



CALIDAD INSTITUCIONAL Y ACTIVIDAD EMPRESARIAL: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS *

Carlos Sebastián Gascón **

1. Instituciones e Incentivos Económicos

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 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 sociales y económicas. A estos condicionamientos los llamamos Instituciones Informales.

Son, por tanto, Instituciones Formales 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 incurrir 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. Por ejemplo, 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 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,

* El contenido de este artículo debe mucho al proyecto de investigación "Calidad Institucional y Crecimiento Económico" financiado por la Fundación Ramon Areces. Los desarrollos del proyecto pueden consultarse en www.calidadinstitucional.org.

** Universidad Complutense de Madrid.

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 innovador ¹, implica una apuesta por rendimientos futuros. Por ello la seguridad jurídica, entendida en términos 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.

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.

1 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.



2. Calidad Institucional y Crecimiento Económico

Hay mucha evidencia a favor de la hipótesis de que las Instituciones Económicas son la causa fundamental del crecimiento a largo plazo. Y esta hipótesis se ha ido abriendo camino tanto en el mundo académico como en los profesionales de organizaciones internacionales.

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

a) 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 los profesionales tienen que estar sometidos 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 dificulta 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 estados ².

2 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 (ver NORTH y THOMAS; 1973 y NORTH; 1981).

b) 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 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.

c) 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 leyes³.

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 contratos⁴.

3 Kaufmann (2004) y Sebastián y Roca (2006) 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.

4 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 "dispatchantes" 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.



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.

d) 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 b) y c) más arriba.

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

3. Administraciones Públicas y Actividad Empresarial en España

La actividad de las Administraciones Públicas incide por varias vías en la actividad empresarial. Tiene la competencia de promulgar normas que condicionan la vida empresarial y, también, de actuar como regulador, amparadas en normas aprobadas por el legislativo, de aspectos muy relevantes para las empresas. Como hemos dicho, no sólo el literal de las normas es relevante sino también lo es, en igual o mayor medida, cómo se aplican y cómo se

gestionan las regulaciones. Y en este sentido la calidad de las Administraciones Públicas – la calidad de sus normas y de su comportamiento como responsable de su aplicación – es un elemento crucial en el tipo de incentivos que las instituciones generan a los responsables de las decisiones de inversión productiva y de innovación.

Hay mucha evidencia sobre la mala calidad de las Administraciones Públicas españolas desde la óptica empresarial. Por un lado, en las comparaciones internacionales, basadas en encuestas transnacionales a empresarios, España resulta muy mal clasificada. Por otro, en encuestas realizadas a empresarios españoles sobre los obstáculos a su actividad y sobre la confianza que les generan distintas instituciones, la valoración que los empresarios hacen de las distintas Administraciones es muy baja.

Empecemos por el primer tipo de fuente de datos. El *World Economic Forum* viene realizando una encuesta a unos 11.000 empresarios de 104 países, la *Executive Opinion Survey* (EOS), sobre muy distintos aspectos de los condicionamientos de la actividad empresarial. En ella se pueden agrupar las respuestas a un conjunto de preguntas relativas a relaciones de las empresas con la Administración en cuatro grupos⁵: Permisos y Licencias, Infraestructuras, Burocracia e Impuestos. Una vez hallado el ranking para cada uno de estos indicadores intermedios podemos agregar los cuatro en otro indicador que llamaríamos Indicador de Funcionamiento de las Administraciones.

Pues bien, España se encuentra en el ranking de ese Indicador Agregado de Funcionamiento de las Administraciones en el puesto 21 entre los países de la OCDE y en el puesto 38 de los 104 países contemplados por la EOS. Irlanda, el país con más éxito en Europa en los últimos 20 años (y uno de los más exitosos en todo el mundo), ocupa el segundo puesto en el ranking de países de la OCDE (sólo superada por Islandia) y el cuarto entre los 104 países. No es éste el único factor que explica la envidiable experiencia irlandesa, pero es uno de ellos.

Esta mala valoración que recibe el funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas en su conjunto, se alcanza pese a que en uno de los indicadores intermedios, en el de Impuestos, la posición de España en el ranking entre los países de la OCDE es mucho mejor, ocupando el puesto 11. Los empresarios españoles no perciben a los impuestos como una limitación tan seria como otros países de nuestro entorno, pero sí, en cambio, encuentran restrictivos otros aspectos del funcionamiento de las Administraciones.

Efectivamente, en la valoración sobre la Calidad de los Servicios y las Infraestructuras España se encuentra en el puesto 24 entre los 30 países de la OCDE y el 37 en el mundo. Sólo

5 Todas las respuestas se producen con una valoración entre el 1 y el 7, representando el 7 una situación muy favorable (o una restricción muy leve) y el 1 una situación muy desfavorable (o una restricción muy grave). Lo que produce el Informe de la EOS es una media por países de las respuestas de los empresarios de cada país. Entendemos que no podemos dar un sentido cardinal a estos números (6 no es el doble mejor que 3), sólo ordinal, por lo que nos limitamos a agregar los ordenes (la posición de cada país en el ranking de las respuestas a cada pregunta). Una explicación más detallada se puede encontrar en www.calidadinstitucional.org.



Italia, Grecia, la República Checa, Polonia, Turquía y México, se encuentran por detrás en el ranking de países de la OCDE. En la valoración de los empresarios sobre lo restrictivo que para su actividad resulta la gestión de Permisos y Licencias, España se encuentra en el puesto 22 entre los países de la OCDE y el 61 en el ranking mundial. Y en la Calidad de la Burocracia, España se encuentra en el puesto 22 entre los países de la OCDE y en el 36 en el ranking mundial.

