	43,0
	Alto	18,1	41,7	25,1	33,2	8,5

Cuando se considera el funcionamiento de los tribunales laborales (tablas 4.43 y 4.44), debe destacarse que la diferencia entre quienes manifiestan un acuerdo bajo y alto respecto a la celeridad de la Justicia disminuye en todos los casos. Incluso ahora, en el grupo de empresarios que manifiestan un acuerdo alto con que las decisiones son justas e inteligibles, es claramente mayor el porcentaje de los que están de acuerdo con que la Justicia es ágil respecto a los que no.

²¹ En éste y todos los casos que se presentan, se rechaza la independencia estadística entre la opinión sobre lo justas (e inteligibles) que son las decisiones judiciales versus la opinión sobre su celeridad.

Tabla 4.43

JUSTICIA EN LAS SENTENCIAS VS RAPIDEZ EN LA JUSTICIA LABORAL						
		%	Rápidas			
			Bajo	Medio	Alto	Bajo-Alto
Justas	Bajo	26,1	60,9	23,6	15,4	45,5
	Medio	51,8	38,8	49,6	11,6	27,1
	Alto	22,1	19,1	37,0	43,9	-24,8

Tabla 4.44

INTELIGIBLES VS RAPIDEZ EN LA JUSTICIA LABORAL						
		%	Rápidas			
			Bajo	Medio	Alto	Bajo-Alto
Inteligibles	Bajo	25,7	71,7	20,7	7,6	64,1
	Medio	52,1	32,6	57,5	9,9	22,7
	Alto	22,2	20,5	22,1	57,4	-36,9

En resumen, la conclusión del análisis de la WBES se mantiene en el análisis de la encuesta de este Proyecto pero exclusivamente para aquellos empresarios que tienen un juicio malo o intermedio respecto a lo justas e inteligibles que son las decisiones de los Tribunales. En efecto, entre estos empresarios es significativamente mayor el porcentaje que considera que la Justicia es lenta que el que considera que la lentitud no es problemática.

El estudio de Ideas profundiza en las consecuencias económicas de la lentitud de la Justicia preguntando exclusivamente a los empresarios que ven en dicha lentitud un inconveniente muy grave o bastante grave (que resultan ser el 30% y el 51% de los encuestados, respectivamente) si consideran que dicha lentitud acarrea —sí o no— determinadas consecuencias, a saber: (i) sensación de inseguridad e indefensión; (ii) beneficio de hecho a quienes van de mala fe; (iii) aumento de costes; y (iv) reducción de la inversión y/o innovación. La encuesta de este Proyecto también profundiza en este punto, aunque la pregunta correspondiente está formulada en forma algo diferente: se pregunta a todos los empresarios si el funcionamiento de los Tribunales (no concretamente su lentitud) provoca —mucho, bastante, poco o nada— las consecuencias citadas.

Aunque la pregunta de nuestra encuesta no refiere exclusivamente a la lentitud de la Justicia, dado que según las respuestas de los empresarios ése es el aspecto más problemático, podría afirmarse que, aunque no exclusivamente, es la lentitud la que explica gran parte de las consecuencias económicas negativas que se encuentran.

Si, al solo efecto de una comparación con el trabajo de Ideas, se agruparan las respuestas «mucho», «bastante» y «poco» de la encuesta de este Proyecto en «sí», y «nada» en «no», los resultados serían los que se presentan en la tabla 4.45²².

Tabla 4.45

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA LENTITUD DE LA JUSTICIA ENTRE LAS ENCUESTAS DEL PROYECTO CALIDAD INSTITUCIONAL E IDEAS (FUNDACIÓN ICO)

Consecuencias	Proyecto Calidad Institucional			Ideas		
	Sí	No	Diferencia	Sí	No	Diferencia
Inseguridad e indefensión	95	5	90	91	8	83
Beneficio a quienes van de mala fe	90	10	80	82	14	68
Aumento de costos	95	5	90	82	15	67
Menor inversión y/o innovación	87	13	74	60	33	27

Está claro, en ambos estudios, que una amplísima mayoría de los empresarios dice que el mal funcionamiento de la Justicia «sí» provoca las cuatro consecuencias negativas citadas. No obstante, puede no tener sentido agrupar «mucho» con «poco» dentro de «sí» y que tiene mayor interés la agrupación de «mucho» y «bastante» por un lado y «poco» y «nada» por otro. Los resultados de nuestra encuesta, así expresados, se muestran en tabla 4.46.

Tabla 4.46

CONSECUENCIAS DE LA LENTITUD DE LA JUSTICIA

Consecuencias	Proyecto Calidad Institucional		
	Mucho + Bastante	Poco + Nada	Diferencia
Inseguridad e indefensión	60	40	20
Beneficio a quienes van de mala fe	54	46	8
Aumento de costes	70	30	40
Menor inversión y/o innovación	48	52	-4

²² Las preguntas con que se elaboraron las tablas 4.45 y 4.46 se reproducen literalmente en el Anexo.

Un 70% de los empresarios considera que el mal funcionamiento de la Justicia genera un aumento significativo de costes, mientras que el 30% restante opina que dicho aumento es menor o nulo. Por otro lado, un 60% de los empresarios considera que la Justicia genera una sensación de inseguridad e indefensión alta mientras que un 40% opina que dicha sensación es baja o nula. Estas amplias mayorías son algo menores cuando se pregunta si hay un beneficio de hecho para quienes actúan de mala fe. Pero sobre todo llama la atención, como se señala en la sección 4.1 de este mismo capítulo, que una mayoría de los empresarios (52%) considere que no hay consecuencias negativas sobre la inversión y/o las actividades innovadoras. Aquí sólo corresponde señalar que en el trabajo de Ideas se obtiene un resultado aún más fuerte. En efecto, como se ve en la tabla 4.45, según la encuesta de Ideas uno de cada tres empresarios considera que la lentitud de la Justicia no provoca una menor inversión y/o innovación respecto a algo más de uno de cada diez en la encuesta de este Proyecto.

Conclusiones

Existen tanto indicadores subjetivos —percepciones empresariales— como objetivos que dan cuenta del problema que representa la lentitud de la Justicia para un amplio conjunto de países, tanto desarrollados como subdesarrollados. Cualquiera sea la valoración empresarial sobre la imparcialidad y la inteligibilidad de las decisiones judiciales, la opinión sobre su celeridad es negativa. Incluso en los países donde mejor se juzga la imparcialidad de la Justicia, su lentitud está mal valorada. La mala calificación de la celeridad de la justicia no es sólo en términos relativos —respecto a otros aspectos de su funcionamiento (como la imparcialidad y la inteligibilidad de sus decisiones) y del clima de negocios (como el tiempo necesario para la apertura de una empresa)— sino también en términos absolutos: por ejemplo, en Francia, Portugal, Alemania, Reino Unido, Suecia y Estados Unidos, países desarrollados de la OCDE, el porcentaje de empresas que considera que la Justicia nunca o casi nunca es rápida supera el 50%.

En España, en particular, de la encuesta realizada por este Proyecto resulta que la lentitud de la Justicia es, a juicio del empresariado, su principal problema, aunque los Tribunales Laborales son mejor calificados en este aspecto que los no Laborales. Por el contrario, casi no hay diferencia entre la percepción de los empresarios sobre lo justas que son las decisiones de unos y otros Tribunales.

**ANEXO: PREGUNTAS DE LA ENCUESTA DEL PROYECTO
CALIDAD INSTITUCIONAL Y DEL ESTUDIO DE IDEAS
CONSIDERADAS PARA CONSTRUIR LAS TABLAS 4.39 A 4.46****Tabla 4.39**

Proyecto Calidad Institucional.

Pregunta 7: «En situaciones habituales de conflicto (excluyendo los de carácter laboral) que hayan supuesto para su empresa acudir a los Tribunales, ¿hasta qué punto diría usted que, según sus experiencias concretas, las decisiones de los Tribunales han sido

- 7.1. justas.
- 7.2. rápidas.
- 7.3. inteligibles?».

Respuestas: desde 1 = nunca a 6 = siempre.

En tabla 4.39: 1 + 2 = muy en desacuerdo; 5 + 6 = muy de acuerdo.

Estudio de Ideas.

Pregunta 1 d): «En general, los tribunales funcionan con tanta lentitud que les hace prácticamente ineficaces como forma de resolver conflictos en el mundo económico y empresarial».

Pregunta 1 a): «La forma en que funciona la Justicia (lenguaje y procedimientos) son excesivamente complicados y difíciles de entender».

Pregunta 1 e): «Por lo general, los tribunales son imparciales y terminan dando la razón a quien realmente la tiene».

Respuestas: muy de acuerdo; bastante de acuerdo; bastante en desacuerdo; muy en desacuerdo.

Tabla 4.40

Proyecto Calidad Institucional.

Pregunta 9: «Hablando ahora de los conflictos jurídicos de carácter laboral que hayan requerido acudir a la Justicia, ¿diría usted, en base a su experiencia o por lo que pueda saber al respecto, que en España, hoy, los Tribunales de lo Social son, por lo general?

- a) justos
- b) rápidos
- c) inteligibles?

Respuestas: desde 1 = no lo son nunca a 6 = lo son siempre.

En tabla 4.40: 1 + 2 = muy en desacuerdo; 5 + 6 = muy de acuerdo.

Estudio de Ideas

Pregunta 2: «Por lo que se refiere exclusivamente a la jurisdicción laboral (los tribunales de trabajo), ¿hasta qué punto está usted de acuerdo con cada una de las frases siguientes?

- b) son imparciales y terminan dando la razón a quien realmente la tiene
- c) funcionan con agilidad y rapidez

Respuestas: muy de acuerdo; bastante de acuerdo; bastante en desacuerdo; muy en desacuerdo.

Tabla 4.41

Preguntas 7.1 y 7.2.

Respuestas: desde 1 = nunca a 6 = siempre.

En tabla 4.41: $1 + 2 =$ acuerdo bajo; $3 + 4 =$ acuerdo medio; $5 + 6 =$ acuerdo alto.

Tabla 4.42

Preguntas 7.3 y 7.2.

Respuestas: desde 1 = nunca a 6 = siempre.

En tabla 4.42: $1 + 2 =$ acuerdo bajo; $3 + 4 =$ acuerdo medio; $5 + 6 =$ acuerdo alto.

Tabla 4.43

Preguntas 9 a) y 9 b).

Respuestas: desde 1 = nunca a 6 = siempre.

En tabla 4.43: $1 + 2 =$ acuerdo bajo; $3 + 4 =$ acuerdo medio; $5 + 6 =$ acuerdo alto.

Tabla 4.44

Preguntas 9 c) y 9 b).

Respuestas: desde 1 = nunca a 6 = siempre.

En tabla 4.44: $1 + 2 =$ acuerdo bajo; $3 + 4 =$ acuerdo medio; $5 + 6 =$ acuerdo alto.

Tabla 4.45

Proyecto Calidad Institucional

Pregunta 8: «A partir de sus experiencias concretas, considera que los Tribunales de Justicia, y en temas que no son estrictamente laborales, ¿hasta qué punto?

- 8.1. fomentan una sensación de inseguridad e indefensión a los empresarios;
- 8.2. benefician en la práctica a clientes y competidores que van de mala fe;
- 8.3 provocan una menor inversión empresarial y una menor actividad innovadora de las empresas;
- 8.4. contribuyen a aumentar los costes empresariales al tener que prever riesgos frente a los que la Justicia no les protege suficientemente?

Respuestas: mucho, bastante, poco y nada.

En tabla 4.45: mucho + bastante + poco = sí; nada = no.

Estudio de Ideas

Pregunta 4: «Fundamentalmente, ¿qué tipo de consecuencia diría usted que tiene dicha lentitud?

- Origina sensación de inseguridad e indefensión en los empresarios.
- Aumenta los costes de las transacciones comerciales al tener las empresas que prever riesgos frente a los que la Justicia no les protege como debiera, perdiendo así competitividad.
- No contribuye a fomentar las mejoras e innovaciones y por tanto no favorece la modernización de la economía.
- Beneficia en la práctica a quienes van de mala fe y eso daña al clima de confianza y seguridad que necesita la actividad económica.

Respuestas: sí, no.

Tabla 4.46

Ídem tabla 4.45, Proyecto Calidad Institucional.

BIBLIOGRAFÍA

WORLD BANK : Doing Business Indicator (2006), www.doingbusiness.org

IDEAS (1998): «Insuficiencias, deficiencias y disfunciones del sistema jurídico-judicial y sus consecuencias sobre la actividad económica y empresarial: la administración de justicia vista por el empresariado español». *Estudio realizado para la Fundación ICO*, bajo la dirección de José Juan Toharia. Madrid. Septiembre.

CAPÍTULO 5

VALORES Y CÓDIGOS DE CONDUCTA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE

(Autores: CARLOS SEBASTIÁN y JAVIER OSÉS)

Introducción

Los incentivos que guían las decisiones de los agentes económicos están condicionados, además de por las instituciones formales (las leyes, normas y contratos, los mercados, las organizaciones del Estado, las organizaciones privadas, etc.), también por lo que llamamos instituciones informales, que son fundamentalmente los códigos de conducta y los valores vigentes en la sociedad.

Países con las mismas instituciones formales generan sistemas de incentivos diferentes en función de cómo sea la conducta de sus ciudadanos y cómo sean los valores que contribuyen a conformarla. Por otra parte, cómo se ha expuesto en el Capítulo 1 (sección 1.2.1), lo relevante no es tanto el literal de las normas que regulan la actividad económica, sino cómo los agentes las perciben y esa percepción está mediatisada por las instituciones informales.

El estudio comparado de las instituciones informales puede hacerse a través del análisis de las conductas de los habitantes de los distintos países. Pero también puede hacerse a través de información sobre los valores que comparten la mayoría de sus ciudadanos.

Para esta segunda vía es realmente importante la ingente información que proporcionan las distintas oleadas de la Encuesta Mundial de Valores (y su pariente próximo la Encuesta Europea de Valores)¹.

Aquí presentamos una limitada explotación de esos datos relativos a nueve países de la OCDE (España, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Francia, Reino Unido y Estados Unidos). Nos hemos centrado en tres tipos de cuestiones: confianza (tanto interpersonal como en instituciones formales relevantes), conductas irregulares y valores relacionados con la actividad laboral. En cada una de estas cuestiones hemos elegido una serie de preguntas, cuyas respuestas en los países indicados son analizadas desagregando por cuatro categorías: sexo, edad (menores de 30, entre 30 y 50 y mayores de 50), nivel de estudio (primario, se-

¹ La rica información sobre la Encuesta Mundial de Valores puede consultarse en www.worldvaluessurvey.org/. Para la Encuesta Europea, que de hecho fue el origen de toda esta serie de estudios, puede consultarse www.europeanvalues.nl/ (Véase las fichas correspondiente en las Fuentes de Datos en Anexo D y en la Web de nuestro Proyecto www.calidadinstitucional.org).

cundario y universitario) y actividad económica (asalariado, autónomo, empresario y resto).

Para los países europeos hemos utilizado la Encuesta Europea de Valores de 1999 (EVS1999) y para Estados Unidos la Encuesta Mundial de Valores de 2000 (WVS 2000). El número de respuestas para cada pregunta y para cada país varía².

Confianza

La confianza, tanto en el resto de los conciudadanos como en las principales instituciones que velan por las reglas que regulan las relaciones políticas y económicas, es un elemento fundamental para la convivencia y para la interacción entre los ciudadanos. De hecho la corriente que plantea el concepto de capital social sitúa la cuestión de la confianza en el centro del análisis³.

De la EVS1999 (y de la WVS 2000 para Estados Unidos) hemos extraído las respuestas sobre la confianza en los demás ciudadanos, en el Parlamento, en la Administración Pública (en los funcionarios) y en la Justicia para los nueve países de la OCDE que hemos mencionado.

En la tabla 5.1 se presenta un resumen de las respuestas a la pregunta sobre grado de confianza en los demás, presentando el porcentaje de las respuestas que indican que sí se puede confiar en el resto de los conciudadanos. Hay dos países, Dinamarca y Holanda, en los que el grado de confianza es muy alto; altísimo (mayor del 75%) en ciudadanos con educación superior. En Francia es donde los encuestados revelan tener una menor confianza en sus conciudadanos. En España poco más de un tercio revela tener confianza en los demás,

² En España está entre 1.100 y 1.200, en Dinamarca entre 980 y 1.050, en Alemania entre 1.900 y 2.020, en Irlanda entre 975 y 1.015, en Italia entre 1.900 y 2.000, en Holanda entre 985 y 1.010, en Francia entre 1.550 y 1.620, en el Reino Unido entre 900 y 1.000 y en Estados Unidos entre 1.130 y 1.200.

³ El concepto de *capital social* ha sido introducido por Putnam (1993). Correctamente apunta a que en un contexto de confianza en los demás (cualquiera que estos sean) los costes de transacción son sustancialmente menores, lo que tiene efectos positivos sobre la eficiencia económica. También apunta Putnam que las redes de asociacionismo contribuyen poderosamente a esa confianza interpersonal. Pero Knack y Keefer (1997), que simpatizan con la idea de *capital social*, aportan evidencia contraria a esta última proposición y subrayan la importancia, junto a la confianza, de otros aspectos institucionales, como los que restringen la capacidad de los gobiernos de actuar arbitrariamente. Nuestra posición estaría en la línea de estos últimos autores, pero alejándonos aún más de la noción de *capital social*, insistiendo en que es un vector complejo de factores institucionales, formales e informales, los que condicionan decisivamente los incentivos de los agentes económicos (Véase Acemoglu, Johnson y Robinson; 2004 y Capítulo 1 - sección 1.1). Que aquí no encontraremos una relación clara entre confianza interpersonal y confianza en la Administración Pública y en la Justicia, dos instituciones formales muy importantes, no hace sino abundar en la misma necesidad de asumir un enfoque multidimensional.

Tabla 5.1

CONFIANZA EN LOS DEMÁS		
Confianza en los demás		Comentarios
ESPAÑA	39%	No hay diferencias por categorías.
DINAMARCA	67%	Creciente con educación. Edad intermedia más.
ALEMANIA	38%	Creciente con educación. Universitarios 51%.
IRLANDA	36%	Diferencias por sexos y creciente con educación.
ITALIA	33%	Creciente con educación. Universitarios 55%.
HOLANDA	60%	Creciente con educación. Universitarios 79%.
FRANCIA	21%	Creciente con educación. Universitarios 39%.
REINO UNIDO	29%	Creciente con educación. Universitarios 48%.
EE.UU.	36%	Creciente con edad y educación. Universitarios 43%.

siendo notable la uniformidad de las respuestas, pues no se aprecian diferencias por ninguna de las categorías contempladas (sexo, edad, nivel de estudio y actividad económica). Uniformidad que no se encuentra en otros países, en los que la confianza en los demás es creciente con el nivel de estudios y, en algunos, se encuentran diferencias por sexos. En Irlanda, por ejemplo, el 42% de los hombres y el 45% de los ciudadanos con estudios universitarios confiesan confiar en los demás. En Estados Unidos la confianza es creciente con el nivel de estudios y con la edad: el 43% de los universitarios sí que confían y el 47% de los mayores de cincuenta años también (pero sólo el 25% de los menores de treinta años).

Puede decirse que en España el grado de confianza es relativamente bajo, pero no sustancialmente menor que en otros países de mayor nivel de desarrollo. Si algo sobresale, es que los ciudadanos españoles con estudios universitarios tienen un nivel de confianza menor que en la mayoría del resto de los países (excepto en Francia).

En la tabla 5.2 se presentan los resultados sobre confianza en tres instituciones formales fundamentales: el Parlamento, la Administración Pública (los funcionarios) y la Justicia. Se presenta en la tabla el porcentaje de encuestados que manifiesta tener mucha o bastante confianza en la institución de que se trate.

La confianza en el Parlamento no es muy alta en casi ninguno de los países y en la mayoría es creciente con la edad: los jóvenes tienen una frecuencia de aceptación francamente baja, excepto en Dinamarca y en Holanda, donde los jóvenes tienen un mayor grado de confianza en su Parlamento.

En cuanto a la Administración Pública, los ciudadanos de Irlanda, y en menor medida los de Dinamarca y Estados Unidos, parecen tener una confianza relativamente elevada en sus funcionarios. En Italia es donde menos confianza parece haber. En España, Irlanda e Italia la confianza en la Administración son crecientes con la edad.

Tabla 5.2

CONFIANZA EN INSTITUCIONES FORMALES		
Confianza en Parlamento		Comentarios
ESPAÑA	46%	Diferencias por edad. Jóvenes mucho menos.
DINAMARCA	49%	Creciente con nivel de estudios.
ALEMANIA	37%	Diferencias por edad. Mayores más.
IRLANDA	33%	Con estudios universitarios mucho más.
ITALIA	34%	Creciente con edad.
HOLANDA	54%	Creciente con nivel de estudios y decreciente con edad.
FRANCIA	40%	Creciente con nivel de estudios
REINO UNIDO	36%	Fuertemente creciente con nivel de estudios.
EE.UU.	38%	No hay diferencias por categorías.
Confianza en Administración		Comentarios
ESPAÑA	40%	Diferencias por edad. Jóvenes mucho menos.
DINAMARCA	55%	Creciente con nivel de estudios.
ALEMANIA	38%	No hay diferencias por categorías.
IRLANDA	62%	Creciente con edad.
ITALIA	33%	Creciente con edad.
HOLANDA	37%	No hay diferencias por categorías.
FRANCIA	46%	No hay diferencias por categorías.
REINO UNIDO	46%	No hay diferencias por categorías.
EE.UU.	55%	No hay diferencias por categorías.
Confianza en Justicia		Comentarios
ESPAÑA	42%	No hay diferencias por categorías.
DINAMARCA	78%	No hay diferencias por categorías.
ALEMANIA	57%	No hay diferencias por categorías.
IRLANDA	56%	Creciente con nivel de estudios.
ITALIA	32%	Decreciente con nivel de estudios.
HOLANDA	47%	Creciente con nivel de estudios.
FRANCIA	46%	Estudios universitarios más.
REINO UNIDO	47%	No hay diferencias por categorías.
EE.UU.	37%	No hay diferencias por categorías.

En la Justicia revelan tener una confianza alta los ciudadanos de Dinamarca y bastante alta los de Alemania e Irlanda. En Italia, Estados Unidos y España es, por ese orden, donde se presenta una frecuencia menor de ciudadanos que confían en la Justicia. En la mayoría de los países no hay diferencias por categorías, aunque

sorprende que en Italia, país en donde la confianza en la Justicia es menor, ésta sea decreciente con el nivel de estudios (sólo el 27% de los italianos con estudios universitarios tiene confianza en la Justicia). Lo contrario ocurre en Irlanda y Holanda (el 54% de los holandeses y el 63% de los irlandeses con estudios superiores sí que manifiestan tener confianza en su sistema judicial).

En España la confianza que suscita el Parlamento no es muy alta, pero es mejor que en buena parte de los países considerados. En los jóvenes la confianza es sensiblemente menor. En cuanto a la confianza en la Administración es relativamente baja, aunque creciente con la edad: casi la mitad de los mayores de 50 manifiestan confiar en los funcionarios, mientras que entre los jóvenes menos de un tercio manifiesta confianza. También es baja la confianza en la Justicia, sin que haya aquí diferencias apreciables por categorías⁴.

En España no se encuentra relación entre las respuestas de confianza interpersonal y de confianza en las instituciones formales⁵. Es decir, el grado de confianza en las tres instituciones contempladas no guarda relación con la confianza en los conciudadanos. Así por ejemplo, el porcentaje de españoles que no confía en la Justicia es similar entre los que tienen confianza interpersonal y entre los que no la tienen (un 45% de los primeros y un 42% de los segundos). Y lo mismo con las otras dos instituciones (el Parlamento y la Administración Pública). Esto no ocurre en el resto de los países, excepto en Irlanda. En los demás países hay una relación positiva entre confianza en los conciudadanos y confianza en, al menos, dos de las instituciones formales.

Cómo se observa en el figura 5.1 no hay una relación muy definida entre confianza interpersonal y confianza en la Administración: en Irlanda es donde hay mayor confianza en los funcionarios públicos pero en confianza en sus conciudadanos los irlandeses ocupan un puesto intermedio y, en el otro extremo, en Holanda la confianza interpersonal es muy alta pero es relativamente baja la confianza en la Administración.

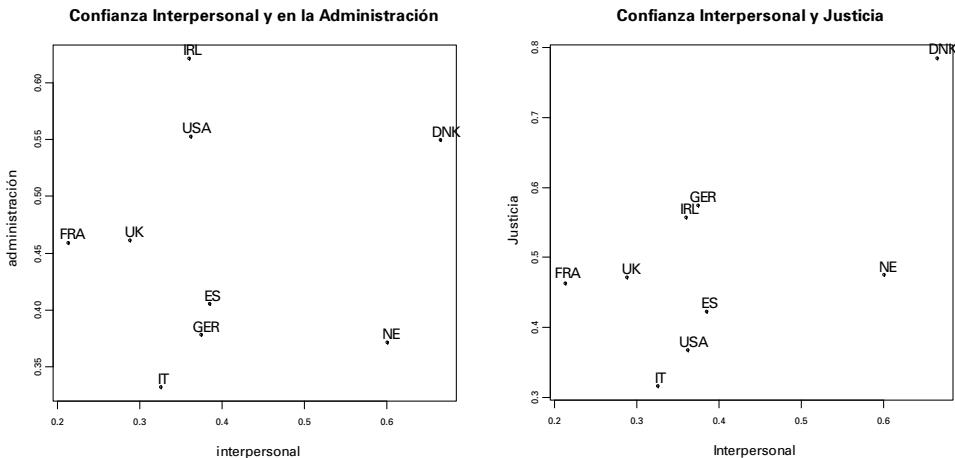
En el gráfico 5.1 observamos que existe un cierta relación positiva entre confianza interpersonal y confianza en la Justicia, aunque menos robusta de lo que podía esperarse. España, por ejemplo, muestra un nivel de confianza interpersonal similar al de Alemania e Irlanda, pero tiene una confianza mucho menor en el Sistema Judicial.

De los datos presentados en esta sección sobresale la figura de Dinamarca como el país (de entre los nueve considerados) en donde los ciudadanos tienen un mayor grado de confianza en su entorno. Y la conclusión para España es que la confianza en el entorno es relativamente baja: se encuentra en un nivel intermedio en lo que se refiere a la confianza en los conciudadanos, y es más baja que en la mayoría de los países la que los españoles tienen en la Administración Pública y en el Sistema Judicial.

⁴ En la encuesta que dentro de este proyecto hemos realizado a empresarios españoles (capítulo 4) también se obtiene una baja confianza en las tres instituciones formales que aquí estamos considerando. Aunque en la Encuesta de Valores para España el número de empresarios encuestados representa solamente un 7% del total.

⁵ Se ha realizado para cada unos los países el test del chi-cuadrado para indagar la existencia de relaciones significativas entre algunos pares de respuestas.

Gráfico 5.1
**CONFIANZA INTERPERSONAL Y CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN
 Y EN LA JUSTICIA**



Conductas

Justificación de conductas irregulares

En una serie de preguntas la Encuesta de Valores trata de detectar el grado de aceptación o rechazo que los ciudadanos tienen a ciertas conductas irregulares. Se pregunta al encuestado si encuentra justificado (siempre, casi siempre, casi nunca o nunca) la práctica de cada una de las conductas irregulares. En la tabla 5.3 se presentan los resultados para los países que estamos considerando en lo relativo a cuatro tipos de irregularidades: reclamar ilegítimamente ayudas del Gobierno, no pagar el billete en los transportes públicos, engañar en el pago de impuestos, la aceptación de sobornos. Se presenta el porcentaje de los encuestados en cada país que considera que esta justificado siempre o casi siempre.

En la legitimidad de reclamar ayudas del gobierno (prestaciones por desempleo o enfermedad, subvenciones, etc.) de forma ilegítima, Francia y España están a la cabeza. Mientras que Dinamarca y Holanda es donde parece haber un mayor rechazo. En todos los países los mayores (de 50 años) son los que muestran un mayor rechazo y los jóvenes son bastante más tolerantes con este tipo de irregularidad (a un 25% de los jóvenes franceses y a un 14% de los jóvenes españoles les parece justificado). Aunque los países menos tolerantes tienen un Estado Asistencial muy desarrollado, no parece haber una correlación negativa bien definida entre intensidad del Estado Asistencial y permisividad de estas conductas de estafa a ese Estado, pues Francia tiene una Estado Asistencial mayor que otros países en los que la permisividad es mucho menor, e Italia tiene un Estado Asistencial menor que otros países aparentemente más permisivo con la irregularidad.

En la censura de la práctica de evitar el pago en el transporte público, Alemania y Dinamarca son los países menos permisivos, mientras que Francia, Estados Unidos y Holanda (lo que no deja de ser una sorpresa), parecen ser los más tolerantes con esta irregularidad. De nuevo la tolerancia es decreciente con la edad en todos los países. Así el 25% de los jóvenes franceses y el 22% de los jóvenes holandeses consideran que está justificado este comportamiento irregular. En Holanda la tolerancia es creciente con el nivel de estudios (el 15% de los ciudadanos con estudios universitarios acepta que se produzca esta irregularidad y entre los que sólo tienen estudios primarios la proporción baja al 7%) y el 19% de los empresarios son tolerantes con esta conducta. En Francia, en cambio, entre los empresarios existe mucho menos tolerancia (sólo el 5%). En Estados Unidos, la tolerancia con esta irregularidad es decreciente con la edad pero también, a diferencia de lo que ocurre en Holanda, es decreciente con el nivel de estudios.

La tolerancia con la evasión de impuestos tiene un nivel similar en la mayoría de los países considerados, en torno al 10% de la población, excepto en Dinamarca que es menor (un 6%), y en Francia que es mayor (un 17%). En este último país el 25% de los jóvenes lo encuentran justificado, por «sólo» el 12% de los mayores de 50, y los ciudadanos con menor nivel de estudio tienen un nivel de aceptación de la evasión menor que los que tienen mayor instrucción. Este último hecho, que de alguna forma contradice la intuición, se encuentra también en España. La relación decreciente entre edad y tolerancia con la evasión de impuestos se revela en la mayoría de los países.

La tolerancia con la aceptación de sobornos es relativamente baja en la mayoría de los países excepto, de nuevo, en Francia. En Dinamarca la tolerancia es prácticamente cero y, en el otro extremo, en Francia el 8% de los encuestados encuentran que siempre o casi siempre resulta justificable. En varios países aparece aquí también una relación decreciente entre edad y tolerancia con esta conducta irregular. Así por ejemplo, en el Reino Unido entre los jóvenes la justificación alcanza al 7% mientras que entre los mayores de 50 no llega al 1%. Y en Estados Unidos el 10% de los jóvenes son tolerantes con la percepción de sobornos mientras que entre los mayores la frecuencia de tolerancia es del 0,5%.

Por lo general se encuentra una relación decreciente entre justificación de las distintas irregularidades y edad. En varios países y en varias conductas esta relación es muy fuerte. Podría preguntarse si estos datos significan que con el paso de los años se va a producir una mayor tolerancia con las irregularidades. Es posible que no, pues es posible que las diferencias por edades sean debidas más a las peculiaridades psicológicas de los más jóvenes que a la evolución de los valores de la sociedad. Sin embargo, ésta es una cuestión abierta.

España se encuentra, en lo que se refiere a la tolerancia con las conductas irregulares estudiadas, en una posición intermedia en relación con el resto de los países. Solamente sobresale negativamente en la justificación de reclamar indebidamente ayudas gubernamentales. Hay algunas peculiaridades. La más llamativa es que los españoles que sólo tienen estudios primarios son significativamente menos tolerante con las conductas irregulares que los que tienen estudios

universitarios⁶: el 8% de los primeros justifican la reclamación indebida de ayudas del gobierno, mientras que entre los universitarios la frecuencia es del 16%; el 5% de los españoles que sólo tienen estudios primarios justifican que se engañe en los impuestos, mientras que lo hace el 10.5% de los que tienen estudios universitarios; sólo el 0,6% de los primeros justifican que se acepte un soborno, mientras que entre los segundos lo justifican un 4.6%. Esto no sucede en los otros países, en los que o bien el nivel de estudios no está relacionado con el grado de aceptación o censura o, en algunos, la aceptación de la irregularidad es decreciente con el nivel de instrucción (las únicas excepciones son Francia, en lo que se refiere a la justificación del impago en el transporte público y del engaño en los impuestos, y Holanda en la justificación del impago en el transporte público).

Tabla 5.3

JUSTIFICACIÓN DE CONDUCTAS

Reclamar ilegítimamente ayudas del Estado		Comentarios
ESPAÑA	12%	Creciente con nivel de estudio. Mayores menos.
DINAMARCA	2%	Jóvenes más.
ALEMANIA	6%	Decreciente con edad. Universitarios mucho menos.
IRLANDA	4%	Decreciente con edad.
ITALIA	4%	Jóvenes más.
HOLANDA	2%	Jóvenes más.
FRANCIA	19%	Decreciente con edad.
REINO UNIDO	6%	Decreciente con edad.
EE.UU.	9%	Fuertemente decreciente con edad.
Evitar pagar en transporte público		Comentarios
ESPAÑA	7%	Decreciente con la edad. Jóvenes mucho más.
DINAMARCA	4%	Jóvenes mucho más y mayores mucho menos. Universitarios menos.
ALEMANIA	3%	Fuertemente decreciente con edad.
IRLANDA	7%	Fuertemente decreciente con edad.
ITALIA	8%	Fuertemente decreciente con edad.
HOLANDA	11%	Fuertemente decreciente con edad y empresarios más.
FRANCIA	13%	Decreciente con edad, creciente con estudios y empresarios menos.
REINO UNIDO	9%	Fuertemente decreciente con edad.
EE.UU.	12%	Fuertemente decreciente con edad y con nivel de estudios.

⁶ Un buen contraejemplo al tópico de que una mayor educación conduce a una conducta más respetuosa con las normas.

Tabla 5.3 (Continuación)

Engañar en Impuestos		Comentarios
ESPAÑA	9%	Jóvenes mucho más y estudios primarios mucho menos.
DINAMARCA	6%	Diferencia por sexos.
ALEMANIA	9%	Fuertemente decreciente con edad.
IRLANDA	8%	Mayores menos.
ITALIA	10%	Decreciente con edad y empresarios más.
HOLANDA	12%	Fuertemente decreciente con edad.
FRANCIA	17%	Decreciente con edad y sólo con primarios menos.
REINO UNIDO	10%	Fuertemente decreciente con edad.
EE.UU.	10%	Decreciente con edad.
Aceptar Sobornos		Comentarios
ESPAÑA	3%	Estudios primarios prácticamente cero.
DINAMARCA	0,5%	Jóvenes cero.
ALEMANIA	5%	Decreciente con la edad.
IRLANDA	2%	No hay diferencias por categorías.
ITALIA	3%	Mayores menos.
HOLANDA	2%	No hay diferencias por categorías.
FRANCIA	8%	Diferencias por sexos y jóvenes más.
REINO UNIDO	3%	Fuertemente decreciente con edad.
EE.UU.	4%	Fuertemente decreciente con edad.

El resultado de que los españoles con estudios primarios son menos tolerantes con las conductas irregulares que los que tienen estudios superiores podría ser sólo el reflejo de que entre los jóvenes, que son los que muestran más tolerancia (en España y en la mayoría de los países analizados), hay una proporción menor de personas que sólo tienen estudios primarios y una proporción mayor de personas con estudios universitarios. Pero ese no es el caso. Analizando las respuestas a estas preguntas cruzando la categorización por edades y la categorización por estudios, observamos que: 1) el test de la chi-cuadrado no rechaza la hipótesis de independencia entre las dos categorías para las preguntas relativas a la tolerancia del engaño en los impuestos y la tolerancia de la aceptación de sobornos; 2) en la pregunta sobre tolerancia en la reclamación indebida de ayudas gubernamentales, el test rechaza la independencia, pero la asociación que existe no apunta a la explicación de que el menor rechazo en los universitarios se debe a que hay una mayor proporción de jóvenes con ese nivel de estudios. De hecho en esta pregunta, los jóvenes menores de 30 años con sólo estudios primarios justifican esa conducta irregular sustancialmente menos que los que tienen estudios secundarios y estudios universitarios.

Frecuencia percibida de conductas irregulares

También se pregunta a los encuestados su percepción sobre la frecuencia en la que en su país se producen conductas irregulares. En la tabla 5.4 se presenta un resumen de las respuestas. Los datos representan el porcentaje de los encuestados que consideran que casi todos o muchos de sus conciudadanos incurren en dos tipos de irregularidades: reclamar ilegítimamente ayudas gubernamentales y engañar en los impuestos.

Tabla 5.4

FRECUENCIA DE CONDUCTAS		
Reclamar ilegítimamente ayudas gubernamentales		Comentarios
ESPAÑA	20%	No hay diferencias por categorías.
DINAMARCA	31%	Decreciente con nivel de estudios.
ALEMANIA	48%	No hay diferencias por categorías.
IRLANDA	51%	Diferencias por sexos y decreciente con edad.
ITALIA	76%	No hay diferencias por categorías.
HOLANDA	6%	Decreciente con nivel de estudios.
FRANCIA	38%	Jóvenes más.
REINO UNIDO	62%	Universitarios mucho menos.
EE.UU.	n.d.	
Engañar en impuestos		Comentarios
ESPAÑA	32%	Sólo estudios primarios menos.
DINAMARCA	50%	Jóvenes menos.
ALEMANIA	61%	Mayores menos, empresarios más.
IRLANDA	62%	No hay diferencias por categorías.
ITALIA	84%	No hay diferencias por categorías.
HOLANDA	49%	No hay diferencias por categorías.
FRANCIA	40%	No hay diferencias por categorías.
REINO UNIDO	64%	No hay diferencias por categorías.
EE.UU.	n.d.	

En la reclamación indebida de ayudas del Gobierno la gran mayoría de los holandeses piensan que es poco frecuente. En el otro extremo, el 76% de los italianos piensan que es muy frecuente este tipo de comportamiento irregular. Es llamativo en general el mal concepto que la mayoría de los encuestados tienen sobre el comportamiento de sus conciudadanos en este aspecto. Sobresale que en el Reino Unido, Alemania e Irlanda, donde el rechazo a este tipo de conducta era muy elevado, más de la mitad de los encuestados consideren que muchos de sus

conciudadanos incurren en ella. Por el contrario, en Francia y en España, en donde se revelaba un grado de censura menor, los encuestados estiman que este tipo de conductas no es tan frecuente.

Peor aún es el concepto que tienen los encuestados de los distintos países sobre el cumplimiento fiscal de sus conciudadanos. Es en España donde un menor porcentaje de los encuestados (un 32%) considera que muchos de los españoles engañan en sus impuestos. De nuevo en Francia, donde la justificación del engaño era mayor, existe una mejor (relativamente a otros países) opinión sobre el cumplimiento fiscal de sus conciudadanos⁷. En el resto de los países, la mitad o más de los encuestados consideran que muchos de sus conciudadanos engañan en los impuestos, alcanzando el máximo en Italia donde el porcentaje llega al 82%.

Se ha indagado aquí la existencia de dos tipos de relaciones. La que pueda existir entre las respuestas sobre la tolerancia o censura de determinadas conductas irregulares y las respuestas sobre la frecuencia percibida de cada una de esas conductas. Y, por otro lado, las que se pronuncian sobre la confianza en los conciudadanos y las que revelan el grado de frecuencia de conductas irregulares.

En España no hay ninguna relación entre la tolerancia o censura del cobro indebido de ayudas gubernamentales y la opinión sobre la frecuencia de esta irregularidad. Tampoco entre la tolerancia o censura del engaño en los impuestos y la percepción de la frecuencia de esta práctica. Así por ejemplo, el 87% de los que piensan que casi ninguno de los conciudadanos reclaman indebidamente ayudas gubernamentales consideran que nunca o casi nunca esta justificada esta conducta, pero idéntica proporción de los que opinan que muchos o casi todos lo hacen consideran que nunca o casi nunca está justificada esta irregularidad. Algo similar ocurre con el engaño en los impuestos: el 99% de los que piensan que casi ninguno de los conciudadanos engañan no justifican esta conducta, pero el 96% de los que opinan que muchos o casi todos engañan también piensan que nunca o casi nunca está justificada este engaño.

Esta falta de asociación que se encuentra en España entre censura o tolerancia por un lado y percepción de la frecuencia de la irregularidad, no se presenta en la mayoría del resto de los países en el caso del engaño con los impuestos, aunque sí en varios en el caso del cobro indebido de ayudas gubernamentales. La excepción es, de nuevo, Irlanda en donde tampoco hay ninguna relación en ninguna de las dos conductas. En Alemania y en Francia se observa una cierta relación entre censura y menor frecuencia de la práctica de reclamar ilegítimamente ayudas gubernamentales. Y en Alemania, Francia, Dinamarca, Holanda e Italia existe una relación algo más intensa entre censura del engaño de los impuestos y menor frecuencia del engaño.

⁷ El coeficiente de correlación entre el grado de aceptación del engaño en los impuestos y la frecuencia percibida de ese engaño es -0,27, lo cual no deja de sorprender, aunque dado el número tan pequeño de observaciones es apenas diferente de cero.

En España tampoco se encuentra ninguna relación entre confianza interpersonal y percepción de la frecuencia de conductas irregulares. Sí que se encuentra en Alemania y el Reino Unido (en las dos irregularidades), y en Dinamarca, Holanda, Irlanda, Italia y Francia (en estos solamente en la reclamación indebida de ayudas gubernamentales). En el Reino Unido, por ejemplo, el 68% de los que manifiestan no confiar en sus conciudadanos piensan que muchos o casi todos de ellos reclaman indebidamente ayudas del gobierno, mientras que esto último lo piensa el 48% de los que sí manifiestan confianza interpersonal. En el caso del engaño en los impuestos los porcentajes son el 69% (entre los que no confían) y el 54% (entre los que sí tienen confianza interpersonal).

Valores Laborales

La Encuesta Mundial de Valores contiene un buen número de preguntas sobre lo que podríamos llamar «valores laborales». Las respuestas reflejan la actitud de los encuestados ante el trabajo y proporcionan una interesante información sobre cuestiones como la disponibilidad de los ciudadanos al esfuerzo y su adaptación a cambios en su actividad laboral (y, por tanto, su disposición a la innovación).

El primer conjunto de preguntas que vamos a analizar se refieren a lo que los encuestados valoran en su puesto de trabajo. Se les ha presentado un conjunto de aspectos de un puesto de trabajo que se supone que lo hacen atractivo y se les ha pedido que se pronuncien sobre la importancia de cada uno de ellos. Nos fijamos aquí en tres aspectos: seguridad en el puesto de trabajo, que el puesto de trabajo sea una oportunidad para desarrollar la iniciativa propia y que el puesto de trabajo le permita realizar algo.

En la tabla 5.5 se presenta un resumen de los resultados a estas tres opciones, y en ella los porcentajes representan la frecuencia con la que ese aspecto del puesto de trabajo es mencionado como importante.

Vemos como en Alemania, Italia y España son los países donde con más frecuencia se menciona la seguridad en el puesto de trabajo como un aspecto muy importante, mientras que en Holanda es donde menos. Sorprende que en Estados Unidos la valoración de este aspecto sea también muy frecuente. En España no hay diferencia por categorías; por el contrario, en Alemania, Italia y Estados Unidos los universitarios muestran una frecuencia menor en considerar la seguridad como un aspecto importante del puesto de trabajo.

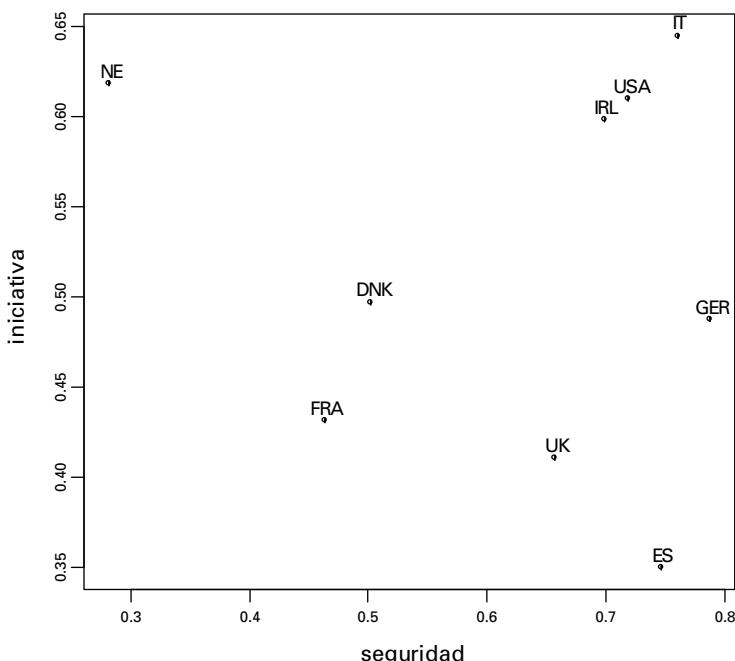
En la valoración de lo importante que resulta que el puesto de trabajo constituya una oportunidad para desarrollar la propia iniciativa, España ocupa el último lugar e Italia, Holanda, Estados Unidos e Irlanda los primeros. En todos los países existen diferencias por nivel de estudios y en muchos de ellos diferencias por edades. De hecho si quitamos a los encuestados que sólo tienen estudios primarios, en todos los países excepto en España más del 50% mencionan este aspecto como importante y en varios de ellos (Dinamarca, Italia, Irlanda, Holanda y Estados Unidos) la proporción supera al 60%. Cuando hay diferencias por edades la relación es decreciente: los más jóvenes parecen valorar más este aspecto del puesto de trabajo.

Tabla 5.5

PROPIEDADES IMPORTANTES DEL PUESTO DE TRABAJO		
Seguridad en el puesto de trabajo		Comentarios
ESPAÑA	75%	No hay diferencias por categorías.
DINAMARCA	50%	No hay diferencias por categorías.
ALEMANIA	79%	Universitarios menos.
IRLANDA	70%	No hay diferencias por categorías.
ITALIA	76%	Universitarios menos.
HOLANDA	28%	Universitarios menos.
FRANCIA	46%	Universitarios menos.
REINO UNIDO	66%	No hay diferencias por categorías.
EE.UU.	72%	Universitarios menos.
Puesto de trabajo: oportunidad usar iniciativa		Comentarios
ESPAÑA	35%	Diferencia por edades y estudios.
DINAMARCA	50%	Diferencia por edades y estudios.
ALEMANIA	49%	Diferencia por sexo, edades y estudios.
IRLANDA	60%	Diferencia por estudios.
ITALIA	64%	Diferencia por sexo, edades y estudios
HOLANDA	62%	Diferencia por edades y estudios.
FRANCIA	43%	Diferencia por estudios.
REINO UNIDO	41%	Diferencia por estudios.
EE.UU.	61%	Diferencia por estudios.
Puesto de trabajo: se puede realizar algo		Comentarios
ESPAÑA	48%	Diferencia por edades.
DINAMARCA	55%	Diferencia por estudios.
ALEMANIA	52%	Diferencias muy importantes por edades y estudios.
IRLANDA	72%	Diferencia por estudios.
ITALIA	75%	Diferencias por edades y estudios.
HOLANDA	38%	Diferencia por edades (jóvenes mucho más).
FRANCIA	50%	Diferencias por edades y estudios.
REINO UNIDO	60%	Diferencia por estudios.
EE.UU.	61%	Diferencia por estudios.

Puede observarse en el gráfico 5.2 que no existe una relación muy definida entre la valoración que los ciudadanos de un país hacen de la seguridad en el puesto de trabajo como una propiedad fundamental y la que hacen de la capacidad que tiene el puesto para propiciar el desarrollo de la iniciativa personal. Podría

Gráfico 5.2
IMPORTANCIA DE SEGURIDAD E INICIATIVA EN EL PUESTO DE TRABAJO



identificarse una relación inversa (que resultaría la más lógica) y que Italia, Estados Unidos e Irlanda constituyeran atípicos, pero también podría detectarse una relación positiva y, en este caso, los atípicos fueran, sobre todo, Holanda y España. Lo que resulta claro del gráfico 5.2 es que España es un caso extremo de alta valoración de la seguridad y escasa valoración de la posibilidad de desarrollar la propia iniciativa.

En la valoración de que el puesto de trabajo sirva para realizar algo, Holanda, seguida de España, es el país en el que parece darse menos importancia a este aspecto. En Italia e Irlanda, seguidos de Estados Unidos y Reino Unido, es donde esta característica del puesto de trabajo parece valorarse con más frecuencia. En varios países existen importantes diferencias por nivel de estudio y en otros por edades. En algunos por las dos categorías. La relación, cuando existe, es claramente creciente con nivel de estudio y decreciente con la edad.

No se encuentra una relación sistemática entre la valoración de la seguridad en el puesto y la valoración de la capacidad que tiene el puesto de permitir desarrollar una iniciativa propia. Existe, y es claramente positiva, en Irlanda e Italia, dos países en donde, efectivamente, es bastante frecuente una valoración alta de las dos propiedades, como pone de manifiesto la tabla 5.5. En España y Reino Unido

el test de significación rechaza claramente la hipótesis de independencia de las dos respuestas, pero su relación es diferente que en los dos países citados anteriormente. Comparando España e Irlanda, por ejemplo, el 86% de los españoles que no mencionan la seguridad tampoco mencionan la capacidad de desarrollar la iniciativa, pero de entre los que mencionan la seguridad el 58% no mencionan la capacidad de desarrollar la iniciativa y el 42%, una proporción menor, sí que la mencionan. En Irlanda, por el contrario, el 63% de los que no mencionan una propiedad tampoco mencionan la otra, pero de entre los que mencionan la seguridad como una propiedad importante, el 30% no mencionan la capacidad de desarrollar la iniciativa y el 70%, una proporción claramente mayor, sí que la mencionan. Si similar impresión encontraríamos si comparásemos el Reino Unido con Italia.

La visión que se obtiene de la actitud frente al puesto de trabajo de los españoles es bastante negativa, comparada con la de los otros países. España se encuentra a la cabeza de la valoración de la seguridad en el puesto de trabajo y a la cola en la valoración de que el puesto permita desarrollar la propia iniciativa (y mal situada en la valoración de que el puesto de trabajo permita realizar algo al que lo desempeñe). La combinación de mayor valoración de la seguridad y menor valoración del desarrollo de iniciativas propias se antoja bastante negativa, pues pone de manifiesto una limitada disponibilidad para contribuir a la mejora e innovación del entorno productivo en donde realiza su actividad. Hay que subrayar que los universitarios españoles reflejen una valoración sólo ligeramente más favorable que los que tienen menos estudios y significativamente más baja que los universitarios de otros países.

Los encuestados de los distintos países contestan una pregunta sobre su grado de satisfacción con el puesto de trabajo (satisfechos, insatisfechos, ni satisfechos ni insatisfechos), cuyos resultados se presentan en la tabla 5.6.

Cómo muestra la tabla 5.6, los españoles parecen ser, junto a los franceses y británicos, los ciudadanos menos satisfechos con su puesto de trabajo. Cómo

Tabla 5.6

SATISFACCIÓN CON EL TRABAJO		
Satisfacción con el trabajo		Comentarios
ESPAÑA	52%	Diferencia por actividad económica.
DINAMARCA	73%	Diferencia por actividad y edades.
ALEMANIA	62%	Diferencia por estudios.
IRLANDA	62%	No hay diferencias por categorías.
ITALIA	54%	Diferencias por actividad económica.
HOLANDA	57%	Diferencias por actividad económica.
FRANCIA	48%	Diferencias por actividad económica.
REINO UNIDO	51%	Diferencias por actividad económica.
EE.UU.	n.d.	

sería de esperar, en la mayoría de los países existen diferencias en la manifestación de su satisfacción con el trabajo en función de su actividad económica. En España, Dinamarca, Holanda y Reino Unido, los empresarios y trabajadores autónomos se encuentran más satisfechos que los asalariados (estos últimos en España están satisfechos un 48%, en Dinamarca un 71%, en Holanda un 56% y en el Reino Unido un 50%). En Italia y Francia los empresarios están más satisfechos, pero autónomos y asalariados presentan un grado de satisfacción similar (un 51% en Italia y un 46% en Francia). Por otra parte, en Dinamarca los jóvenes parecen estar algo menos satisfechos que los mayores y en Alemania los ciudadanos con estudios universitarios revelan un mayor grado de satisfacción que los que sólo tienen estudios primarios.

Hay dos preguntas en la Encuesta Mundial de Valores cuyas respuestas reflejan en qué medida los ciudadanos piensan que recibir ingresos económicos debería estar relacionado con la realización de un trabajo. En la primera se les pregunta que muestren su acuerdo o desacuerdo (o no se pronuncien) con la afirmación de que la gente no debería tener que trabajar si no lo desea y en la segunda se les solicitan idéntica valoración pero sobre la afirmación de que resulta humillante recibir dinero sin trabajar a cambio. En la tabla 5.7 se presenta un resumen de los resultados para los nueve países contemplados. En la segunda columna se refleja la diferencia entre el porcentaje de los que manifiestan su acuerdo (muy de acuerdo o de acuerdo) y el porcentaje de los que están en desacuerdo. Un valor negativo significa que hay más personas que están en desacuerdo que de acuerdo.

Vemos que Francia parece ser el país donde más cerca están los encuestados de pensar que efectivamente la gente no debería tener que trabajar si no lo desea (y, presumiblemente, vivir del Estado). Sólo 14 puntos separan a los que están en desacuerdo de los que están de acuerdo. A continuación se encuentran, España, Irlanda e Italia en donde esa diferencia está entorno a los 30 puntos. En el otro extremo se sitúa Dinamarca, en donde la diferencia entre los que no están de acuerdo de que la gente no debería trabajar si así lo desea y los que sí están de acuerdo es de 70 puntos porcentuales. En Holanda, Reino Unido y Estados Unidos la diferencia supera los 40 puntos.

Curiosamente, la posición de los países en la otra pregunta que estamos analizando es bien diferente. Italia es el país donde más acuerdo suscita que es humillante recibir dinero sin trabajar y tras él se encuentra, a notable distancia, Irlanda, seguida de España y Francia. Por otra parte, Holanda y Dinamarca son los países en los que hay más desacuerdo en que sea humillante esa situación. Hay cierto orden inverso en el ranking de las respuestas a las dos preguntas: los países en los que hay más acuerdo (relativo) en que la gente no debería de trabajar si no lo desea hay mayor acuerdo en que recibir dinero sin trabajar resulta humillante⁸.

⁸ De hecho el coeficiente de correlación es positivo (0,47), cuando sería lógico esperar que fuera negativo: los países que muestran más desacuerdo con la afirmación de que la gente no debería trabajar si así lo desea, deberían mostrar más acuerdo con que resulta humillante recibir dinero sin trabajar a cambio.

Tabla 5.7

INGRESOS ECONÓMICOS Y TRABAJO		
Gente no debería tener que trabajar si no lo desea		Comentarios
ESPAÑA	-29%	Creciente con estudios.
DINAMARCA	-70%	No hay diferencias por categorías.
ALEMANIA	-35%	En universitarios mucho menos.
IRLANDA	-29%	Diferencia por sexos.
ITALIA	-30%	Diferencia por sexos.
HOLANDA	-44%	Creciente con estudios.
FRANCIA	-14%	Decreciente con edad y creciente con estudios.
REINO UNIDO	-42%	Diferencias por edad: menores más.
EE.UU.	-40%	Diferencias por edad: menores más.
Humillante recibir dinero sin trabajar a cambio		Comentarios
ESPAÑA	8%	Mayores mucho más.
DINAMARCA	-11%	Creciente con edad y decreciente con estudios.
ALEMANIA	2%	No hay diferencias por categorías.
IRLANDA	14%	Diferencia por sexos.
ITALIA	53%	Creciente con edad.
HOLANDA	-31%	Creciente con edad y decreciente con estudios.
FRANCIA	7%	Creciente con edad.
REINO UNIDO	0%	No hay diferencias por categorías.
EE.UU.	-1%	No hay diferencias por categorías.

Si analizamos la relación entre las respuestas de los ciudadanos de los distintos países a las dos preguntas que estamos comentando, encontramos que en todos ellos las respuestas no son independientes. En todos los países menos en Francia y en España, más de dos tercios de los que están de acuerdo en que resulta humillante recibir dinero sin trabajar está en desacuerdo en que la gente no debería tener que trabajar si no lo desea. En los dos países indicados lo mismo ocurre con más de la mitad de los encuestados, pero en menos del 60%. En el otro extremo, en Francia el 26% que está de acuerdo con la primera afirmación también lo está con la segunda (lo que, cómo hemos dicho, parece un contrasentido). En España esta proporción es del 22% y en Estados Unidos, Italia e Irlanda es del 20%. En Dinamarca es donde las respuestas parecen más coherentes: de los que afirman estar de acuerdo en que resulta humillante recibir dinero sin trabajar, sólo el 8% está de acuerdo en que la gente no debería tener que trabajar si no lo desea, mientras que el 83% muestra desacuerdo con esta segunda afirmación (el resto no se pronuncia).

Tabla 5.8

VALORACIÓN DE LA COMPETENCIA		
Competencia es buena		Comentarios
ESPAÑA	26%	No hay diferencias por categorías.
DINAMARCA	37%	Diferencia por sexos.
ALEMANIA	44%	No hay diferencias por categorías.
IRLANDA	40%	No hay diferencias por categorías.
ITALIA	33%	Diferencia por sexos.
HOLANDA	19%	Diferencia por sexos.
FRANCIA	16%	No hay diferencias por categorías.
REINO UNIDO	35%	No hay diferencias por categorías.
EE.UU.	51%	Diferencia por sexos, edades y estudios.

¿En qué medida los ciudadanos de los países consideran que la competencia es positiva? A contestar esta cuestión se dedica una pregunta del cuestionario de la Encuesta Mundial de Valores que permite a los encuestados manifestar si la consideran buena o mala o, por el contrario, no manifestarse. En la tabla 5.8 se presentan los resultados. En la segunda columna se refleja la diferencia entre la proporción de encuestados que consideran que es buena con la que piensan que la competencia es mala.

Francia y Holanda son los países donde con menos frecuencia se encuentra una respuesta favorable a los efectos beneficiosos de la competencia. A continuación se encuentra España. En el otro extremo, en Estados Unidos la diferencia entre los que consideran la competencia buena y los que la valoran negativamente es de 51 puntos porcentuales.

No se encuentra una relación sistemática entre la opinión de que la competencia es buena y la importancia de que el puesto de trabajo permita el desarrollo de la iniciativa propia. Existe y del signo que uno esperaría en Italia, Alemania y Reino Unido. Por ejemplo, en Alemania el 59% de los que mencionan que esa característica del puesto de trabajo es importante considera que la competencia es buena, mientras que de los que no la aprecian como fundamental una proporción menor, el 45%, piensa que la competencia es buena. Y por el contrario, el 9% de los que no mencionan el desarrollo de iniciativas como algo relevante piensa que la competencia es mala, mientras que el 4% de los que si la mencionan tienen una mala percepción de la competencia. Similares porcentajes se encuentran en Italia. En el Reino Unido las diferencias son algo menos marcadas. Y en el resto de los países las dos respuestas que estamos comentando parecen ser independientes.

De este conjunto de preguntas sobre lo que hemos llamado «Valores Laborales» la visión que se obtiene de España es relativamente negativa. Por un lado, a la hora de pronunciarse sobre qué valoran los españoles del puesto de trabajo, se inclinan de forma más mayoritaria que en la mayoría de los otros países por la se-

guridad en el puesto de trabajo y mucho menos por el hecho de que el trabajo les permita desarrollar su iniciativa. Por otro lado, muestran un grado de satisfacción bajo con su puesto de trabajo (menos de la mitad de los asalariados manifiestan satisfacción, lo que sólo ocurre en Francia entre los países analizados). Por último, es el país tras Francia en el que menos desacuerdo hay con la proposición de que la gente no debería tener que trabajar si así lo desea. Y también es uno de los países en los que los efectos positivos de la competencia reciben una peor valoración (tras Francia y Holanda).

Conclusiones

De este breve recorrido por algunos resultados de las Encuestas de Valores, en el que se han analizado para nueve países de la OCDE las respuestas a varias preguntas relacionadas con lo que hemos llamado «instituciones económicas informales», se obtienen algunas conclusiones interesantes.

Francia emerge como el país de los nueve analizados con unos valores menos propicios para el buen funcionamiento de la economía. Los franceses revelan tener una bajísima confianza interpersonal y una confianza media baja en sus instituciones formales. Si los ciudadanos de un país apenas confían en sus conciudadanos y tienen una confianza relativamente baja en el funcionamiento de la Administración y en el del Sistema Judicial, su percepción del riesgo será más elevada.

Por otra parte, las opiniones de los franceses sobresalen muy notablemente por su grado de tolerancia con las conductas irregulares. En las cuatro consideradas (reclamación indebida de ayudas gubernamentales, impago del precio de los transportes público, engaño en los impuestos y aceptación de sobornos) la proporción de franceses que justifican esos comportamientos es mucho más alta que en el resto de los países. El 19% de los franceses justifican el cobro ilegítimo de subsidios y ayudas, el 17% el engaño en los impuestos y el 8% justifican la aceptación de sobornos. La tolerancia con las irregularidades y la existencia de una proporción de ciudadanos que no les parece mal la violación de normas económicas no constituye un buen contexto para el buen funcionamiento de la economía.

A la hora de revelar qué valoran más en un puesto de trabajo, los franceses se sitúan en una posición media baja. No parecen valorar tanto cómo en otros países la seguridad en el puesto, pero manifiestan valorar relativamente poco que el puesto de trabajo les permita desarrollar su propia iniciativa y realizar algo. Menos de la mitad de los franceses (la proporción menor de todos los países) muestran satisfacción con su trabajo. Y, por último, los franceses son los que expresan menor valoración de los efectos positivos de la competencia y los que muestran menor desacuerdo con la afirmación de que la gente no debería tener que trabajar si no lo desea. Este conjunto de opiniones sobre la actividad laboral pone de manifiesto una actitud poco propicia (al menos, no tan propicia como en otros países de la OCDE) al esfuerzo para mejorar la generación de rentas y la calidad del entorno productivo.

En el otro extremo, Dinamarca sobresale como el país con valores más positivos⁹. Los daneses son los que manifiestan más confianza en su entorno y los que muestran un rechazo más generalizado a las conductas irregulares. Es el país en el que hay una proporción mayor de encuestados que se muestran satisfechos con su trabajo y en el que hay un desacuerdo más intenso con la afirmación de que la gente no debería tener que trabajar si no lo desea. Más del 60% de los daneses con estudios medios y superiores consideran importante que el puesto de trabajo permita desarrollar la propia iniciativa y realizar algo y sólo un 45% manifiesta que la seguridad en el puesto de trabajo sea un aspecto importante.

Merecen algunos comentarios los resultados de Italia. Por un lado los italianos revelan una baja confianza en su entorno: en confianza interpersonal sólo Francia parece peor y los italianos son los que manifiestan una menor confianza en la Administración y en la Justicia¹⁰. En la censura o tolerancia con las conductas irregulares Italia ocupa una posición intermedia, con un grado de justificación de las cuatro conductas analizadas relativamente bajo¹¹. También ocupa un nivel intermedio en lo que hemos llamado «valores laborales», sobresaliente en la importancia que los italianos manifiestan dar al hecho de que el puesto de trabajo represente una oportunidad para desarrollar su iniciativa y para realizar algo. Italia es el país en donde una mayor proporción de encuestados conceden importancia a estos dos aspectos. Más de la mitad de los italianos manifiestan estar satisfechos con su trabajo y la valoración positiva de la competencia es superior que en Francia, España y Holanda.

Por último, los datos analizados revelan cierto retraso relativo de España en los valores que propician un mejor funcionamiento de la economía: la confianza de los españoles en el entorno es relativamente baja, pues no es muy elevada la que tienen en sus conciudadanos (comparados con otros países, es muy baja la confianza interpersonal de los españoles con estudios universitarios), y es baja la que tienen en la Administración Pública y en el Sistema Judicial. En lo que se refiere a la tolerancia con las conductas irregulares estudiadas, España aparece en una posición intermedia en relación con el resto de los países. Solamente sobre-sale negativamente en la justificación de reclamar indebidamente ayudas gubernamentales. Resulta llamativo que los españoles con sólo estudios primarios son significativamente menos tolerante con las conductas irregulares que los que tienen estudios universitarios.

En la valoración de lo que estiman importante en un puesto de trabajo, los españoles ponen de manifiesto una combinación de valores bastante negativa. Por

⁹ También en la valoración del entorno institucional que hacen los empresarios, los daneses ponen de manifiesto una percepción más favorable que los del resto de los países de la OCDE (Véase Capítulo 3 - sección 3.3).

¹⁰ Se repiten aquí los resultados basados en opiniones empresariales en donde Italia se encuentra a la cola de los países desarrollados en cuanto a valoración del funcionamiento de la Administración y de la Justicia (y de la seguridad jurídica en general). Véase Capítulo 3 (sección 3.3).

¹¹ Lo cual no concuerda con las opiniones de los empresarios (ni con los distintos ranking sobre la corrupción) que sitúan a Italia, también, en los últimos lugares entre los países desarrollados. Véase Capítulo 3 (sección 3.3).

un lado son de los que más valoran la seguridad en el puesto y por otro son los que menos importancia conceden a que el puesto de trabajo propicie el desarrollo de su propia iniciativa y conduzca a realizar algo. Sólo la mitad de los españoles (el 52%) manifiestan estar contentos con su puesto de trabajo (menos de la mitad entre los asalariados) y España ocupa el segundo puesto con Irlanda (y tras Francia) en el grado de aceptación de la afirmación de que la gente no debería trabajar si no lo desea. Y, finalmente, ocupa un puesto bajo en la valoración de los efectos positivos de la competencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D., S. JOHNSON Y J. ROBINSON (2004): «Institutions as the fundamental cause of long-run growth», *NBER Working Paper* 10481.
- KNACK, S. Y PH. KEEFER (1997): «Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation», *QJE*, November, pp.: 1251-1288.
- PUTNAM, R. (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton NJ.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES: LIMITACIONES INSTITUCIONALES EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Introducción

Las instituciones son importantes para la acumulación y para el avance de la productividad. Los son las instituciones formales (las leyes, las distintas Administraciones, los mercados, sus regulaciones etc.), pero también lo son las informales (el cumplimiento de normas y contratos, las conductas de políticos y funcionarios, los códigos de conducta imperantes en la sociedad, etc.). Las segundas por si solas condicionan la seguridad jurídica y generan incentivos adversos o favorables a la actividad empresarial y a la asignación del talento. Pero, además, afectan a la percepción de los responsables de las decisiones económicas, los empresarios fundamentalmente, sobre las instituciones formales. La percepción de un conjunto de normas no será la misma si la Justicia no funciona, si en la sociedad hay una gran tolerancia con el incumplimiento de las normas y si son frecuentes conductas irregulares de funcionarios y políticos.

Sobre todas las afirmaciones del párrafo anterior, que, por otra parte, empiezan ya a formar parte del acervo del conocimiento sobre los factores que condicionan el crecimiento de las economías, hemos aportado elementos de evidencia que, aunque no puede pretenderse que sean concluyentes, contribuyen a aceptar la plausibilidad de las mismas.

En el capítulo 1, presentamos un ejercicio econométrico cuyo resultado es coherente con la idea de que las diferencias entre las percepciones que tienen los empresarios de distintas regulaciones que afectan a su actividad dependen tanto del literal de las mismas cómo del estado de seguridad jurídica y control de la corrupción existentes en su país. Otro resultado, también presentado en el capítulo 1, es que la intensidad de la economía informal (o sumergida) en un país depende de la intensidad de determinadas regulaciones (fiscales, en los países de la OCDE, y las que condicionan la creación y mantenimiento de las empresas, en los países menos desarrollados), pero también depende del estado de la seguridad jurídica y de la corrupción.

En la introducción teórica del capítulo 1 hemos formulado una serie de críticas a los trabajos econométricos que pretenden demostrar la importancia de los factores institucionales para explicar las diferencias en niveles de renta per cápita y en ritmos de crecimiento, y ello pese a que la mayoría de esos estudios de-

fienden, como nosotros, la importancia de esos factores. Como estrategia alternativa, en el capítulo 2 hemos desarrollado una metodología para identificar y fechar episodios sostenidos de convergencia y, a continuación, hemos seguido un análisis de casos de algunos de esos episodios para ilustrar, creemos que con alguna robustez, que han sido cambios en las instituciones económicas las que han desatado esos procesos de convergencia.

Por otra parte, en la sección 3.4 del capítulo 3, en el contexto de la explotación de los datos de la *Executive Opinion Survey (EOS)*, hemos realizado otro ejercicio econométrico cuyos resultados hacen plausible la proposición de que el grado en el que las empresas de un país absorben nuevas tecnologías, uno de los motores del avance en la productividad, está afectado por la percepción que los empresarios tienen sobre el funcionamiento de las instituciones¹.

En el análisis de España del capítulo 2, cómo caso en el que se produjo un episodio de convergencia sostenida a finales de los cincuenta y otro, mucho menos robusto e intenso², a mediados de los ochenta, aportamos datos sobre lo débil que ha sido el crecimiento de la productividad del trabajo en los últimos veinte años, especialmente por el muy bajo ritmo de avance de la productividad total de los factores (PTF). La tesis que defendemos en este estudio es que los factores institucionales condicionan fundamentalmente ese pobre comportamiento de la productividad española.

Con esta posición nos separamos de la opinión dominante que sitúa al atraso en el capital tecnológico como la causa de la decepcionante evolución de la productividad. Y no es que no consideremos que ese atraso no sea un elemento fundamental asociado al fenómeno que nos ocupa, sino que pensamos que el atraso tecnológico es un hecho endógeno ocasionado por el mismo conjunto de factores que determinan la pobre evolución de la productividad.

Es indudable que el gasto en I+D+i español es bajo, pero este hecho es más la consecuencia de los mismos factores que determinan el retraso de la productividad que una causa de ese retraso³. Nos parece, además, que para una economía individual (a diferencia de lo que ocurre para la economía mundial en su conjunto) la producción de innovaciones no es el principal motor del avance tecnológico, sino que es la capacidad de incorporar de forma eficiente las últimas tecnologías lo que impulsa el avance en la PTF. Bhidé (2006), en su discusión de las consideraciones de Freeman (2005) sobre lo grave que puede resultar para la economía estadounidense el que una proporción creciente de las innovaciones se produzcan fuera de Estados Unidos, afirma que la estructura de los mercados (de productos

¹ Curiosamente, la relación se encuentra para los mismos factores institucionales para los que encontramos (sección 3.3) una correlación alta entre productividad media del trabajo (tal como la estimó la Penn-Tables 6.2) y nuestros indicadores institucionales.

² Hasta el punto de que manifestamos ciertas reservas en calificarlo como episodio sostenido de convergencia.

³ Cómo dicen North y Thomas (1973), el desarrollo tecnológico no es la causa del crecimiento, es el crecimiento.

y financieros), la cultura empresarial y la disposición de los consumidores a adquirir innovaciones, siguen determinando que en EE.UU. el ritmo de incorporación de nuevas técnicas y productos siga siendo superior al de ninguna otra economía, lo que le sigue dando ventaja en el avance de la productividad, aunque pierda cuota en el sector mundial de producción de innovaciones. Sin quitarle valor a la importancia de un sector tecnológico nacional, nos alineamos con Bhidé en subrayar lo crucial que resulta un contexto institucional que incentive un gran dinamismo en la incorporación de nuevas técnicas y productos.

En este sentido, más fundamento puede tener el argumento de que el palpable retraso que España tiene en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)⁴ sea una causa inmediata de la divergencia en productividad. Este enfoque refleja el mismo fenómeno que hemos mencionado más arriba: el escaso grado de absorción de nuevas tecnologías cuantificado, en este caso, mediante una estimación de la inversión en determinados equipos y en software, es una causa fundamental del atraso en productividad. Pero en último término, aquí también habría que explicar las causas últimas que condicionan el estado de esta causa inmediata. Es decir, explicar qué hace a los empresarios ser más o menos diligentes en la adopción de las TIC y otras tecnologías de última generación. Creemos que los elementos institucionales (formales e informales) pueden ser condicionantes de primera magnitud.

Análisis comparado del marco regulatorio español

Existen dos fuentes que tratan de presentar una comparación internacional del marco en el que las empresas tienen que desarrollar su actividad:

Doing Business (DB) del Banco Mundial, que presenta para un centenar de países 39 medidas objetivas agrupadas en diez áreas diferentes de la vida empresarial y que están basadas en la opinión de expertos locales.

Los Indicadores de Regulaciones de la OCDE, que reflejan las políticas que inhiben la competencia e imponen restricciones a la administración privada en sectores donde a priori no existen razones para que el Estado intervenga. Los indicadores se construyen a partir de las respuestas que dan altos funcionarios de los gobiernos de los países de la OCDE a un cuestionario sobre algunos aspectos de la normativa regulatoria en los mercados de bienes y servicios.

Los indicadores de regulaciones que se obtienen de una y otra fuente son indicadores objetivos, que informan exclusivamente sobre el contenido de la normativa regulatoria y su operativa en los distintos aspectos que contemplan. Dicho de otro modo, reflejan las reglas del juego. No contienen, por tanto, la subjetividad propia de los indicadores construidos en base a percepciones empresariales. Esto hace posible las comparaciones entre países evitando el problema que surge cuando dichas com-

⁴ Véase Jimeno y Sánchez Mangas (2006).

paraciones se realizan entre percepciones de empresarios con expectativas diferentes. Pero, por el contrario, no proporcionan información sobre la percepción de los empresarios acerca del marco regulatorio que, como hemos dicho, no depende sólo (en algunos casos, ni siquiera fundamentalmente) de la letra de las normas.

Pensamos que la base de datos de *Doing Business* constituye una fuente para aproximarnos al conocimiento de las instituciones formales de los países considerados mucho más útil que los indicadores de regulación confeccionados por la OCDE. Estos últimos están llenos de limitaciones, tanto por el ámbito o alcance en el que se produce la confección de los indicadores como por problemas metodológicos en el proceso de agregación para pasar de las respuestas cualitativas de su cuestionario a los valores de los indicadores. Las limitaciones en el ámbito se encuentran en el tipo de información que se requiere (limitada y en algunos casos insuficiente para valorar el aspecto regulatorio que se pretende reflejar) y también por los sectores en los que se pone el énfasis⁵. La información que recoge *Doing Business* es más mucho completa y precisa, cubre más aspectos y refleja el estado de las regulaciones horizontales que condicionan la actividad empresarial en cada economía.

Los diez aspectos contemplados por *Doing Business* (DB)⁶ son: creación de una empresa, gestión de permisos, contratación y despido de trabajadores, registro de la propiedad, obtención de créditos, protección de los inversores, pago de impuestos, comercio exterior, cumplimiento de contratos y cierre de una empresa. Para cada uno de esos aspectos se recogen medidas de los trámites o estimación del funcionamiento de las instituciones formales encargadas de cada una de las regulaciones. Mediante la técnica de componentes principales se puede representar toda la información relativa a cada uno de los diez aspectos en uno o dos números y las técnicas de clustering permiten generar grupos de países similares en cada aspecto⁷.

Pues bien, España se encuentra muy alejada (en el sentido de peor situación) del centro de los 22 países de la OCDE considerados en cuatro de los aspectos y bastante lejos en uno. En los primeros, en los que la distancia es más de dos veces el rango intercuartil, son: creación de empresas (fundamentalmente por los largos plazos necesarios), contratación y despido de trabajadores, obtención de créditos (por varios factores, pero sobre todo por la escasa cobertura de los registros de crédito⁸), cierre de una empresa (de nuevo por los largos plazos necesarios para su ejecución). En la regulación relativa a protección de inversores, la distancia supera un rango intercuartil.

En los otros cinco aspectos España se encuentra más o menos en la media, pero en ninguno sobresale positivamente. En su conjunto, pues, y de acuerdo con esta fuente, España tiene una posición de atraso relativo en aspectos importantes de las instituciones económicas formales.

⁵ Una crítica más detallada de los indicadores de la OCDE está en la sección 3.5 del capítulo 3.

⁶ Véase la sección 3.1 del capítulo 3.

⁷ Véase la sección 3.1 del capítulo 3.

⁸ Hay una discusión más detallada de este aspecto en la sección 3.2 del capítulo 3.

En los indicadores de regulación de la OCDE, que deben ser tomados con las reservas expuestas, España se encuentra muy atrasada en el ranking en el control del Estado (sobre todo por el recurso a regulaciones coercitivas), en los trámites para inicio de empresas (es la última en el ranking de 22 países) y en barreras no explícitas al comercio⁹. Se encuentra mal calificada, también, en simplicidad de las regulaciones y en los esfuerzos de la Administración para hacerlas comprensibles a los empresarios, pero, sorprendentemente, está en los primeros puestos del ranking en barreras a la competencia y en concesión de permisos y licencias¹⁰. Por otra parte, pese a que los economistas de la OCDE¹¹ apuntan a que entre 1998 y 2003 se ha producido una cierta convergencia en los indicadores elaborados (para la práctica totalidad de los indicadores decrece tanto la media como la dispersión), España empeora relativamente, al mejorar menos que en la mayoría de los otros países de la organización.

Percepciones de los empresarios españoles

La *Executive Opinion Survey (EOS)* del *World Economic Forum* representa una interesante base de datos de las opiniones empresariales en el mundo (cubre 104 países) sobre muchos aspectos institucionales.

En el capítulo 3, sección 3.3, hemos presentado una explotación de estos datos. A partir de las respuestas a preguntas relacionadas con distintos aspectos institucionales hemos elaborado una serie de indicadores intermedios que, a su vez, hemos agregado en seis indicadores: Conducta Irregular, Funcionamiento de la Administración, Seguridad Jurídica, Restricciones Financieras, Regulación Laboral y Sistema Científico-Técnico. En una primera aproximación hemos hecho un ranking (para los 104 países y, en particular, para los 30 países de la OCDE) de cada indicador intermedio y de cada indicador agregado. Pero, a partir de esos órdenes, utilizando la técnica del Escalado Multidimensional (EMD), hemos introducido a continuación una noción de distancia entre países para cada indicador intermedio. Así podemos saber, no sólo qué puesto ocupa España en cada aspecto institucional dentro del ranking de los 30 países de la OCDE, sino también cuál es la distancia de España al resto de los países, por ejemplo al mejor y al peor de los países en cada indicador.

En la tabla 6.1 presentamos un resumen de toda esa información para los distintos indicadores institucionales elaborados. En la primera columna aparece el puesto de España en el ranking de los 30 países de la OCDE, en la segunda el múltiplo de la distancia de España al mejor país respecto a la distancia al peor país dentro de cada indicador y en la tercera el puesto en el ranking de los 104 países.

⁹ Véase la sección 3.5 del capítulo 3.

¹⁰ Véase en la sección 3.5 una crítica a cómo se confeccionan estos indicadores en el estudio de la OCDE.

¹¹ Véase Conway, Janod y Nicoletti (2005)

Tabla 6.1

ESPAÑA EN LOS INDICADORES INSTITUCIONES ELABORADOS A PARTIR DE LA EOS. (1) POSICIÓN ESPAÑA RANKING 30 PAÍSES OCDE.
 (2) MÚLTIPLO DISTANCIA DE ESPAÑA A MEJOR PAÍS DE OCDE RESPECTO A DISTANCIA A PEOR. (3) POSICIÓN ESPAÑA RANKING 104 PAÍSES CUBIERTOS POR EOS

		(1)	(2)	(3)
Conducta irregular	Coima 1	21	2,13	32
	Coima 2	21	2,05	35
	Competencia	20	1,76	23
Funcionamiento Administración	Permisos	22	2,01	61
	Com. Exterior	21	2,00	34
	Impuestos	11	0,61	45
	Burocracia	21	1,90	36
	Infraestructuras	23	2,82	37
Seguridad Jurídica	Justicia	23	3,04	46
	Der. Propiedad	22	2,39	33
	Crimen	26	5,40	55
	Normas	19	1,41	40
Rest. Financieras		18	1,87	42
Regulación Laboral		24	2,53	77
Sistema Científico-Técnico		25	4,69	39

Fuente: Véase sección 3.3 de este estudio.

En el ranking de países de los 30 países de la OCDE, España se encuentra situado en el tercer tercio en todos los indicadores, excepto en el de Restricciones Financiera (en el que ocupa el puesto 18)¹².

En Conducta Irregular y en el indicador de Funcionamiento de la Administración ocupa por término medio el puesto 21 y sólo en Impuestos se encuentra en la primera mitad del ranking. En Seguridad Jurídica se encuentra en el puesto 23 por término medio. En estos tres importantes aspectos institucionales España sólo tiene por detrás de forma sistemática a Italia, República Checa, Polonia, Turquía y México y en dos de estos tres indicadores también tiene por detrás a Hungría, Eslovaquia y a Grecia. Países todos ellos, si exceptuamos a Italia, de una renta per cápita y un nivel de productividad muy inferior a la española. España se encuentra también muy atrasada en la percepción de los empresarios sobre la calidad del sistema científico-técnico. Sólo Portugal, México, Turquía e Italia (y el atípico Luxemburgo) se encuentra detrás en el ranking de este indicador.

¹² Véase el capítulo 3, sección 3.3.

En la segunda columna vemos que, en la mayoría de los indicadores, la distancia al mejor de los países es más del doble que la distancia al peor y que sólo en uno, Impuestos (lo gravoso que resultan para la actividad empresarial), la distancia al mejor es menor que la que España tiene al peor. Lo que puede interpretarse como que los empresarios españoles tienen una percepción de las instituciones muy alejada de la que tienen los empresarios de los países de mayor calidad institucional y más cercana a los de los países de recién ingreso en la OCDE¹³. Sobresalen muy negativamente la calidad del sistema científico-técnico, las consecuencias del crimen, el funcionamiento de la justicia y la calidad de las infraestructuras. Aunque también España se encuentra muy lejos de los mejores en los dos indicadores de corrupción, en las regulaciones laborales, en la gestión de permisos y licencias y en las regulaciones del comercio exterior.

Cómo hemos apuntado en el capítulo 3 (sección 3.3), estas comparaciones hay que tomarlas con algunas reservas, pues las respuestas de los empresarios de distintos países pueden no ser estrictamente comparables¹⁴. Hemos esgrimido, sin embargo, algunos motivos por los que en el ámbito de los países de la OCDE la comparación nos parece legítima¹⁵.

Sí que pueden directamente compararse las respuestas que los empresarios de un mismo país dan a las distintas preguntas de la EOS. Podemos así inferir cómo perciben los empresarios españoles los aspectos más negativos de su entorno. Cómo las respuestas en la EOS van de 1 (peor valoración) a 7 (mejor valoración), en la tabla 6.2 presentamos aquellos aspectos (al máximo detalle de las preguntas de la EOS) que reciben una calificación inferior al 4.5, ordenadas de peor a mejor.

A 31 preguntas los empresarios españoles responden con menos de un 4.5. Vemos en la tabla 6.2¹⁶ que tienen una percepción muy negativa de distintos aspectos de la regulación laboral (1, 22, 25 y 27), del funcionamiento de la Administración (3, 4, 7, 16, 17, 18, 23, 29 y 31), de la existencia de comportamiento irregulares en funcionarios y políticos (9, 10, 13 y 19), de la seguridad jurídica (5, 21, 24 y 26), de cuestiones financieras (11 y 20) y de la realidad científico-técnica (8, 12, 14 y 28).

¹³ Hay que recordar que existe una correlación relativamente alta entre varios de los indicadores institucionales (representados por la proyección EMD) y la productividad media del trabajo (véase el capítulo 3, sección 3.3)

¹⁴ Pese a ser una práctica frecuente en estudios de esta naturaleza basados en encuestas de este tipo.

¹⁵ Cuánto más homogéneos sean los países, más legitimados estaremos para hacer esas comparaciones. Por eso tienen más sentido los rankings para el conjunto de la OCDE que para todos los países. Por otra parte, que los ranking que obtenemos no sean muy diferentes de los que obtenemos, para cuestiones relacionadas, de base datos objetivas (cómo *Doing Business*) y que parte de las diferencias puedan ser explicadas por indicadores que reflejan diferencias en instituciones informales nos lleva a confiar más en los ranking elaborados.

¹⁶ En la primera columna de la tabla 6.2 aparece la calificación media otorgada por los empresarios españoles encuestados por el EOS y en la segunda columna el puesto de España en el ranking entre los 104 países.

Tabla 6.2

PERCEPCIONES DE LOS EMPRESARIOS ESPAÑOLES EN LA EOS			
1	Flexibilidad laboral	2.7	89
2	Disparidad regional en atmósfera empresarial	2.8	74
3	Permisos y regulaciones (Admón. Central)	3,0	48
4	Permisos y regulaciones (Admón. Local)	3.1	59
6	Poder de mercado	3.2	41
7	Facilidad creación empresas	3.5	77
8	Éxito de políticas de promoción de TIC	3.5	69
9	Confianza en honestidad de políticos	3.6	77
10	Donaciones ilegales a partidos	3.6	46
12	Colaboración empresa/universidad	3.6	33
13	Favoritismo en decisiones gubernamentales	3.7	36
14	Calidad de centros de investigación	3.7	51
15	Delegación de competencias en empresas	3.7	43
16	Transparencia en decisiones gubernamentales	3.8	50
17	Complejidad de Impuestos	3.8	30
18	Impacto de barreras comerciales domésticas	3.8	73
19	Consecuencias favorables de donaciones legales a partidos	3.9	47
20	Acceso a capital riesgo	3.9	26
21	Eficacia del marco legal en resolver conflictos	4,0	47
22	Retribución y productividad	4,0	45
23	Eficacia de gestión de aduanas	4.1	39
24	Independencia Judicial	4.1	50
25	Flexibilidad en determinación salarios	4.2	76
26	Eficacia legislativa	4.3	25
27	Cooperación entre empresas y empleados	4.3	56
28	Calidad del sistema educativo	4.3	30
29	Infraestructura de puertos	4.4	42
30	Sofisticación de demandantes	4.4	33
31	Infraestructura ferroviaria	4.4	24

Fuente: The Global Competitiveness Report, 2004-05.

La tabla 6.2 revela que entre los aspectos mas negativos percibidos por los empresarios españoles encuestados por la EOS tienen un peso importante el mal funcionamiento de la Administración. Nueve cuestiones se refieren a esta institución y tres de ellas se encuentran entre las diez peores. También la presencia de conductas irregulares es valorada muy negativamente, apareciendo dos de esos aspectos entre los diez peores y cuatro en el total de la relación. Tienen una opinión negativa de aspectos de la seguridad jurídica (le otorgan un 4,0 a la eficacia del marco legal para resolver conflictos entre particulares y con la Administración y

un 4,1 a la independencia judicial), pero la imagen es menos mala de la que se obtiene de la comparación con el resto de los países de la OCDE (tal como se refleja en la tabla 6.1) y, también, de la que se deriva de la encuesta que hemos realizado nosotros a empresarios españoles que comentaremos a continuación. Pese a que tienen una opinión muy favorable de la solidez del sistema bancario (la valoran con un 6,5) aparecen como negativos dos aspectos financieros relevantes: las dificultades de obtener créditos sin colateral y las limitaciones de acceso al capital riesgo. Finalmente, perciben muy negativamente varios aspectos de las instituciones científicas.

También aparecen, cómo elementos que los empresarios españoles califican muy bajo, dos aspectos interesantes que no están incluidos en los indicadores institucionales que hemos confeccionado a partir de los datos de la EOS: la disparidad regional en la atmósfera empresarial (2) y la dominación o poder de mercado por unas pocas empresas (6). El primero se refiere a diferencias regionales apreciables en recursos humanos, infraestructuras y otros factores. El segundo al grado de competencia en los mercados, un elemento institucional importante en el que en España se está avanzando muy lentamente. En el penúltimo puesto de la relación de la tabla 6.2 aparece otro elemento novedoso, la opinión de los empresarios españoles sobre el grado de sofisticación de los compradores: la medida en que sus decisiones de compra están basadas en los atributos y características del producto y no exclusivamente en el precio. Esta sofisticación, como apunta Bhidé (2006), puede ser un factor que contribuya a la innovación de técnicas y de productos por parte de las empresas, y en España no se aprecia que sea muy alta.

Además de la información que hemos elaborado a partir de la EOS, hemos aportado otra información muy relevante sobre las percepciones de los empresarios españoles acerca del entorno institucional. Hemos realizado una encuesta a unos 1.800 empresarios españoles (de Madrid, Cataluña y Andalucía)¹⁷, cuyos resultados aparecen en el capítulo 4, en la que manifiestan su valoración sobre distintos aspectos institucionales y revelan cuales son los factores más limitativos para su actividad.

Empezando por estos últimos, se propusieron a los encuestados doce posibles obstáculos a la actividad empresarial. De ellos han resultado ser obstáculos grandes (o limitaciones graves), relacionados por orden de importancia¹⁸:

- La tramitación de permisos y licencias (42).
- El funcionamiento de los Tribunales de Justicia (40).
- La ausencia de coordinación entre las diversas Administraciones (38).
- La actitud y práctica de los funcionarios (32).

¹⁷ La ha realizado para nuestro estudio la empresa METROSCOPIA. Una descripción de la misma se encuentra en el Anexo C.

¹⁸ El número entre paréntesis es la diferencia entre porcentaje de respuestas calificando el obstáculo como grande y el porcentaje de respuestas calificando el obstáculo como pequeño, que es el criterio seguido para ordenar los obstáculos de mayor a menor.

Son obstáculos de consideración, pero de un nivel algo menor que los anteriores:

- La calidad de los servicios y de las infraestructuras públicas (25).
- El nivel y complejidad de tasas e impuestos (24).
- Las decisiones en las sentencias de los tribunales laborales (22).
- La legislación laboral vigente (12).

Son obstáculos de nivel medio o bajo:

- La actitud y comportamiento de los representantes de los trabajadores (-4).
- El acceso a la financiación externa (-11).
- El nivel de formación y el grado de motivación de los empleados (-15).
- Los incumplimientos por parte de las empresas suministradoras (-18).

Vemos que el funcionamiento de la Administración y el de los tribunales de Justicia son considerados como los obstáculos más graves. Tanto la tramitación de permisos y licencias para nuevas actividades o nuevas instalaciones (incluida la actitud de los funcionarios que las tramitan), cómo la escasa coordinación en las regulaciones de los distintos niveles de la Administración son vistos como limitaciones relevantes al desarrollo empresarial. También la baja calidad de los servicios e infraestructuras públicas.

En lo relativo a la valoración de la diligencia de las administraciones, la Administración Municipal es la peor valorada y tanto la Municipal como la Autonómica es peor valorada en Andalucía que en Madrid y en Cataluña.

La muy negativa valoración que los empresarios hacen de la Justicia se debe en buena parte a su lentitud (el 60% de los encuestados piensan que es lenta y sólo el 13% que no lo es), aunque también manifiestan algunas reservas al pronunciarse sobre si las sentencias son justas o no: el 23% piensan que lo son en un alto grado y 26% que no lo son. Expresan mejor valoración de los tribunales laborales, pero básicamente porque su lentitud es menor, pues su valoración sobre lo justo que resultan sus sentencias es prácticamente idéntica a la de los tribunales no laborales. La mayoría de los empresarios manifiestan que el mal funcionamiento de la justicia crea sensación de indefensión (64%), benefician a clientes y competidores que actúan de mala fe (54%) y aumenta los costes empresariales (70%)¹⁹.

Las opiniones empresariales ponen de manifiesto la presencia de conductas irregulares en funcionarios, políticos y competidores. Un tercio de los encuestados considera que con una frecuencia alta se producen pagos o favores a políticos y funcionarios por parte de las empresas para facilitar sus gestiones y sólo un tercio

¹⁹ Estos resultados son coherentes con los de otra encuesta sobre la percepción empresarial del funcionamiento de la Justicia (Fundación ICO; 1998). Aunque cabe decir que en aquella la opinión de los empresarios es todavía más negativa que en la nuestra (véase sección 4.2 del capítulo 4).

pienso que la frecuencia de estos pagos es baja²⁰. En Andalucía se percibe una frecuencia mayor que en Madrid y en Cataluña. Más de un tercio de los empresarios considera que los competidores recurren a comportamientos ilícitos y prácticas irregulares, siendo esta proporción significativamente mayor en Andalucía.

La percepción de los empresarios sobre la inteligibilidad y estabilidad de las normas que les concierne no es muy positiva: Sólo el 18% considera que son de fácil comprensión e interpretación, frente a un 32% que considera que su comprensión e interpretación resultan difíciles y sólo el 22% tiene confianza en que las normas no cambien de improviso mientras que para el 26% esta confianza es baja.

Pese a que, tal como hemos indicado más arriba, los incumplimientos por parte de los proveedores es considerado el menos limitativo de los posibles obstáculos propuestos, el 38% de los encuestados manifiestan que el incumplimiento de los contratos y de los plazos de los proveedores representa un problema grave. Peor les resulta el retraso en el cobro o los impagos de sus clientes, cuestión que el 47% valora cómo un problema grave.

La legislación laboral es vista como un obstáculo grande para el desarrollo de la actividad empresarial por el 27% de los encuestados. Pero sólo el 15% la perciben como una limitación menor.

En definitiva, las dos fuentes que hemos comentado basadas en opiniones empresariales, producen una imagen deficiente del marco institucional español. No parece haber diferencias muy notables entre las dos fuentes, aunque sí distintos matices.

Quedan pocas dudas de que el funcionamiento de la Administración Pública, tanto en la gestión de regulaciones (permisos y licencias)²¹, como en la dotación de infraestructuras²², como en los sesgos que introducen comportamientos irregulares²³, es visto por los empresarios españoles como un serio obstáculo para su actividad. Problemas de coordinación entre las distintas administraciones que tienen competencias sobre una misma actividad empresarial agravan la situación. En las fuentes de datos que pretenden captar la realidad normativa, como *Doing Business*, algunas de las intervenciones administrativas ya aparecían como muy negativas, peores que en el resto de los países más avanzados. Pero la ima-

²⁰ Estas opiniones son significativamente peores en empresas pequeñas y mediana que en empresas grandes.

²¹ La baja puntuación concedida a las cuestiones 3, 4 y 7 recogidas en la tabla 6.2, se corresponde con el resultado de nuestra encuesta sobre obstáculos a la actividad empresarial, en el que el primer, segundo y cuarto obstáculo se refieren a los mismos asuntos.

²² En nuestra encuesta la calidad de los servicios e infraestructuras públicos es el quinto obstáculo más grave y en la EOS España ocupa el puesto 23 entre los países de la OCDE, a mucha distancia de los países mejor dotados, y los empresarios españoles encuestados en la EOS califican relativamente mal la situación de las infraestructuras.

²³ La baja puntuación concedida a las cuestiones 9, 10 y 13 recogidas en la tabla 6.2, se corresponde con las opiniones recogidas en nuestra encuesta sobre la frecuencia de pagos y favores a funcionarios y políticos.

gen que proporciona las fuentes basadas en percepciones empresariales es aún más negativa.

El nivel de seguridad jurídica en el que se desenvuelve la actividad empresarial española tiene algunas deficiencias serias. Y ello por varios motivos. El primero es el mal funcionamiento de la Justicia, que es valorado por los empresarios encuestados por nosotros como un obstáculo muy serio (el segundo mayor de entre los propuestos), y respecto a la que en la EOS España aparece en el puesto 23 entre los países de la OCDE, a mucha distancia de los países mejores. Además, los empresarios españoles que responden a esa encuesta transnacional le dan una nota relativamente baja a la independencia de la Justicia y a la capacidad del marco legal para resolver conflictos entre particulares y con la Administración. El segundo motivo, es que no perciben que las normas españolas sean ni simples ni estables²⁴. Y el tercero es que el grado de cumplimiento de normas por parte de competidores, proveedores y clientes es menor del deseable²⁵. Hay que añadir que la percepción de que son relativamente frecuentes comportamientos irregulares y conductas sesgadas en los responsables de buena parte de las regulaciones, tal como hemos comentado más arriba, añade inseguridad jurídica.

La complejidad de tasas e impuestos es percibida como restricción en ambas fuentes, pero la EOS nos dice que en este particular la distancia con los países más avanzados de la OCDE es menor que en otros aspectos institucionales²⁶.

También las regulaciones laborales son percibidas como una restricción a las decisiones empresariales, de acuerdo con las dos fuentes que hemos analizado. Es indudable que España se encuentra en el grupo de países donde existe una menor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos de las empresas. Sin embargo, con las reservas necesarias, que no son pocas por la sencillez de los ejercicios realizados, en el capítulo 3 encontramos que la medida de regulación laboral no está correlacionada ni con el PIB por trabajador ni con la intensidad en la absorción de nuevas tecnología por parte de las empresas. Tampoco lo está, por cierto, el indicador que mide lo gravoso que resultan los impuestos. Y, en cambio, sí lo están la mayor parte de los otros indicadores institucionales.

En cuanto a las restricciones financieras, las dos fuentes dan una imagen diferente. Mientras que la EOS apunta a ciertas deficiencias en el acceso a la financiación externa (especialmente para actividades de más riesgo²⁷), al mismo

²⁴ La baja puntuación concedida a las cuestiones 16 y 26 recogidas en la tabla 6.2, se corresponde con la negativa percepción que revelan los empresarios de nuestra encuesta sobre inteligibilidad y estabilidad de las normas.

²⁵ Los resultados de nuestra encuesta son claros en este sentido. En la EOS, España está en el puesto 21 entre los países de la OCDE sobre comportamiento éticos de los competidores. Datos objetivos sobre prácticas de pago entre empresas, que comentaremos más adelante, redundarán sobre el comportamiento de clientes.

²⁶ Se encuentra en el puesto 17 en la tabla 6.2 y se revela cómo el sexto obstáculo en nuestra encuesta. Sin embargo en otros países avanzados, Alemania por ejemplo, es percibida como una restricción mucho mayor.

²⁷ Créditos sin colateral y acceso al capital-riesgo.

tiempo que transmite una opinión muy positiva de la solidez del sistema bancario, nuestra encuesta proporciona una opinión favorable sobre el acceso a la financiación externa, a la que consideran como un obstáculo bajo, y sobre el papel que juegan los servicios bancarios como factor dinamizador de la actividad empresarial.

Por último, la calidad del sistema científico-técnico²⁸ aparece con una imagen muy negativa en la EOS. En nuestra encuesta, cuando se les propone una serie de posibles factores dinamizadores de su actividad, otorgan una nota muy baja al funcionamiento de los organismos dedicados a la transferencia de tecnología, lo cual es coherente con la imagen que proporciona la EOS. En cambio, los empresarios encuestados manifiestan tener una confianza bastante alta en la Universidad (menor confianza en las empresas grandes que en las medianas y pequeñas). Lo que no resulta coherente con la baja calificación que los encuestados por la EOS otorgan al sistema educativo.

Valores y códigos de conducta

¿Qué podemos decir sobre los valores que tienen los españoles en relación con cuestiones económicas? ¿Y de sus códigos de conducta? ¿Hay diferencias con los otros países desarrollados?

En el capítulo 5 presentamos una explotación de las Encuesta Mundial y Europea de Valores que proporciona alguna información interesante. Se compara los valores revelados por los ciudadanos de nueve países de la OCDE (España, Alemania, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Holanda, Irlanda, Italia y Reino Unido) relacionados con algunos aspectos de la actividad económica.

Al preguntarse sobre cuestiones de confianza en el resto de los ciudadanos y en instituciones formales relevantes, la conclusión es que en España la confianza en el entorno es relativamente baja: se encuentra en un nivel intermedio en lo que se refiere a la confianza en los conciudadanos²⁹ y es más baja que en la mayoría de los países la que los españoles tienen en la Administración Pública y en el Sistema Judicial.

Al investigarse el grado de tolerancia de los ciudadanos con algunas conductas irregulares (reclamación ilegítima de ayudas estatales, engaño en los impuestos, impago de billete en transporte público y aceptación de sobornos), España se encuentra en una posición intermedia en relación con el resto de los países. Es

²⁸ Como institución, es decir, el funcionamiento de las organizaciones existentes y las políticas realizadas. No cómo práctica de las empresas en este terreno.

²⁹ En casi todos los países, excepto en España, los ciudadanos con estudios superiores revelan una mayor confianza interpersonal que los que tienen menor educación. Así, si nos limitamos a las personas con estudios universitarios, España es tras Francia el país que revela tener una menor confianza en sus conciudadanos.

bastante menos tolerante que Francia, pero bastante más que Dinamarca. Solamente sobresale negativamente en la justificación de reclamar indebidamente ayudas gubernamentales, en donde es tras Francia el país más tolerante. Hay algunas peculiaridades. La más llamativa es que los españoles que sólo tienen estudios primarios son significativamente menos tolerante con las conductas irregulares que los que tienen estudios universitarios: el 8% de los primeros justifican la reclamación indebida de ayudas del gobierno, mientras que entre los universitarios la frecuencia es del 16%; el 5% de los españoles que sólo tienen estudios primarios justifican que se engañe en los impuestos, mientras que lo hace el 10,5% de los que tienen estudios universitarios; sólo el 0,6% de los primeros justifican que se acepte un soborno, mientras que entre los segundos lo justifican un 4,6%. Esto no sucede en los otros países, en los que o bien el nivel de estudios no está relacionado con el grado de aceptación o censura o, en algunos, la aceptación de la irregularidad es decreciente con el nivel de instrucción.

Se ha estudiado también las diferencias en lo que podemos llamar «valores laborales» (la actitud de los encuestados ante el trabajo). En la valoración de lo que estiman importante en un puesto de trabajo, los españoles ponen de manifiesto una combinación de valores bastante negativa. Por un lado, son de los que más valoran (junto a Alemania e Italia) la seguridad en el puesto de trabajo y, por otro, son los que menos importancia conceden a que el puesto de trabajo propicie el desarrollo de su propia iniciativa. La combinación de mayor valoración de la seguridad y menor valoración del desarrollo de iniciativas propias se antoja bastante negativa, pues pone de manifiesto una limitada disponibilidad para contribuir a la mejora e innovación del entorno productivo en donde realiza su actividad. Hay que subrayar que los universitarios españoles reflejan una valoración de la capacidad de desarrollar iniciativas sólo ligeramente más favorable que los que tienen menos estudios y significativamente más baja que los universitarios de los otros países.

Sólo la mitad de los españoles (el 52%) manifiestan estar contentos con su puesto de trabajo y entre los asalariados esta proporción es inferior al 50%. España ocupa el segundo puesto con Irlanda (y tras Francia) en el grado de aceptación de la afirmación de que la gente no debería trabajar si no lo desea. Creemos que esta opinión junto a la poca valoración de que el puesto de trabajo propicie el desarrollo de la iniciativa ponen de manifiesto una actitud laboral peor de la que expresan los ciudadanos de los otros países considerados, exceptuando Francia. Y, finalmente, España ocupa un puesto bajo en la valoración de los efectos positivos de la competencia.

¿Son relevantes este conjunto de valores en los que España aparece relativamente mal clasificada con respecto a los países de la OCDE considerados? Lo son. Si los ciudadanos de un país apenas confían en sus conciudadanos y tienen una confianza relativamente baja en el funcionamiento de la Administración y en el del Sistema Judicial, su percepción del riesgo será más elevada, por lo que su actitud ante la inversión y la innovación será más conservadora.

La tolerancia con las irregularidades y la existencia de una proporción de ciudadanos que no les parece mal la violación de normas económicas constituye un

contexto inadecuado para el buen funcionamiento de la economía. Es, en último término, la expresión de una atmósfera de cierta inseguridad jurídica.

El conjunto de opiniones sobre la actividad laboral que hemos considerado revela la actitud de los ciudadanos ante el esfuerzo para mejorar la generación de rentas y la calidad del entorno productivo. Una actitud favorable representa un mejor contexto para que cambios en las regulaciones, o en la formación de los empleados, incentiven mejoras apreciables en la productividad y en la eficiencia.

Una forma de investigar las diferencias en los códigos de conducta de distintas sociedades, alternativa al análisis de valores que acabamos de reportar, es la de estudiar conductas concretas en varios países.

Hay un curioso estudio sobre el cumplimiento de las normas que en nuestra opinión merece ser reportado³⁰. Trata de medir el número de multas de aparcamiento que reciben los diplomáticos de todo el mundo en la ciudad de Nueva York. Hasta finales de 2002 los diplomáticos no tenían la obligación de pagar esas multas, por lo que, al no haber castigo por la violación de la norma, el cumplimiento o incumplimiento de las reglas de aparcamiento se explicaría fundamentalmente por los valores sociales de los países de origen. Los autores encuentran que el número de multas por diplomático de un determinado país está altamente correlacionado con la posición de ese país en los indicadores internacionales de control de la corrupción. Pues bien, España está en el puesto 52 (de entre 146) de los países con más infracciones de aparcamiento de sus diplomáticos y el tercero si nos limitamos a los 29 (30 menos EE.UU.) de la OCDE. Dieciséis países de la OCDE no tuvieron ninguna multa de aparcamiento en 5 años. España tuvo 12.7 multas por diplomático en esos 5 años (1998-2002).

Otro aspecto importante del grado de cumplimiento de acuerdos y contratos en una sociedad, en este caso en la esfera empresarial, lo representan las prácticas de pago o impago a los proveedores. Ya hemos visto (capítulo 4) que los empresarios españoles perciben cómo un problema relativamente grave los atrasos en los cobros o impagos de sus clientes. En un estudio europeo realizado por la sociedad Intrum Justitia³¹, en el que se elabora un Índice de hábitos de pago, España se encuentra clasificada en el puesto 19 de 22 países, sólo Polonia, República Checa y Portugal aparecen peor.

El Índice se ha confeccionado a partir de una encuesta de opiniones empresariales sobre el particular. La encuesta proporciona además información sobre dos elementos: el número medio de días de pago y el porcentaje de pérdida sobre ventas que impusieron los impagos en 2005. España con 82.1 días de media está situado en el puesto 20 de 22. La media de los países es 48.7 y la desviación típica 18.9. En cuanto al porcentaje de pérdida ocupa el puesto 16 con un 2.6% (y eso que en 2005 la tasa de crecimiento española es la mayor tras las de Irlanda, Islandia y las repúblicas bálticas). Vemos, por tanto, que los hábitos de pago entre

³⁰ Fisman y Miguel (2006).

³¹ Intrum Justitia (2006).

empresas, un reflejo del grado de cumplimiento de acuerdos en este ámbito, son en España sensiblemente peores que en los países europeos más avanzados.

Líneas de reforma

Hemos repasado la abundante evidencia que confirma que las instituciones económicas españolas (tanto las formales como las informales) tienen una calidad inferior a la de la mayoría de los países de la OCDE, especialmente la de los países más desarrollados. Y hemos adelantado la hipótesis, compatible con las piezas de evidencia que hemos manejado a lo largo de este estudio, de que estas deficiencias institucionales son un condicionante fundamental del atraso en productividad.

La reflexión que se impone hacer a continuación es acerca de las líneas de reforma que se pueden seguir para mejorar la calidad institucional. Es evidente que la reforma de las Administraciones públicas, incluida la de la administración de Justicia, la mejora de las infraestructuras públicas y la dinamización de las instituciones educativas y científicas son líneas por las que es necesario avanzar. Y que la disminución de las conductas irregulares contribuiría poderosamente a mejorar las instituciones informales.

Pero antes de precisar un poco más las líneas de reforma, una reflexión previa sobre el alcance de la acción del gobierno (cualquier gobierno) para llevar a cabo esas reformas.

Si la reforma institucional se pudiera realizar mediante la mera aprobación de cambios normativos, el gobierno tendría la responsabilidad de llevar a cabo esos cambios mediante la aprobación de órdenes, decretos y leyes, para lo que sólo necesitaría concitar una mayoría parlamentaria en la aprobación de las normas del tercer tipo de los citados. Pero las cosas distan mucho de ser tan mecánicas. En primer lugar, porque muchos de esas reformas afectan a intereses creados. En segundo lugar, porque en algunos casos el origen de la deficiencia institucional está en el incumplimiento, o cumplimiento laxo, de normas ya existentes³². Y, por último, porque la intensidad de algunas reformas (intensidad porque van en contra de una cultura firmemente establecida) y la necesidad de que se produzcan cambios en las conductas necesitan de un consenso social que un gobierno no siempre puede conseguir.

Efectivamente, mejorar los procedimientos y la actitud de los gestores de las distintas administraciones (del Estado en sus distintos niveles, de la Justicia, de los centros públicos de enseñanza e investigación, etc.) puede necesitar, además de cambios en procedimientos e incremento de dotaciones, reformas que altere el statu-quo de personas con derechos adquiridos.

Para reducir las resistencias a esas reformas es necesario alcanzar un amplio consenso social sobre su conveniencia. También lo es para ejercer una mayor pre-

³² Fue Dornbusch quién dijo que en los países avanzados existe un sistema legal flexible que es cumplido estrictamente y en los países más atrasados existe un sistema legal rígido que es cumplido «muy flexiblemente».

sión de censura de las conductas irregulares: para ser transparente en la acción pública y ser ejemplarizante con los irregulares.

En España se legisla y regula mucho. Estamos lejos de cumplir el consejo que el insigne Caballero de la Mancha daba a Sancho Panza cuando era gobernador de la ínsula Barataria: «*No hagas muchas pragmáticas; y si las hicieses, procura que sean buenas, y, sobre todo, que se guarden y cumplan; que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen; antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser la viga, rey de las ranas: que al principio las espantó, y con el tiempo, la menospreciaron y se subieron sobre ella*»³³. D. Quijote tiene razón, además, en sugerir que una «pragmática» no cumplida es finalmente peor que si no existiera, porque ahonda la cultura del incumplimiento. Por lo que antes de seguir parcheando la normativa, conviene realizar un seguimiento y evaluación de las normas existentes, valorando su grado de cumplimiento e identificando los incentivos que generan en los agentes. Y esta evaluación tiene que ser continua.

La consecución de un consenso y el establecimiento de un sistema de evaluación continua de las regulaciones, y de las formas de su gestión, tienen que ser los pilares de una reforma institucional.

Ello debería producirse en el contexto de un riguroso cumplimiento del marco legal por parte del gobierno y de los responsables de las distintas Administraciones. Fuera de él resulta difícil avanzar en un mayor cumplimiento de las normas por parte de los ciudadanos. Se producen, con cierta frecuencia, incumplimientos explícitos de normas y leyes en vigor por parte de los responsables de las Administraciones³⁴. Los hay en las decisiones de las Administraciones territoriales, que a veces no respetan leyes de rango superior, pero también se producen en las decisiones y acciones del gobierno central: cómo cuando actúa en ámbitos en los que no es competente, violando las leyes de descentralización de competencias o cuando ampara (por proteccionismo o por clientelismo) el incumplimiento de directivas comunitarias. Todas estas prácticas lanzan un mensaje de «todo vale» que no ayuda a desarrollar una cultura de cumplimiento estricto de la ley.

El consenso tiene que ser mucho más que un acuerdo político entre partidos del arco parlamentario³⁵. Es fundamental que se consiga un amplio consenso so-

³³ Capítulo 51 de M. Cervantes (1605). Se está refiriendo, al parecer, a la fábula de las ranas pidiendo rey.

³⁴ Aparte de los hechos que entran dentro de lo que llamamos «conductas irregulares», cómo la aplicación sesgada de una regulación o la promulgación de normas que no pueden recibir el calificativo de anónimas.

³⁵ Probablemente, en la joven democracia española el peso de los partidos en el entramado de las instituciones políticas es excesivo, comparado con el de otras instituciones políticas y, muy especialmente, con otras instituciones de la sociedad civil, reflejo del raquitismo de ésta. Por otra parte, dado el clima en el que se ha desarrollado la vida política española durante los últimos años, ni siquiera el acuerdo entre los partidos mayoritarios sobre las cuestiones que estamos planteando parece factible.

cial. La experiencia irlandesa desde 1986 es un buen ejemplo, aunque, como ya hemos dicho de forma repetida, las experiencias de cambio institucional son difícilmente exportables pues tienen un alto grado de especificidad. De la experiencia irlandesa resaltaríamos varios elementos³⁶: 1) El informe del NESC (el Consejo Económico Social irlandés) en 1986, que constituyó el comienzo del proceso, definió la competitividad como el objetivo clave de la economía, al que debían supeditarse las decisiones del gobierno y de las fuerzas sociales, y postuló que el consenso (*Social Partnership*) era la forma de abordar el impulso de la competitividad. 2) Los acuerdos que dieron lugar no fueron un compromiso entre intereses en conflicto, sino un diagnóstico común de la situación y un acuerdo sobre el camino a seguir. 3) A lo largo de los años se han ido sumando distintas organizaciones de la sociedad civil a los acuerdos y los mecanismos de *Social Partnership* se han extendido a otros ámbitos. 4) Actores importantes de los acuerdos, como los sindicatos, mantuvieron su compromiso a pesar de que durante los primeros años (hasta 1993), en los que se practicó una gran contención salarial, el ritmo de creación de empleo fue reducido.

Sin pretender la adopción del modelo irlandés, un proceso ajustado a la realidad española que tuviera las características de amplio consenso (en el análisis y en el camino a seguir, más que compromisos entre intereses en conflicto) y consustanciaaría sería una vía para llevar a cabo las reformas necesarias.

La reforma de las administraciones públicas necesita, al menos, de: 1) una simplificación de buen número de regulaciones; 2) una mayor coordinación entre los distintos niveles de la Administración; 3) un sistema de incentivos para los funcionarios; 4) una mayor mecanización de su gestión y 5) una mayor transparencia en la gestión de las regulaciones y en las decisiones sobre adjudicación y contratación.

El Programa Nacional de Reformas de España (PNR) de octubre de 2005 ha introducido cambios en las reglas para el inicio de empresas (un aspecto en el que España aparece sistemáticamente en todas las fuentes como muy atrasada). Es fundamental un seguimiento de esa reforma y una identificación de otras restricciones administrativas para el nacimiento y crecimiento de las empresas. La encuesta especializada y continuada a empresas debe ser el procedimiento (y no limitarse a la opinión de expertos³⁷).

Aumentar la coordinación de las tres administraciones³⁸ y establecer un sistema de incentivos a los funcionarios son dos problemas de distinta naturaleza pero que comparten el mismo grado de dificultad y, en alguna medida, por motivos similares.

³⁶ Una explicación más detallada de la exitosa experiencia irlandesa puede verse en la sección 2.2.2 del capítulo 2.

³⁷ No es infrecuente que políticos y funcionarios (incluidos profesores de universidad), sin ninguna experiencia empresarial y profesional en el sector privado, consideren saber perfectamente lo que es mejor para la actividad empresarial y profesional.

³⁸ Cuatro, en los territorios insulares y forales.

No es nada infrecuente que una misma actividad (una misma actividad, no sólo una misma empresa) se enfrente a regulaciones de dos o más Administraciones y que la interpretación y gestión difiera entre ellas, lo que crea incertidumbre, alarga los plazos y eleva el coste. Por otra parte, los funcionarios son unos empleados con un coste de despido prácticamente infinito y cuya remuneración es independiente del esfuerzo y del grado del cumplimiento, lo que no resulta especialmente eficiente desde el punto de vista de los incentivos que se generan.

Una mejora de la coordinación debe requerir una revisión de las normativas, pero, sobre todo, una voluntad de políticos (los partidos) y funcionarios de alterar sus áreas de poder o de influencia. Y esto es complicado de conseguir sin un amplio consenso bien establecido. Igualmente, introducir cambios en los sistemas de contratación de los empleados públicos y en los sistemas de incentivos supone cambiar el status de los funcionarios, lo que, de nuevo, requiere un amplio consenso. Tenemos la impresión de que existe una coalición tácita entre políticos y funcionarios para mantener el funcionamiento de la Administración en los términos actuales, con pequeñas mejoras marginales, sólo aquellas que no reduzcan el área de poder de los primeros ni afecten los derechos adquiridos de los segundos (incluido el «derecho» a estar desmotivado).

La mayor mecanización de la gestión requiere mejores medios, pero necesita, sobre todo, una voluntad decidida de responsables políticos y funcionarios de mejorar los servicios, por lo que nos remitimos a lo dicho más arriba.

La mayor transparencia es algo que no se consigue con nuevas normas, pues la falta de transparencia no se deriva ni de malas normas ni del vacío normativo. Es la consecuencia del deseo de los responsables de ejercer, en menor o mayor escala, el favoritismo en sus decisiones y el clientelismo político. La única vía de superación tiene que ser la conducta ejemplar de los responsables (especialmente los de mayor nivel) y la acción ejemplarizante con aquellos que han incurrido en sesgos injustificados. Igualmente, o con mayor motivo, en el caso de conductas irregulares más graves (venta de favores y similares) por parte de políticos y funcionarios³⁹. Por tanto, la reducción del favoritismo en las decisiones públicas y el aumento en la transparencia pasa por un comportamiento más estricto de los responsables políticos, en un contexto históricamente caracterizado por la presión de empresarios (no precisamente los más innovadores) para que se mantengan esos sesgos en las conductas públicas. Lo cual no deja de ser una tarea de difícil e incierta realización.

Otro elemento fundamental de la acción pública para mejorar el contexto en el que se desarrolla la actividad empresarial es la mejora de las infraestructuras. Así lo contempla el PNR de 2005. De nuevo aquí, sin embargo, sería útil un conocimiento más preciso de las carencias que están resultando más limitativas para las empresas.

³⁹ Para ir conformando una mayor censura social a estos comportamientos es fundamental que la acción ejemplarizante la ejerzan los partidos con los políticos de su mismo color y con los funcionarios bajo sus órdenes.

La reforma de la Justicia, que increíblemente no ha estado entre las prioridades de ninguno de los últimos gobiernos, necesita, en primer lugar, de una mayor dotación de medios humanos y materiales. La rentabilidad social de esas inversiones y de ese gasto puede ser muy elevada. Pero son necesarios otros cambios: una especialización de tribunales en materias económicas, una revisión de muchos procedimientos, un replanteamiento de la necesidad de mantener determinadas figuras procesales, que elevan los costes judiciales, y cuyo mantenimiento en la era digital es cuestionable⁴⁰, etc. La agilización de los procedimientos en la rama contenciosa-administrativa es, también, una prioridad.

Una Justicia con sentencias justas y rápidas, y la percepción de los agentes económicos de que eso es efectivamente así, constituye un elemento institucional fundamental. Contribuye poderosamente a consolidar la seguridad jurídica, con lo que reduce las incertidumbres y estimula la inversión productiva y las actividades más innovadoras. También mejora la percepción de los agentes económicos de las regulaciones existentes.

Las limitaciones institucionales que tiene el sistema crediticio español⁴¹ se verían reducidas por un buen funcionamiento de la Justicia, pero también creando las condiciones para que funcionen los registros que contienen información, accesible a las instituciones financieras, sobre la fiabilidad para la concesión de préstamos de particulares y empresas, que en España tienen un nivel de cobertura mucho menor que en la mayoría de los países de la OCDE.

La claridad y estabilidad de las normas es otro aspecto de la seguridad jurídica en donde se debería avanzar. El hecho de que se legisle mucho, y en aluvión, contribuye a la reducida claridad de las normas y a que se produzca una sensación de precariedad del marco legal.

Ya hemos reiterado que el atraso tecnológico español hay que medirlo más por la baja absorción de nuevas tecnologías que por el reducido gasto en I+D+i. Sin embargo, no hay duda que la innovación y desarrollo contribuye a dinamizar empresas y a abrir mercados, y que ello genera efectos externos positivos sobre otras empresas y sectores. Por lo que está justificada una política de más fondos y mejor gestión en la ayuda pública al I+D+i. Pero es necesario, además, mejorar el sistema público de enseñanza e investigación y su relación con las empresas. De nuevo aquí, como en el caso de las administraciones del Estado, el sistema de contratación y de incentivos de sus empleados y la flexibilidad en la gestión son cuestiones capitales. Ha habido en los últimos años algunas mejoras en los criterios de selección y promoción de los profesores e investigadores, pero sigue siendo deficiente el sistema de incentivos y muy pesada y rígida la gestión de la investigación. También aquí, los profesores son retribuidos con independencia de sus méritos y, llegado a cierto punto, su despido es imposible. Hay pocos incentivos para ser mejor docente y mejor investigador. La mejora que se ha producido en los criterios de promo-

⁴⁰ El mantenimiento de la figura de los procuradores debería ser discutida y, desde luego, las prácticas de colusión en la fijación de sus precios que este grupo lleva a cabo debería ser desterrada.

⁴¹ Tal como se discute en la sección 3.2 del capítulo 2.

ción, consistente en una mayor valoración de las publicaciones en medios validados por la profesión académica mundial, cambio impulsado por el notable incremento en el número de académicos formados en el extranjero en los últimos 30 años, han contribuido a una mejora en la calidad de la investigación básica. Sin embargo, la relación entre los centros universitarios y de investigación y las empresas en tareas de innovación aplicada sigue siendo pobre, en parte porque esas tareas no son consideradas como meritorias para la promoción de profesores e investigadores y, en parte, por la rigidez en la gestión del sistema.

Las reglas que condicionan la gestión laboral dentro de las empresas son vistas por los empresarios españoles como una limitación relevante. Y está claro que en España estas reglas son más rígidas que en buena parte de los países avanzados. Sería conveniente introducir más flexibilidad reformando tres aspectos: 1) Reduciendo los costes de despido, 2) permitiendo a las empresas descolgarse de los convenios sectoriales y provinciales y 3) ligando la percepción de la prestación por desempleo al cumplimiento de ciertas obligaciones del perceptor. Se ha comprobado que la primera cuenta con tal oposición social que parece difícil se pueda llevar a cabo. La segunda tiene la oposición de las cúpulas de las organizaciones patronales y sindicales (por razones obvias), por lo que siempre que se deje a estas organizaciones la definición de la reforma no se avanzará en esta dirección. Y en la tercera se podría quizás llegar a acuerdos, siempre que se plantee de una forma diferente a como se intentó en 2003. La evidencia sobre la importancia de estos factores para el avance de la productividad parece ser menor que la relativa al funcionamiento de la administración y de la justicia y a la presencia de conductas irregulares⁴².

Por último, los valores sociales en España relacionados con distintos aspectos relevantes (cultura laboral y empresarial, censura de conductas irregulares, confianza, modelo de triunfador social, etc.) están seguramente condicionando el ritmo de innovación (entendida en el sentido amplio que hemos adoptado en este estudio) y, por tanto, el avance de la productividad. Sobre esto, obviamente, no cabe formular planes de reforma. Pero los valores cambian. Lentamente pero cambian. Si una reforma consensuada, en las líneas que hemos comentado o en otras similares, consigue dinamizar el entramado empresarial (cómo algo diferente del mundo de los negocios ligados a los distintos estamentos de la administración), la dirección del cambio puede ser la buena, lo que reforzaría el proceso dinamizador.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2005): *Doing Business Indicators* (2005): www.doingbusiness.org
- BHIDÉ, A. (2006): «Venturesome Consumption, Innovation and Globalization», Paper for Joint Conference CES and the Centre on Capitalism and Society, *Perspectives on the Performance of the Continent's Economies*, Venecia, Julio, 2006.

⁴² Eso puede ser debido a que varios países con sistemas laborales relativamente rígidos consiguen avances notables en su productividad (Alemania e Irlanda, por ejemplo).

- CERVANTES M., DE (1615): *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*, Edición de Martín de Riquer, Editorial Juventud.
- CONWAY, P., JANOD, V. y NICOLETTI, G. (2005): «Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003». *OECD Economics Department Working Papers No. 419*.
- FISMAN, R. y MIGUEL, E. (2006): «Culture of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets», *NBER Working Paper 12312*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.
- FREEMAN, R. B. (2005): «Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce threaten U.S. Economic Leadership», *NBER Working Paper 11457*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.
- IDEAS (1998): «Insuficiencias, deficiencias y disfunciones del sistema jurídico-judicial y sus consecuencias sobre la actividad económica y empresarial: la administración de justicia vista por el empresariado español». *Estudio realizado para la Fundación ICO*, bajo la dirección de José Juan Toharia. Madrid. Septiembre.
- INTRUM JUSTITIA (2006): European Payment Index. Primavera.
- JIMENO, J. F. y SÁNCHEZ MANGAS, R. (2006): «La productividad en España: Una perspectiva macroeconómica», en J. Segura (coordinador), *La Productividad en la Economía Española*, Fundación Ramón Areces.
- NORTH, D. C. y THOMAS, P. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, R.U.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005): *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave-MacMillan.

ANEXO A

EL USO DEL ESCALADO MULTIDIMENSIONAL PARA DATOS ORDENADOS

(Autor: GREGORIO R. SERRANO)

Introducción

Cuando se trabaja con datos transnacionales es frecuente disponer de variables que únicamente denotan la ordenación de los países de acuerdo con algún criterio. Un ejemplo es la base de datos disponible de la *Executive Opinion Survey*¹ (EOS en adelante). En dicha encuesta, se pregunta a empresarios y directivos de empresas de todo el mundo sobre la frecuencia con la que ocurren determinados comportamientos referidos a instituciones formales e informales, valorando dicha frecuencia del 1 al 7. La base de datos disponible contiene la media de las respuestas de los empresarios de cada país a cada una de las cuestiones. Así, sólo se dispone de información de orden; esto es, en qué países hay más o menos acuerdo con la afirmación presentada. Por ejemplo, la pregunta 6.27 trata sobre sobornos judiciales²:

6.27: En su sector, ¿con qué frecuencia cree usted que las empresas hacen pagos extraordinarios no registrados o sobornan para conseguir sentencias judiciales favorables?

Habitual	1	2	3	4	5	6	7	Nunca ocurre
----------	---	---	---	---	---	---	---	--------------

Como es natural, este promedio de variables cualitativas (el grado de acuerdo con una afirmación), tiene escaso sentido estadístico, pero sí permite establecer una ordenación de los países en cuanto al consenso general de sus directivos en el aspecto tratado³.

Por su parte, la base de datos *Doing Business*⁴ del Banco Mundial (DB en adelante) contiene información sobre casi cuarenta variables que miden el funcio-

¹ <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme>

² El texto original dice: 6.27: Concept: Irregular payments in judicial decisions. Question: In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with getting favorable judicial decisions? (1 = common, 7 = never occurs)

³ Obviamente despreciando la dispersión.

⁴ <http://www.doingbusiness.org>

namiento de las instituciones formales de la economía en aspectos que influyen sobre el desarrollo de la actividad empresarial. Dichas variables se encuentran agrupadas en diez grandes categorías. Los datos, de naturaleza cuantitativa (p. ej. tiempo en días para constituir una empresa o cobertura los registros de crédito en % sobre la población adulta), se obtienen mediante encuestas a expertos. En el Capítulo 3 (sección 3.1) se explota esta base de datos y se comprueba que es posible resumir la información contenida en cada grupo de variables en, como mucho, un par de componentes principales sin pérdida significativa. Posteriormente, los componentes se utilizan para agrupar y caracterizar los países de la OCDE.

En el marco del proyecto Calidad Institucional y Crecimiento Económico, resultaba de gran interés poder utilizar la información proporcionada por la EOS (percepciones empresariales) desde un punto de vista cuantitativo. Así, surge la cuestión ¿cómo podemos pasar de la información que proporciona la EOS a algo comparable a los componentes principales obtenidos con DB?

En este documento se presenta una metodología basada en el escalado multidimensional para obtener puntuaciones cardinales de las observaciones cuando sólo se dispone de información ordinal sobre las mismas. Tras la presentación del método estadístico de escalado multidimensional, se valida aplicándola a la base de datos de *Doing Business* tratada en el Capítulo 3 (sección 3.1) y posteriormente la metodología expuesta se aplica a algunos conjuntos de preguntas de la *Executive Opinion Survey*.

Escalado multidimensional

El escalado multidimensional (MDS, en sus siglas en inglés) es un conjunto de técnicas que parten de una matriz de similitudes o disimilitudes entre observaciones e intenta reconstruir una representación de los datos que dieron origen a la matriz de proximidad observada manteniendo las distancias. Un ejemplo clásico, para ilustrar la técnica, consiste en reconstruir un mapa a partir de una tabla de distancias por carretera entre ciudades⁵.

En el trabajo aplicado, los datos que han dado lugar a las distancias son no observables y, frecuentemente, proceden de la percepción que tienen los individuos sobre las similitudes entre objetos. Una vez se obtienen las dimensiones que han dado lugar a la matriz de proximidad, la interpretación de resultados se realiza mediante gráficos que presentan la configuración de los objetos, a los que se añade el análisis de variables observables que se supone relacionadas con las distancias percibidas o medidas entre los objetos.

El MDS, como el análisis de componentes principales (CP), intenta simplificar la información sobre un grupo de objetos en unos pocos factores subyacentes

⁵ También se habría podido utilizar el tiempo para ir de una a otra por carretera o la duración de un vuelo... cualquier medida de distancia.

(en el caso de componentes principales denominados componentes y en escalado, puntos), que cumplan algún criterio: máxima varianza en CP y distancia en MDS.

Puesto que en esta sección se trabaja sobre matrices de distancias, conviene recordar que, dados dos puntos $x, y \in \mathcal{E}$ pertenece a R^k , una función $d(x, y)$ es una distancia si verifica las siguientes propiedades:

1. Simetría, $d(x, y) = d(y, x)$.
2. No negatividad, $d(x, y) \geq 0$.
3. $d(x, x) = 0$.

Además, la distancia se denomina métrica si se verifican las siguientes propiedades:

4. Definición, $d(x, y) = 0$ si y solo si $x = y$.
5. Desigualdad triangular, $d(x, y) \leq d(x, z) + d(z, y)$.

Obsérvese que en la práctica se dan abundantes situaciones en las que algunas de estas propiedades no se cumplen. Por ejemplo, en las opiniones de un conjunto de individuos sobre los demás, la simetría no tiene por qué cumplirse: la percepción que el individuo i tiene sobre el j puede ser absolutamente distinta de la opinión que j tiene sobre i .

Si X es una matriz $n \times k$ de observaciones, cada una de las cuales es un vector x_i de dimensión $k \times 1$, una expresión general de distancias (denominada distancia de Minkowsky) viene dada por:

$$d_{ij} = \left[\sum_{l=1}^k |x_{il} - x_{jl}|^\lambda \right]^{1/\lambda}$$

lo que da lugar a diferentes casos particulares. Haciendo $\lambda = 2$, se obtiene la distancia euclídea, que verifica las propiedades 1 a 5 anteriores.

En ocasiones, en vez de partir de una matriz de distancias se comienza por una matriz C de similitudes como, por ejemplo, una matriz de correlaciones. En general, se dice que C de dimensión $n \times n$ es una matriz de similitudes si $c_{ij} = c_{ji}$ y $c_{ij} \leq c_{ii}$ para todo i, j . Con esta clase de matrices también es posible utilizar la técnica de escalado multidimensional transformando previamente la matriz de similitudes en distancias mediante:

$$d_{ij} = \sqrt{c_{ii} - 2c_{ij} + c_{jj}}$$

que es la transformación estándar para pasar de una matriz de similitudes C a una de distancias D . Si las condiciones de la matriz de similitudes se cumplen, d_{ij} es no negativo y $d_{ii} = 0$, por lo que D es una matriz de distancias. Además, se puede probar (Mardia et al. 1979) que si C es semidefinida positiva, entonces la matriz D calculada mediante la transformación estándar es euclídea.

Cuando un análisis MDS se realiza sobre matrices de distancias métricas, se denomina escalado multidimensional métrico, mientras que cuando la matriz se basa en juicios personales de habla de MDS no métrico.

Escalado multidimensional métrico

Sea D una matriz de distancias de dimensión $n \times n$ con elemento genérico d_{ij} . El objetivo del escalado multidimensional es construir un conjunto de n puntos en \mathbb{R}^k , dados por x_1, x_2, \dots, x_n de manera que la distancia euclídea entre los mismos coincida con los elementos d_{ij} de la matriz observada D ; esto es, las filas de X deben cumplir:

$$d_{ij}^2 = (x_i - x_j)'(x_i - x_j) \quad \forall i, j$$

Dicho de otra forma, se trata de encontrar n puntos x_1, x_2, \dots, x_n tales que, si se hubieran observado, la matriz de distancias euclídeas entre ellos sería la matriz D . *Si se pueden encontrar dichos puntos, se dice que la matriz D es euclídea.* Este resultado se conoce como *teorema fundamental del MDS*. Como se ponía de relieve antes, en esta técnica lo que se obtienen son variables a partir de una matriz de distancias entre objetos, a diferencia de otros métodos⁶ en los que el punto de partida es siempre una matriz de variables observadas.

La solución al problema se puede encontrar transformando la matriz D^2 , con elemento genérico [Mardia et al. (1979)] mediante:

$$B = -\frac{1}{2} HD^2 H$$

donde $H = I_n - n^{-1} \mathbf{1} \mathbf{1}'$ es la matriz de centramiento. La matriz D es euclídea si y solo si B es semidefinida positiva, y se pueden probar los siguientes resultados:

1. Si D es la matriz de distancias euclídeas entre los puntos de una configuración cualquiera $X = (x_1, x_2, \dots, x_n)'$ entonces

$$b_{ij}^2 = (x_i - \bar{x})'(x_j - \bar{x}) \quad i, j = 1, 2, \dots, n \quad [1]$$

En notación matricial, la expresión [1] es $B = (HX)(HX)'$ y, por lo tanto, B es semidefinida positiva.

2. Si B es semidefinida positiva de rango k , entonces una configuración de puntos correspondiente a B viene dada por los autovectores asociados a los autovalores no nulos de B . Si $\lambda_1 > \dots > \lambda_k$ son los autovalores positivos de B , la i -ésima columna de la matriz de puntos X sería el autovector asociado a λ_i . Se supone que los autovectores están normalizados de forma que cumplen $\gamma_i' \gamma_i = \lambda_i$.

⁶ Como componentes principales o análisis de conglomerados.

Dicho brevemente, la i -ésima fila de X contiene el i -ésimo componente de los k autovectores asociados a los autovalores positivos de B , mientras que la j -ésima columna contiene el j -ésimo autovector de B . Además, dado que B es la matriz de productos cruzados por filas de X , $b_{ii}^{1/2}$ es la distancia entre x_i y \bar{x} , y $b_{ij}/(b_{ii}b_{jj})^{1/2}$ es el coeficiente de correlación entre x_i y x_j . Dada la solución, es evidente que los puntos en X están indeterminados ante rotaciones, translaciones y reflexiones.

Generalmente en la práctica, el objetivo es encontrar un número pequeño de dimensiones $p < k$ tales que las distancias obtenidas se encuentren próximas a la matriz observada D . Una aproximación común es calcular \hat{X} utilizando los p mayores autovalores de B y sus autovectores asociados. Las distancias resultantes son:

$$\hat{d}_{ij}^2(p) = (\hat{x}_i - \hat{x}_j)'(\hat{x}_i - \hat{x}_j)$$

Para evaluar la calidad de la aproximación se utiliza una medida denominada *stress* que viene dada por:

$$S(\hat{X}) = \sqrt{\frac{\sum_{i < j} (d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{\sum_{i < j} \hat{d}_{ij}^2}} \quad [2]$$

Convencionalmente, se acepta que el ajuste es malo si $S(\hat{X})$ es mayor del 20% y muy bueno si se encuentra por debajo del 5%. Aumentando la dimensión de la aproximación p se puede conseguir un mejor ajuste al precio de mayor complejidad en la interpretación de las dimensiones resultantes.

Escalado multidimensional no métrico

El MDS no métrico suele partir de una matriz D de disimilitudes d_{ij} que se obtiene de respuestas humanas a cuestionarios o experimentos. A los sujetos se les pide hacer comparaciones entre objetos o estímulos de forma que se obtienen resultados sobre como de parecidos perciben los individuos que son los elementos comparados. El MDS no métrico se ha utilizado, sobre todo, en el estudio de la percepción (en psicología y otras áreas como la lingüística o la antropología) y en los estudios de mercado. Cabe destacar que debe ponerse extremo cuidado en el diseño del procedimiento experimental de recogida de datos en esta clase de análisis debido a la sensibilidad de los resultados. Algunos ejemplos sencillos de procesos de recogida de datos son:

Comparaciones por pares: a los sujetos se les pide que comparen todos los posibles pares de objetos y que decidan sobre su grado de similitud.

Particiones: a los individuos se les pide que dividan los objetos en unos pocos grupos de categorías excluyentes.

Ordenación: se pide a los sujetos que ordenen los objetos de acuerdo con algún criterio prefijado.

Para plantear el problema no métrico, conviene recordar que en el escalado métrico existía una configuración «verdadera» de dimensión k con distancias δ_{ij} . En el caso no métrico, se puede suponer que la matriz de distancias D tiene elemento genérico $d_{ij} = \delta_{ij} + e_{ij}$, donde e_{ij} es un error de observación de la distancia o de percepción de las similitudes. Más concretamente, se hace el supuesto de que:

$$d_{ij} = f(\delta_{ij} + e_{ij}) \approx f(\delta_{ij})$$

donde $f(\cdot)$ es una función monótona creciente⁷; esto es, cumple:

$$d_{ij} < d_{kl} \Leftrightarrow f(\delta_{ij}) < f(\delta_{kl})$$

La correlación por rangos entre d_{ij} y $f(\delta_{ij})$ es unitaria, mientras que la misma correlación entre d_{ij} y δ_{ij} debe ser próxima a la unidad. Puesto que *sólo importa la ordenación, la escala es ordinal y por eso se denomina no métrica*. En el escalado no métrico, a diferencia del problema métrico, siempre se busca una solución aproximada, puesto que no hay garantía de que exista una solución exacta, cosa que si podía ocurrir en el escalado métrico.

El procedimiento más empleado para determinar los elementos d_{ij} y la configuración subyacente (\hat{X}) es un proceso iterativo conocido como *algoritmo de Shepard-Kruskal*, que se puede resumir en los siguientes pasos:

- 1) Se decide una dimensión p , y utilizando un escalado métrico aplicado a la matriz D , se obtiene una configuración inicial en R^p denotada por \hat{X}^0 de dimensión $n \times p$ y con distancias euclídeas entre los puntos:

$$d_{ij}^0 = \sqrt{(\hat{x}_i^0 - \hat{x}_j^0)'(\hat{x}_i^0 - \hat{x}_j^0)}.$$

- 2) Se ordenan los m elementos de fuera de la diagonal principal de la matriz D de manera que:

$$d_{i_1 j_1} \leq \dots \leq d_{i_m j_m}, \quad m = \frac{1}{2} n(n-1)$$

donde $(i_1, j_1), \dots, (i_m, j_m)$ denotan todos elementos de D por encima de la diagonal principal ($i_l < j_l$). A los valores d_{ij} ordenados se les asignan valores monótonos d_{ij}^* que deben cumplir:

$$d_{ij} < d_{kl} \Rightarrow d_{ij}^* \leq d_{kl}^* \quad \forall i < j, k < l$$

- 3) Para revisar la configuración \hat{X}^0 se minimiza, respecto a d_{ij}^* , la función de *stress* en [2]. Los d_{ij}^* que minimizan $S(\hat{X}^0)$ son los valores ajustados en la regresión monótona por mínimos cuadrados de \hat{d}_{ij}^0 sobre d_{ij} . Por tanto, $S(\hat{X}^0)$ es una medida de la discrepancia en el orden por rangos entre \hat{d}_{ij}^0 y d_{ij} .

⁷ También puede ser decreciente si en vez de disimilitudes se dispone de similitudes.

- 4) Se evalúa el ajuste obtenido en el paso anterior. Si no es adecuado, utilizando d_{ij}^* se calcula una nueva configuración \hat{X}^1 con distancias \hat{d}_{ij}^1 . Se hace $\hat{X}^0 = \hat{X}^1$ y $\hat{d}_{ij}^0 = \hat{d}_{ij}^1$ y se vuelve al paso 2 anterior.

Una estrategia alternativa para la estimación de la configuración (\hat{X}) se denomina mapeado de Sammon [Ripley (1996)]. Con este algoritmo, se minimiza directamente la función de *stress*.

Aplicación a *Doing Business*

Para validar la utilidad del MDS, en esta sección se aplica el escalado multidimensional no métrico a los datos de *Doing Business* utilizando exclusivamente su ordenación y se analiza la fiabilidad de la solución alcanzada comparando los puntos obtenidos por MDS con los componentes principales derivados de las variables originales.

Cada una de las variables de la base de datos se ordena por rangos, de modo que el país con menor valor tiene rango 1 y el que presenta mayor valor de la variable en cuestión se le asigna el rango n . Los empates se resuelven asignando a los países empatados el rango medio. Aunque había otras posibilidades de asignación de orden⁸, como la utilización de n -tiles, se observaban numerosos empates de modo que decidido un número de intervalos (cuartiles, por ejemplo) no siempre se podían estimar de forma única los límites de dichos intervalos.

Una vez asignados rangos r_{il} , $l = 1, \dots, k$ a las k variables de un grupo, la distancia entre dos países i y j en ese grupo se calcula:

$$d_{ij} = \sum_{l=1}^k |r_{il} - r_{jl}| \quad [3]$$

donde se cumple que $0 \leq d_{ij} \leq k(n-1)$. Como al aplicar el escalado multidimensional sobre la matriz así construida se producían múltiples soluciones debido a que, para varios países las distancias eran idénticas, se perturban ligeramente añadiendo una cantidad próxima a cero.

La última fase consiste en aplicar el escalado multidimensional no métrico buscando una solución en R^2 , de manera que las distancias euclídeas entre los puntos obtenidos aproximen las distancias d_{ij} construidas mediante [3].

Para validar el planteamiento, en la Tabla 1 se presentan, para cada grupo de variables, las correlaciones lineales⁹ entre los dos primeros componentes principales calculados con las variables originales y los puntos obtenidos por MDS a partir de la ordenación por rangos. Además, se incluye el *stress* de la solución MDS y el % de varianza explicada por los dos primeros componentes.

⁸ Véase, por ejemplo, Doing Business (2005).

⁹ En este caso, este es el tipo de correlación relevante, puesto que el objetivo es conseguir una representación similar a la obtenida mediante componentes principales.

Tabla 1

**CORRELACIONES LINEALES ENTRE COMPONENTES PRINCIPALES
Y PUNTOS DE MDS**

Grupo		Proyec. 1	Proyec. 2	% Stress	% Var.
Creación de una empresa	Comp.1	0,96			
	Comp.2		0,58	8,8	89
Gestión de permisos	Comp.1	0,88	-0,32		
	Comp.2		-0,65	18	76
Contratación y despido	Comp.1	0,99			
	Comp.2		-0,82	7,2	83
Registro de la propiedad	Comp.1	0,93			
	Comp.2		0,6	14	83
Obtención de crédito	Comp.1	-0,96	-0,23		
	Comp.2		-0,62	8,3	78
Protección de inversores	Comp.1	0,99			
	Comp.2		0,93	7,8	93
Pago de impuestos	Comp.1	0,2	0,93		
	Comp.2	0,89		17	76
Comercio exterior	Comp.1	-0,95			
	Comp.2		-0,91	6,3	93
Cumplimiento de contratos	Comp.1	-0,86	-0,29		
	Comp.2		-0,87	16	81
Cierre de una empresa	Comp.1	0,95			
	Comp.2		0,94	6,7	92

Como se puede apreciar, las correlaciones entre componentes basados en las variables originales y las puntuaciones de MDS son muy elevadas y en muchos casos próximas a la unidad. A menudo, el primer componente está fuertemente correlacionado con la primera proyección de MDS, pero no tiene por qué ser así, puesto que el primer componente es la dirección de mayor varianza, mientras que los puntos por MDS se construyen preservando las distancias.

También se observa que la correlación es muy elevada, pero negativa en algunos casos, lo que refleja la invarianza ante reflexiones tanto de los componentes principales como de las proyecciones MDS; esto es, un autovector sigue siendo autovector multiplicado por menos uno, por lo que los signos los puede decidir el investigador si es posible interpretar el escalado.

Como cabía esperar, en aquellos grupos de variables en los que los dos primeros componentes explican más porcentaje de varianza, la solución por escalado multidimensional en dos dimensiones también ofrece mejor ajuste a las distancias.

Aplicación a la Executive Opinion Survey

Como agentes económicos fundamentales, la opinión que tienen los empresarios sobre diferentes aspectos formales o no de la economía es sustancial. En algunos trabajos de este proyecto (véase Capítulo 1, secciones 1.2.1 y 1.2.2) se analiza cómo distintos factores formales e informales afectan a las opiniones de los empresarios y cómo dichas opiniones influyen sobre el nivel de la economía informal. Dado que los datos sobre opiniones empresariales que facilita la EOS son cualitativos, siempre se han producido inconvenientes para el tratamiento tanto como variables explicativas, como explicadas¹⁰.

Se ha aplicado la metodología expuesta a dos grupos de variables de la *Executive Opinion Survey*. Dichos grupos, denominados Coima¹¹ 1 y Coima 2, miden los pagos irregulares (la percepción de lo frecuentes que son los pagos irregulares) y ya han sido utilizados en el Capítulo 1, secciones 1.2.1 y 1.2.2. Las preguntas que forman cada uno de los grupos aparecen en el Anexo B. Como ya se ha comentado, la información que ofrece la base de datos es, para cada país, la media aritmética de las respuestas de los empresarios a cada pregunta. Los pasos a dar son:

- 1) Se asignan rangos, promediando los empates, a los países para cada variable del grupo.
- 2) Se asignan las distancias de acuerdo con la expresión [3]. Para evitar indefiniciones en la solución por MDS, las distancias se perturban ligeramente.
- 3) Se calculan los puntos de la proyección por escalado multidimensional no métrico.

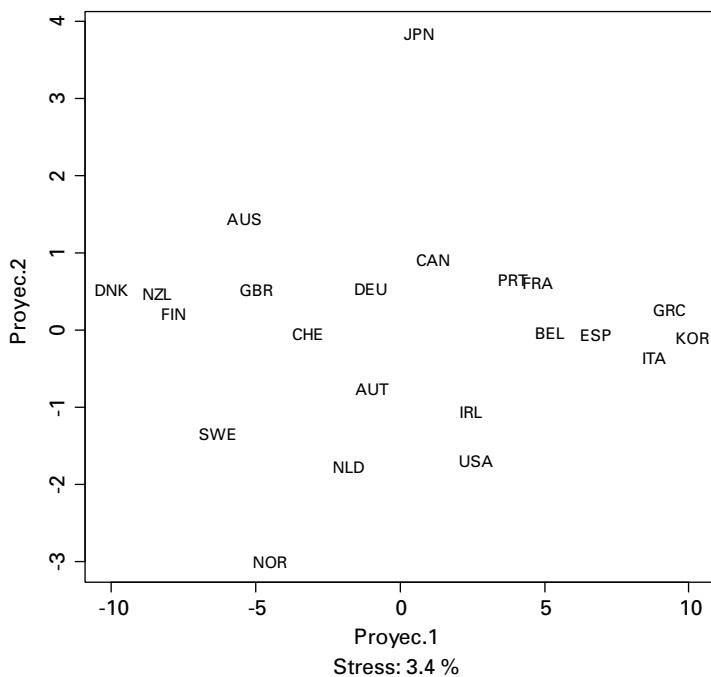
En los gráficos 1 y 2 aparecen las dos primeras puntuaciones obtenidas en cada grupo de variables. El stress es inferior al 4% en ambos casos, lo que indica que se ha obtenido una buena representación con las dos primeras puntuaciones.

Como se puede apreciar, la posición de los países es similar en ambos grupos, excepto por la reflexión en la primera dimensión de Coima 2 respecto a Coima 1. La correlación lineal entre ambas proyecciones, que se presenta en la tabla 2, confirma que las puntuaciones obtenidas para los dos grupos de variables ofrecen una representación parecida de las similitudes entre países. En concreto, la correlación próxima a uno en valor absoluto entre las dos primeras puntuaciones refleja que la percepción de los pagos irregulares es similar, con relativa independencia de la forma de medirlos.

¹⁰ Concretamente, en el Capítulo 1 (sección 1.2.1), se utilizan modelos probit ordenados, mientras que en la sección 1.2.2 se promedian las puntuaciones de las variables en cada país. En el Capítulo 3 (sección 3.3) se analiza las ordenaciones.

¹¹ Aunque la primera acepción de coima según el diccionario de la R.A.E. es concubina y con este significado ya la usaba Cervantes en *El Quijote*, como americanismo se entiende soborno.

Gráfico 1
**PROYECCIÓN EN LAS DOS PRIMERAS DIMENSIONES PARA
 EL GRUPO COIMA1**

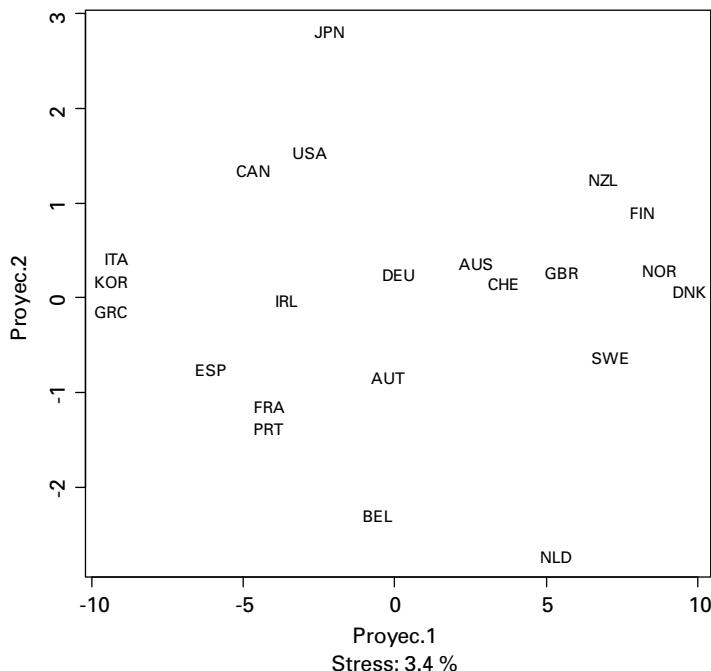
**Tabla 2**

**CORRELACIÓN ENTRE LAS PUNTUACIONES PARA LOS GRUPOS
 COIMA1 Y COIMA2**

Coima 1	Coima 2	
	Proyec.1	Proyec.2
Proyec.1	-0,95	-0,19
Proyec.2	-0,23	0,48

Para interpretar las puntuaciones obtenidas por MDS es necesario o contar con variables adicionales o al menos revisar la información de partida. Corea, Italia y Grecia son los países en los que los empresarios perciben que los sobornos son más frecuentes, ocupando las primeras posiciones de la clasificación en todas las variables que conforman el grupo Coima 1 (mayor frecuencia de pagos irregulares, mayor coste de los mismos y menor credibilidad de los políticos). Siguiendo de cerca a este primer grupo se encuentran España, Bélgica y Francia.

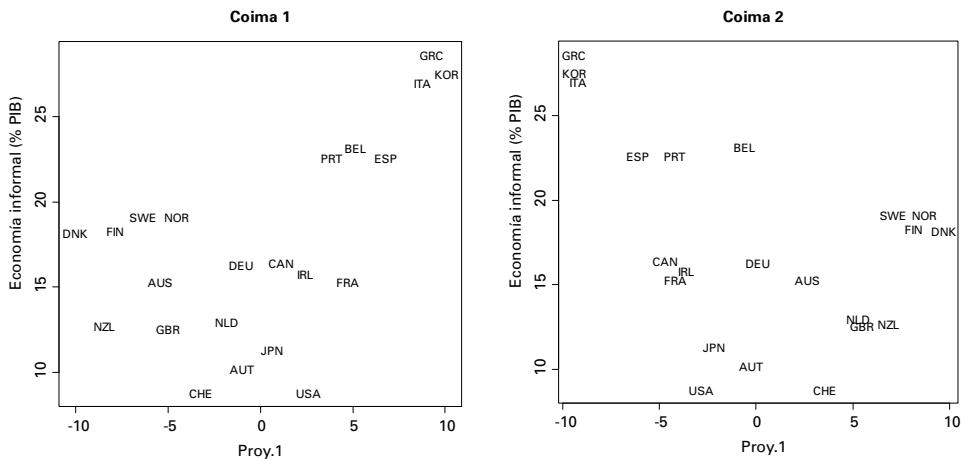
Gráfico 2
**PROYECCIÓN EN LAS DOS PRIMERAS DIMENSIONES PARA
 EL GRUPO COIMA2**



En el otro extremo de la primera puntuación se sitúan Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia, que ocupan las últimas posiciones en todas las variables en cuanto a frecuencia de pagos irregulares, menor coste de dichos pagos y más credibilidad de los políticos. Estos resultados son similares a los obtenidos estudiando la ordenación de los países (véase capítulo 3 sección 3.3).

En la segunda puntuación del grupo Coima 1 destacan Japón y Noruega por obtener las puntuaciones más extremas, aunque estos dos países ocupan una posición central en la primera puntuación. La explicación se puede encontrar en la pregunta 6.28 sobre la percepción del coste que tienen para las empresas los pagos irregulares (mayores valores implican mayores costes). Noruega, con una buena posición en cuanto a percepción general de pagos irregulares, presenta un dato muy elevado en cuanto al coste que dichos pagos representan para las empresas, superior al de España, Bélgica y Francia. Japón es el caso contrario, a pesar de su posición intermedia en cuanto al conjunto de comportamientos irregulares, sus empresarios tienen la percepción de que dichos comportamientos no representan un coste para las empresas.

Gráfico 3
RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA INFORMAL Y LAS PRIMERAS PUNTUACIONES DE COIMA 1 Y 2



Respecto a la representación obtenida para el grupo de variables de Coima 2, que se refieren a comportamientos irregulares más relacionados con los contratos públicos, en la primera puntuación se aprecia que los extremos los ocupan los mismos países que ocupaban los extremos en el grupo Coima 1. Las puntuaciones en la segunda proyección tienen mucha menos variabilidad que las de la primera y no se identifica una variable que pudiera explicar los extremos.

Como ilustración final de la utilidad del procedimiento propuesto, en el gráfico 3 se representan las primeras puntuaciones para los grupos de variables Coima 1 y 2 junto con el nivel de economía informal como % del PIB. Como se puede apreciar, niveles elevados de pagos irregulares (medidos por las primeras proyecciones) están asociados a un volumen elevado de economía informal. Sin embargo, este resultado para los extremos no se aprecia en el resto de la muestra con ninguno de los grupos de variables. Así, se puede interpretar que niveles elevados de pagos irregulares están asociados a altos grados de economía informal, pero el grado de comportamiento irregular no explica por sí solo el nivel de economía informal.

Conclusiones

La técnica multivariante denominada escalado multidimensional es útil para resumir la información contenida en una matriz de distancias en un conjunto pequeño de variables tales que preservan, al menos aproximadamente, las distancias o disimilitudes observadas. Cuando sólo se dispone de información sobre la ordenación de un conjunto de sujetos, es posible definir medidas de disimilitud

y posteriormente extraer algunos factores latentes que generan dichas disimilitudes utilizando escalado multidimensional no métrico.

La metodología expuesta se aplica a la ordenación de los datos de *Doing Business*. Los factores no observados obtenidos de la matriz de disimilitudes se aproximan mucho a los componentes principales que se obtienen utilizando los datos cuantitativos originales, excepto por reflexiones y rotaciones. Así, se puede concluir que la técnica utilizada es capaz de extraer la información más relevante de un conjunto de variables ordinales y proyectarla en unos pocos ejes, muy similares a los componentes principales.

Los datos que proporciona la *Executive Opinion Survey* son ordenaciones de los países, por lo que resultaba especialmente interesante aplicar la metodología a dos grupos de variables de esta base de datos que miden la frecuencia y costes de los pagos irregulares. Los resultados muestran que las puntuaciones obtenidas son un buen resumen de la información contenida en las variables, añadiendo cardinalidad y permitiendo aplicar otras técnicas cuantitativas. La interpretación de las puntuaciones podría mejorar utilizando información complementaria.

Corea, Grecia e Italia son los países en los que los empresarios perciben mayor frecuencia de pagos irregulares y donde estos pagos repercuten más sobre el beneficio empresarial. Siguiendo de cerca a este grupo se encuentran España, Bélgica y Francia. En el extremo contrario se sitúan Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia. También se aprecia la relación que existe entre elevados niveles de pagos irregulares y el elevado grado de economía informal, sin embargo, no se puede concluir una relación monótona entre ambas.

BIBLIOGRAFÍA

- WORLD BANK (2005): «*Doing Business Indicators: Why Aggregate, and how to do it?*» se encuentra en www.doingbusiness.org
- JOBSON, J. D. (1992): *Applied Multivariate Data Analysis. Vol. II: Categorical and Multivariate Methods*. Springer-Verlag.
- MARDIA, K. V., J. T. KENT y J. M., BIBBY (1979): *Multivariate Analysis*. Academic Press.
- RIPLEY, B. D. (1996): *Pattern Recognition and Neural Networks*. Cambridge University Press.

ANEXO B

CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES INSTITUCIONALES A PARTIR DE LAS RESPUESTAS A LA EOS

CONDUCTA IRREGULAR

«COIMA 1»

6.21: Irregular payments in exports and imports.

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with export and import permits? (1 = common, 7 = never occurs).

6.22: Irregular payments in public utilities.

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes when getting connected to public utilities (eg, telephone or electricity)? (1 = common, 7 = never occurs).

6.23: Irregular payments in tax collection.

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with annual tax payments? (1 = common, 7 = never occurs).

6.25: Irregular payments in loan applications

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with loan applications? (1 = common, 7 = never occurs).

6.26: Irregular payments in government policymaking.

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with influencing laws and

policies, regulations, or decrees to favor selected business interests? (1 = common, 7 = never occurs).

6.27: Irregular payments in judicial decisions.

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with getting favorable judicial decisions? (1 = common, 7 = never occurs).

6.28: Business costs of irregular payments.

Question:

On average, what percentage of total annual revenues do firms like yours typically pay in unofficial payments to public officials? (1 = nothing, 2 = less than 1% of total annual revenues, 3 = 1-3%, 7 = more than 15%).

6.30: Business costs of corruption.

Question:

Do other firms' illegal payments to influence government policies, laws, or regulations impose costs or otherwise negatively affect your firm? (1 = impose large costs, 7 = impose no costs/not relevant).

6.31: Public trust of politicians.

Question:

Public trust in the financial honesty of politicians is (1 = very low, 7 = very high).

«COIMA 2»

6.10: Favoritism in decisions of government officials.

Question:

When deciding upon policies and contracts, government officials (1 = usually favor well-connected firms and individuals, 7 = are neutral among firms and individuals).

6.24: Irregular payments in public contracts.

Question:

In your industry, how commonly would you estimate that firms make undocumented extra payments or bribes connected with public contracts (investment projects)? (1 = common, 7 = never occurs).

6.29: Diversion of public funds.

Question:

In your country, diversion of public funds to companies, individuals or groups due to corruption (1 = is common, 7 = never occurs).

6.32: Prevalence of illegal political donations.

Question:

How common are illegal donations to political parties in your country? (1 = common, 7 = never occurs).

6.33: Policy consequences of legal political donations.

Question:

To what extent do legal contributions to political parties have a direct influence on specific public policy outcomes? (1 = very close link between donations and policy, 7 = little direct influence on policy).

COMPETENCIA

9.05: Ethical behavior of firms.

Question:

The corporate ethics (ethical behavior in interactions with public officials, politicians, and other enterprises) of your country's firms in your industry are (1 = among the world's worst, 7 = among the world's best).

FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

PERMISOS Y LICENCIAS

6.07: Burden of central government regulation.

Question:

Complying with administrative requirements (permits, regulations, reporting) issued by the central government in your country is (1 = burdensome, 7 = not burdensome).

6.08: Burden of local government regulation.

Question:

Complying with administrative requirements (permits, regulations, reporting) issued by the local/city/regional government in your country is (1 = burdensome, 7 = not burdensome).

7.05: Administrative burden for startups.

Question:

Starting a new business in your country is generally (1 = extremely difficult and time consuming, 7 = easy).

COMERCIO EXTERIOR

2.11: Hidden trade barriers.

Question:

In your country, hidden import barriers (that is, barriers other than published tariffs and quotas) are (1 = an important problem, 7 = not an important problem).

2.12: Cost of importing foreign equipment.

Question:

Trade barriers in terms of import tariffs and quotas, license fees and bank fees raise the cost of importing foreign equipment, components or materials on average by approximately (1 = less than 10%, 2 = 11–20%, 3 = 21–30%, 9 = greater than 80%).

2.13: Business impact of domestic trade barriers.

Question:

What is the impact of your country's trade import barriers on your business? (1 = damaging, 7 = beneficial).

2.15: Business impact of customs procedures.

Question:

What is the impact of your country's customs procedures on your business? (1 = damaging, 7 = beneficial).

2.18: Efficiency of customs procedures.

Question:

For imports, inbound customs activities in your country are (1 = slow and inefficient, 7 = among the world's most efficient).

2.19: Openness of customs regime.

Question:

The customs regime in your country (1 = is highly unfavorable to import and export activities, 7 = is among the world's most liberal toward import and export activities).

IMPUESTOS

2.17: Tax burden.

Question:

The overall tax burden on your enterprise including all associated costs (tax rates plus administrative and time costs, penalties, etc.) is estimated as (in percent of net revenues) (1 = 0-4%, 2 = 5-15%, 3 = 16-25%, 8 = 81-100%).

6.13: Extent and effect of taxation.

Question:

The level of taxes in your country (1 = significantly limits the incentives to work or invest, 7 = has little impact on the incentives to work or invest).

6.14: Efficiency of the tax system.

Question:

Your country's tax system is (1 = highly complex, 7 = simple and transparent).

BUROCRACIA

6.11: Extent of bureaucratic red tape.

Question:

How much time does your firm's senior management spend dealing/negotiating with government officials (as a percentage of work time)? (1 = 0%, 2 = 1-10%, 3 = 11-20%, 8 = 81-100%).

INFRAESTRUCTURAS

5.01: Overall infrastructure quality.

Question:

General infrastructure in your country is (1 = poorly developed and inefficient, 7 = among the best in the world).

5.05: Quality of electricity supply.

Question:

The quality of electricity supply in your country (in terms of lack of interruptions and lack of voltage fluctuations) is (1 = worse than most other countries, 7 = equal to the highest in the world).

5.06: Postal efficiency.

Question:

Do you trust your country's postal system sufficiently to have a friend mail a small package worth US\$ 100 to you? (1 = not at all, 7 = yes, trust the system entirely).

SEGURIDAD JURÍDICA

JUSTICIA

6.01: Judicial independence.

Question:

The judiciary in your country is independent from political influences of members of government, citizens, or firms (1 = no, heavily influenced, 7 = yes, entirely independent).

6.02: Efficiency of legal framework.

Question:

The legal framework in your country for private businesses to settle disputes and challenge the legality of government actions and/or regulations (1 = is inefficient and subject to manipulation, 7 = is efficient and follows a clear, neutral process).

DERECHOS DE PROPIEDAD

6.03: Property rights.

Question:

Property rights, including over financial assets are (1 = are poorly defined and not protected by law, 7 = are clearly defined and not protected by law).

6.04: Intellectual property protection.

Question:

Intellectual property protection in your country (1 = is weak or nonexistent, 7 = is equal to the world's most stringent).

2.10: Effectiveness of bankruptcy law.

Question:

In your country, laws governing bankruptcies, especially protection of creditors, are (1 = nonexistent and poorly enforced, 7 = well defined and strictly enforced in an orderly manner).

CRIMINALIDAD

6.16: Reliability of police services.

Question:

Police services (1 = cannot be relied upon to protect businesses from criminals, 7 = can be relied upon to protect businesses from criminals).

6.17: Business costs of crime and violence.

Question:

The incidence of common crime and violence (eg, street muggings, firms being looted) (1 = impose significant costs on businesses, 7 = does not impose significant costs on businesses).

6.18: Organized crime.

Question:

Organized crime (eg, mafia-oriented racketeering, extortion) in your country (1 = imposes significant costs on businesses, 7 = does not impose significant costs on businesses).

NORMAS

6.09: Transparency of government policymaking.

Question:

Firms in your country are usually informed clearly and transparently by the government on changes in policies and regulations affecting your industry (1 = never informed, 7 = always fully and clearly informed).

6.12: Effectiveness of law-making bodies.

Question:

How effective is your national Parliament/Congress as a law-making and oversight institution? (1 = very ineffective, 7 = very effective, equal to the best in the world).

RESTRICCIONES FINANCIERAS

2.05: Ease of access to loans.

Question:

How easy is it to obtain a bank loan in your country with only a good business plan and no collateral? (1 = impossible, 7 = easy).

2.07: Access to credit.

Question:

During the past year, obtaining credit for your company has become (1 = more difficult, 7 = easier).

REGULACIÓN LABORAL

9.18: Hiring and firing practices.

Question:

Hiring and firing of workers is (1 = impeded by regulations, 7 = flexibly determined by employers).

9.19: Flexibility of wage determination.

Question:

Wages in your country are (1 = set by a centralized bargaining process, 7 = up to each individual company).

9.20: Cooperation in labor-employer relations.

Question:

Labor-employer relations in your country are (1 = generally confrontational, 7 = generally cooperative).

9.21: Pay and productivity.

Question:

Pay in your country is (1 = not related to worker productivity, 7 = strongly related to worker productivity).

SISTEMA CIENTÍFICO TÉCNICO

3.05: Quality of scientific research institutions.

Question:

Scientific research institutions in your country (eg, university laboratories, government laboratories) are (1 = nonexistent, 7 = the best in their fields).

3.08: University/industry research collaboration.

Question:

In its R&D activity, business collaboration with local universities is (1 = minimal or nonexistent, 7 = intensive and ongoing).

3.10: Availability of scientists and engineers.

Question:

Scientists and engineers in your country are (1 = nonexistent or rare, 7 = widely available).

ANEXO C

FICHA TÉCNICA Y CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA¹

La encuesta responde a los siguientes parámetros técnicos:

Universo

Universo: Empresarios con 10 o más empleados y dedicadas a actividades industriales, de la construcción, comerciales y de servicios. Se excluyeron las empresas financieras y de seguros y las llamadas «utilities» (electricidad, gas y telefonía).

Ámbito

Ámbito: Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid

Tamaño y distribución de la muestra

Se realizaron 1.806 entrevistas distribuidas mediante un modelo semi-proporcional consistente en la asignación de cuotas fijas para cada una de las Comunidades diferenciadas según el tamaño de sus universos.

- 701 entrevistas en Cataluña.
- 601 entrevistas en Madrid.
- 504 entrevistas en Andalucía.

Por sectores de actividad y tamaño de la empresa: se realizó una distribución estrictamente proporcional al interior de la muestra asignada a cada Comunidad, tal y como se indica en el cuadro siguiente:

Método de selección de unidades muestrales: aleatorio, orientado por cuotas según sector de actividad, tamaño de la plantilla total y regiones.

Error de muestreo: Asumiendo los criterios y principios del muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza del 95.5% (dos sigmas) y en la hipótesis

¹ La encuesta fue realizada por METROSCOPIA en primavera de 2006.

Autonomía	Número de empleados	Sector				
		Industria	Construcción	Comercio	Servicios	Total
Andalucía	De 11 a 50	68	112	73	184	437
	De 51 a 300	9	14	10	24	57
	Más de 300	2	2	1	5	10
Total						504
Cataluña	De 11 a 50	172	112	136	165	585
	De 51 a 300	30	11	15	38	94
	Más de 300	8	2	2	10	22
Total						701
Comunidad de Madrid	De 11 a 50	82	90	102	190	464
	De 51 a 300	10	14	17	66	107
	Más de 300	6	4	3	17	30
Total						601

más desfavorable ($p = q = 50$), el error de muestreo para el total de la muestra (1.806 entrevistas) sería de: $\pm 2.4\%$, para la muestra de 504 entrevistas de $\pm 4.5\%$, para la muestra de 601 entrevistas de $\pm 4.1\%$, y para la muestra de 701 de $\pm 3.8\%$.

- **Técnica de recogida de información:** Entrevista telefónica asistida por ordenador, sistema CATI-Bellview.
- **Fechas de los trabajos de campo:** del 30 de marzo al 24 de mayo de 2006.
- **Tratamiento de la información:** tabulaciones cruzadas sistema STAR y fichero SPSS.

CUESTIONARIO

CALIDAD INSTITUCIONAL. ENCUESTA A EMPRESARIOS ANDALUCÍA, CATALUÑA Y COMUNIDAD DE MADRID

P.1

Para empezar, le voy a mencionar algunas cuestiones que habitualmente suponen obstáculos o dificultades para las actividades de las empresas. Para cada uno de ellos, me gustaría que me los valorará en una escala de 1 a 6 en la que 1 significa un mayor obstáculo; y 6 menor obstáculo (leer y rotar).

- 1.1 La tramitación de permisos y licencias para la apertura de nuevas instalaciones, o de nuevas actividades.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.2 La actitud y prácticas de los funcionarios que gestionan esos permisos y licencias.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.3 La legislación laboral vigente.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.4 Las decisiones en las sentencias de los tribunales laborales.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.5 El funcionamiento de los Tribunales de Justicia.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.6 El nivel y complejidad de tasas e impuestos relacionados con su empresa.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.7) La actitud y comportamiento de la representación de los trabajadores y de los sindicatos.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.8) La calidad de los servicios públicos y la insuficiencia de infraestructuras.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.9) El acceso a la financiación externa (bancaria u otro).

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.10) El nivel de formación profesional y el grado de motivación e implicación de su plantilla.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.11) Los incumplimiento por parte de sus empresas suministradoras.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

- 1.12) La ausencia de coordinación entre las diversas Administraciones públicas.

Mayor obstáculo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Menor obstáculo

P.2

Algunos factores pueden facilitar y contribuir a dinamizar la actividad de las empresas. Le voy a leer una serie de factores que estimulan y apoyan en mayor medida la dinamización de la actividad habitual de su empresa. Puntuelos en una escala de 1-6 en la que 1 significa que no contribuye a dinamizar y 6 que contribuye mucho. Rotar.

- 2.1) El nivel de capacitación y la actitud de su plantilla.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

- 2.2) El funcionamiento de los centros y organismos dedicados a la transferencia tecnológica y al fomento de la innovación.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

2.3 Las subvenciones y otras ayudas públicas.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

2.4 El servicio que las entidades bancarias ofrecen a su empresa.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

2.5 El funcionamiento de la Administración de Justicia.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

2.6 El funcionamiento del Ayuntamiento.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

2.7 El grado de cooperación entre las empresas de la localidad, o del sector.

No contribuye a dinamizar

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Contribuye mucho a dinamizar

P.3

¿Hasta qué punto diría usted que es frecuente, en su sector, que haya empresas que recurran a comportamientos ilícitos o prácticas irregulares?

3.1 Muy a menudo.

3.2 A menudo.

3.3 De vez en cuando.

3.4 Poco.

3.5 Nunca.

3.6 NS.

3.7 NC.

P.4

Según su experiencia, ¿hasta qué punto se obtienen fácilmente los textos de las normas y disposiciones que afectan a su empresa? (Puntuación entre 1 y 6; en que 1 = acceso nada fácil y 6 = muy fácil).

Acceso nada fácil

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Acceso muy fácil

P.5

¿Y hasta qué punto considera comprensibles y fáciles de interpretar las distintas normas y disposiciones vigentes que afectan a su empresa? (Puntuación entre 1 y 6; en que 1 = nada fáciles de comprender e interpretar; 6 = muy fáciles de comprender e interpretar).

Nada fáciles de comprender

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy fáciles de comprender e interpretar

P.6

Por lo que se refiere a las normas y disposiciones que afectan a empresas como la suya, ¿hasta qué punto confía en que se mantendrán, o pueden cambiar de improviso? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6; 1 = grado de certidumbre muy bajo y 6 = grado certidumbre alto).

Grado de certidumbre muy bajo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Grado de certidumbre muy alto

P.7

En situaciones habituales de conflicto (excluyendo los de carácter laboral) que hayan supuesto para su empresa acudir a los tribunales. ¿Hasta qué punto diría usted que, según sus experiencias concretas, el funcionamiento y decisiones han sido...? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6; 1 = nunca y 6 = siempre). Si no han tenido experiencia con los tribunales de justicia pasar a P.9.

7.1 Justas.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Siempre

7.2 Rápidas.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Siempre

7.3 Inteligibles.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Siempre

P.8

A partir de sus experiencias concretas, considera que los Tribunales de Justicia, y en temas que no son estrictamente laborales, ¿hasta qué punto (mucho, bastante, poco o nada).

- 8.1 Fomentan una sensación de inseguridad e indefensión a los empresarios.
- 8.2 Benefician en la práctica a clientes y competidores que van de mala fe.
- 8.3 Provocan una menor inversión empresarial y una menor actividad innovadora de las empresas.
- 8.4 Contribuyen a aumentar los costes empresariales al tener que prever riesgos frente a los que la Justicia no les protege suficientemente.

P.9

Hablando ahora de los conflictos jurídicos de carácter laboral que hayan requerido acudir a la Justicia, ¿diría usted, en base a su experiencia o por lo que pueda saber al respecto, que en España, hoy, los tribunales de lo Social son, por lo general...? Conteste con una puntuación entre 1 y 6; en que 1 significa que no lo son nunca y 6 que lo son siempre).

a) Justos.

No lo son nunca	1	2	3	4	5	6	Lo son siempre
-----------------	---	---	---	---	---	---	----------------

b) Rápidos.

No lo son nunca	1	2	3	4	5	6	Lo son siempre
-----------------	---	---	---	---	---	---	----------------

c) Inteligibles.

No lo son nunca	1	2	3	4	5	6	Lo son siempre
-----------------	---	---	---	---	---	---	----------------

P.10

Califique la diligencia y eficacia con la que atiende las consultas o las solicitudes de permisos, para cada una de las siguientes Administraciones. Hágalo utilizando una escala de 1 a 6 en la que 1 significa una calificación muy negativa y 6 muy positiva.

- 10.1 La Administración Central, y organismos dependientes.

Muy negativa	1	2	3	4	5	6	Muy positiva
--------------	---	---	---	---	---	---	--------------

10.2) La Administración de su Comunidad Autónoma.

Muy negativa	1	2	3	4	5	6	Muy positiva
--------------	---	---	---	---	---	---	--------------

10.3) La Administración Local (Ayuntamiento y Diputación provincial).

Muy negativa	1	2	3	4	5	6	Muy positiva
--------------	---	---	---	---	---	---	--------------

Le voy a leer una serie de frases, sobre las empresas de su sector o localidad, dígame en qué grado está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas, hágalo en una escala de 1 a 6 en la 1 significa que está completamente en desacuerdo y 6 que está completamente de acuerdo.

P.11

Hay quien dice que con frecuencia, se producen donaciones y pagos a partidos políticos para que faciliten su relación con cualquiera de las Administraciones.

Completamente en desacuerdo	1	2	3	4	5	6	Completamente de acuerdo
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	-----------------------------

P.12

Hay quien dice que con frecuencia se llevan a cabo pagos o favores a funcionarios de cualquiera de las Administraciones por parte de las empresas para facilitar la obtención de permisos o licencias, o para favorecer la consecución de contratos de obras o de suministros de bienes o servicios.

Completamente en desacuerdo	1	2	3	4	5	6	Completamente de acuerdo
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	-----------------------------

P.13

Hay quien dice que con frecuencia existen empresas que tienen la capacidad de influir sobre decisiones de la Administración o sobre modificación de las normativas relevantes.

Completamente en desacuerdo	1	2	3	4	5	6	Completamente de acuerdo
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	-----------------------------

P.14

Hay quien dice que con frecuencia se producen casos de pagos en dinero o favores a empleados o directivos de empresas para ganarlas como clientes.

Completamente
en desacuerdo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

Completamente
de acuerdo

P.15

Hay quien dice que con frecuencia las empresas presentan datos contables falsos o incompletos a Hacienda, para disminuir el pago de impuestos.

Completamente
en desacuerdo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

Completamente
de acuerdo

P.16

Cambiando de tema. ¿Hasta qué punto diría usted que los retrasos en el cobro o los impagos de sus clientes representan para su empresa un problema? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6, en que 1 = ningún problema y 6 = muy grande).

Ningún problema

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

Muy grande

P.17

¿Y el incumplimiento de los contratos y de los plazos de sus proveedores? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6, en que 1 significa: no representan ningún problema para su empresa; el 6; muy grande: representan un problema muy grande).

No representan ningún
problema para su empresa

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

No representan un
problema muy grande

P.18

En líneas generales, ¿cómo definiría el nivel de formación habitual de sus empleados y trabajadores en el momento de ser contratados? (Conteste con una puntuación entre 1-6 en que 1 = muy bajo y 6 = muy alto).

Muy bajo

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

Muy alto

P.19

¿Y cómo calificaría usted la disposición de los empleados y trabajadores de su empresa para aprender y adaptarse a nuevos métodos de producción y de organización? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6, en que 1 = muy baja y 6 = muy alta).

Muy baja

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy alta

P.20

¿Con qué frecuencia diría usted que sus empresas competidoras... ? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6, en que 1 = nunca y 6 = muy frecuentemente).

(20.1) Practican competencia desleal, con precios de venta por debajo de coste.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy frequentemente

(20.2) Reciben un trato de favor por parte de las entidades bancarias.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy frequentemente

(20.3) Reciben trato de favor en las subvenciones y otras ayudas públicas.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy frequentemente

(20.4) Reciben un trato de favor de la Administración en concesiones y licencias.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy frequentemente

(20.5) Reciben un trato de favor de la Administración en la contratación de obras y suministros.

Nunca

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Muy frequentemente

P.12

¿Hasta qué punto le inspiran a usted confianza, es decir, sensación de poder confiar en ellas, en su eficacia, las siguientes instituciones? (Conteste con una puntuación entre 1 y 6; 1 = ninguna confianza y 6 = mucha confianza). Rotar.

21.1 El Gobierno de España.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.2 El Congreso de Diputados, las Cortes.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.3 Los Partidos Políticos.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.4 La Administración Central.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.5 La Comunidad Autonómica.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.6 La Administración Local (el Ayuntamiento, las Diputaciones).

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.7 Los Tribunales de Justicia.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.8 La Prensa y (otros), Medios de Comunicación

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.9 Las Fuerzas de Seguridad.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.10 La Universidad.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.11 Organismos y organizaciones encargados del apoyo tecnológico e innovación a las empresas.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.12 Las organizaciones empresariales patronales y gremiales.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

21.13 Los sindicatos.

Ninguna confianza

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

 Mucha confianza

P.22

Cómo diría usted que ha evolucionado en los últimos cinco años el entorno institucional en el que se desenvuelve la actividad de su empresa... (leer).

- Ha mejorado.
- Ha empeorado.
- Sigue igual (no leer).
- NS.
- NC.

P.23

Y diría que esa situación en los próximos cinco años... (leer).

- Mejorará.
- Empeorará.
- Seguirá igual.
- NS.
- NC.

P.24

¿En qué año inició su empresa su actividad?

P.25

Por lo que respecta a la estructura ejecutiva de su empresa, dígame si el máximo ejecutivo es

- (25.1) El propietario o un familiar suyo.
- (25.2) Un accionista.
- (25.3) Un profesional contratado.

P.26

¿Ha tenido su empresa pérdidas durante alguno de los últimos 3 ejercicios?

- (26.1) Sí.
- (26.2) No.
- (26.3) NC.

P.27

¿Cómo ha evolucionado el número de empleados de su empresa en los últimos tres ejercicios?

- (27.1) Ha aumentado en más del 15%.
- (27.2) No ha variado sustancialmente (no ha cambiado en más o menos del un 15%).
- (27.3) Ha descendido en más del 15%.
- (27.4) N.C.

P.28

Aparte de las licencias de los programas informáticos habituales de oficina, ¿su empresa ha pagado en los últimos diez años alguna licencia por programas informáticos más sofisticados?

(28.1) Sí → Cuáles.

(28.2) No.

(28.3) NC.

P.29

¿Y ha pagado su empresa en los últimos diez años alguna patente.

(29.1) Sí → Cuáles.

(29.2) No.

(29.3) NC.

P.30

¿Ha desarrollado su empresa algún producto o programa que haya patentado o registrado

(30.1) Sí.

(30.2) No.

(30.3) NC.

P.31

Para finalizar me gustaría que valorara el grado de interés con que ha seguido esta encuesta. Hágalo en una escala de 1 a 6 en la que 1 es poco interés y 6 mucho interés.

Poco interés

1 2 3 4 5 6

Mucho interés

ANEXO D

FUENTES DE DATOS

INSTITUCIONES ECONÓMICAS

Llamamos Instituciones Económicas al conjunto de reglas que condicionan la conducta de los agentes económicos. Están formadas por las normas que la regulan (y por los entes que estas normas crean), que llamamos instituciones formales, pero también por el grado de cumplimiento de las normas y por las prácticas y conductas de los propios agentes económicos (incluidos los poderes públicos), que llamamos instituciones informales.

Las Fuentes que aquí se presentan (para las que se proporcionan los correspondientes vínculos) reflejan distintos aspectos de la realidad institucional de un conjunto amplio de países. Tienen dos tipos de origen: 1) Encuestas de opinión, fundamentalmente a empresarios, y 2) Opiniones de expertos.

La mayoría de las fuentes aportan información tanto sobre instituciones formales como informales. Hay algunas (como *Doing Business Indicators* u *OECD International Regulation Database*) que reflejan el estado de un conjunto de normativas relevantes, por lo que recogen solamente instituciones formales. Otras, por el contrario (como *Corruption Perception Index* o *Global Corruption Barometer Survey*) que reflejan exclusivamente instituciones informales (la corrupción, en esos dos casos). Algunas fuentes, junto a información sobre Instituciones Económicas, reflejan también la situación de las Instituciones Políticas.

1. Governance indicators
(<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata>)
2. World business environment survey (WBES)
(<http://info.worldbank.org/governance/wbes/>)
3. Global competitiveness report (<http://www.weforum.org>)
4. Doing business indicators (<http://www.doingbusiness.org>)
5. OECD International Regulation Database (<http://www.oecd.org>)
6. Index of economic freedom
(<http://www.heritage.org/research/features/index>)
7. World competitiveness yearbook (<http://www02.imd.ch/wcy>)

8. Business environment risk intelligence (BERI) (<http://www.beri.com>)
9. World governance survey (<http://www.unu.edu/p&g/wgs/index.html>)
10. Corruption perception index (<http://www.transparency.org>)
11. Global corruption barometer survey
(<http://legacy.transparency.org/surveys/index.html>)
12. Voice of the people survey (<http://www.voice-of-the-people.net>)
13. Countries at the crossroads (<http://www.freedomhouse.org>)
14. Weberian State data set (<http://econ.ucsd.edu/~jrauch/webstate>)
15. Foreign direct investment confidence index
(<http://www.atkearney.com>)
16. International country risk guide (<http://www.prsgroup.com>)
17. Enterprise surveys (<http://rru.worldbank.org/EnterpriseSurveys/>)
18. Country risk service (<http://www.eiu.com/>)
19. Business environment and enterprise performance survey
(<http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html#beeps>)
20. Millennium survey (<http://www.gallup-international.com>)
21. Opacity index (<http://www.opacityindex.com>)
22. Bribe payers index (<http://www.transparency.org>)
23. Bank regulation and supervision datasets (<http://econ.worldbank.org>)
24. Economic freedom of the world index (<http://www.freetheworld.com>)
25. Knowledge assessment methodology (<http://web.worldbank.org>)
26. Global integrity report (<http://www.publicintegrity.org/default.aspx>)
27. World development report (<http://econ.worldbank.org>)
28. Transition report (<http://www.ebrd.com/pubs/tr/index.htm>)
29. Human development indicators (<http://hdr.undp.org/>)
30. Risk ratings - World markets online (<http://www.wmrc.com>)

INSTITUCIONES POLÍTICAS

Llamamos Instituciones Políticas a los procesos por los cuales los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados y, también, los mecanismos por los que las leyes y normas son elaboradas y por los que se vigila su cumplimiento.

Existen muchas fuentes que reflejan la situación de las Instituciones Políticas en diferentes conjuntos de países. En esta presentación nos limitamos a listar las más relevantes, proporcionando el vínculo con las mismas.

1. Database of political institutions (<http://econ.worldbank.org>)
2. The political constraint index – POLCON (<http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/>)

3. Polity IV (<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>)
4. Easterly and Levine dataset (<http://paradocs.pols.columbia.edu:8080/datavine/MainFrameSet.jsp>)
5. World democracy audit (<http://www.worldaudit.org>)

VALORES

Llamamos Valores a un conjunto de percepciones, opiniones, actitudes y prácticas de la población en su diversa dimensión de ciudadanos, consumidores, electores y trabajadores, en su múltiple y compleja interrelación. Tienen una especial importancia en el funcionamiento de la sociedad y de la economía, y un considerable impacto sobre el funcionamiento de las instituciones.

1. Encuesta Mundial de Valores / World Values Survey – WVS
(<http://www.worldvaluessurvey.org>)
2. Estudio Europeo de Valores / European Values Study – EVS
(<http://www.europeanvalues.nl/index2.htm>)
3. Encuesta Social Europea / European Social Survey – ESS
(<http://www.europeansocialsurvey.org>)
4. International Social Survey Programme – ISSP
(http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
5. Eurobarómetro (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
6. Barómetro Latinoamericano de Gobernabilidad – CIMA
(<http://www.cimaiberoamericana.com>)
7. Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org>)
8. AsiaBarometer (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~asiabarometer/pages/english/profile.html>)
9. Afrobarometer (<http://www.afrobarometer.org>)
10. Barómetro de Opinión Pública (<http://www.cis.es>)
11. Encuesta Social Andaluza (<http://www.centrodeestudiosandaluces.es>)