Dentro de lo que podríamos llamar conductas irregulares, una importante manifestación de instituciones informales de mala calidad, la EOS produce una valoración de los empresarios sobre el Favoritismo en las Decisiones de las Administraciones. Pues bien, España se encuentra también mal clasificada en ese aspecto: ocupa el puesto 20 dentro de los países de la OCDE y el 37 en la muestra de los 104 países ⁶.

De otra fuente alternativa, el Informe *Doing Business* del Banco Mundial, se obtiene también una imagen muy negativa de las dificultades administrativas que existen en España para iniciar una nueva empresa ⁷. Pero, además, como ponen de manifiesto Kaufmann (2004) y Sebastián y Roca (2006), la percepción de los empresarios sobre esas dificultades está afectada no solo por las normas reflejadas por los datos del Informe *Doing Business*, sino también por el grado de seguridad jurídica existente en el país, y España se encuentra muy mal clasificada en el ranking sobre este aspecto fundamental para la vida económica de un país ⁸.

Pasemos ahora a la evidencia aportada por las opiniones de los empresarios españoles acerca de las Administraciones Públicas. En una encuesta realizada por Metroscopia para el proyecto "Calidad Institucional y Crecimiento Económico" ⁹, en la que se ha preguntado a 1.800 ejecutivos de empresas de la Comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid, sobre distintas restricciones que condicionan su actividad, se obtiene una valoración muy negativa del conjunto de las Administraciones públicas.

6 Es interesante mencionar que existe una correlación muy alta entre la intensidad de esa conducta irregular y un aspecto clave de la innovación y el dinamismo de la productividad: la absorción de nuevas tecnologías en las empresas. Ambas variables tienen un coeficiente de correlación de Pearson del 0,78 y un coeficiente de correlación de orden del 0,73. Un marco teórico como el desarrollado en este artículo defendería la existencia de una relación positiva entre esas dos variables.

7 Un análisis de la posición de España en ese y en otros aspectos recogidos en *Doing Business* se encuentra en Serrano (2006).

8 Ver Sebastián (2006).

9 Proyecto dirigido por el autor de estas líneas y financiado por la Fundación Ramón Areces (www.calidadinstitucional.org).

**Tabla 1. Obstáculos Actividad Empresarial
(% Respuestas de empresarios)**

	GRANDE	MEDIANO	PEQUEÑO
TRAMITACION PERMISOS Y LICENCIAS	54.7	32.8	12.4
Andalucía	60.0	29.1	10.9
Cataluña	53.7	35.1	11.1
Madrid	51.3	33.4	15.3
AUSENCIA DE COORDINACIÓN	50.5	36.9	12.6
Andalucía	53.8	34.4	11.8
Cataluña	46.0	42.0	12.0
Madrid	52.9	33.0	14.1
CALIDAD SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS	36.5	52.3	11.1
Andalucía	41.4	50.6	8.0
Cataluña	39.2	49.1	11.8
Madrid	29.3	57.6	13.1

**Tabla 2. Valoración Administraciones
(% Respuestas de empresarios)**

	NEGATIVA	POSITIVA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	67.1	32.9
Andalucía	66.9	33.1
Cataluña	67.4	32.6
Madrid	66.8	33.2
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	60.4	39.6
Andalucía	69.2	30.8
Cataluña	58.0	42.0
Madrid	55.5	44.5
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	64.2	35.8
Andalucía	71.4	28.6
Cataluña	58.2	41.8
Madrid	65.1	34.9

Cuando se les pregunta sobre distintos obstáculos o dificultades para las actividades de la empresa el 55% de los encuestados consideran que la tramitación de licencias y permisos (para apertura de nuevas instalaciones o el inicio de nuevas actividades) resulta un obstáculo grande y el 33% un obstáculo mediano. En Andalucía el porcentaje de los que perciben que ese aspecto administrativo es un obstáculo grande sube al 60%.

El 50% de los empresarios consideran que la ausencia de coordinación de las distintas Administraciones es un obstáculo grande y el 37% que representa un obstáculo mediano. En cuanto a la Calidad de los Servicios e Infraestructuras públicas, el 37% consideran que es un obstáculo grande y el 52% que es un obstáculo mediano.



Al valorar la eficacia y diligencia de las Administraciones, el 67% de los empresarios encuestados realiza una valoración negativa de la Administración Central, el 60% valora negativamente la Administración Autónoma y el 64% le otorga una mala nota a la Administración Municipal. Así como en la valoración de la Administración Central no existen diferencias entre las opiniones de los empresarios andaluces y los de las otras comunidades, en la valoración de las Administraciones territoriales los empresarios andaluces valoran peor a sus respectivas Administraciones. El 69% de los empresarios andaluces dan una valoración negativa a su Administración Autónoma y el 71% suspende a su Administración Municipal, proporciones superiores a los de las otras dos comunidades: en Cataluña un 58% valora negativamente tanto su Administración Autónoma como a la Municipal y en Madrid un 56% valora negativamente su Administración Autónoma y un 65% suspende a la Administración Municipal.

**Tabla 3. Confianza en Administraciones Públicas
(% Respuestas de empresarios)**

	DESCONFIANZA	CONFIANZA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	66.3	33.7
Andalucía	64.6	35.4
Cataluña	67.5	32.5
Madrid	66.4	33.6
ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA	61.1	38.9
Andalucía	70.5	29.5
Cataluña	57.0	43.0
Madrid	57.9	42.1
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	63.4	36.6
Andalucía	70.5	29.5
Cataluña	58.1	41.9
Madrid	63.7	36.3

Cuando se les requiere sobre el grado de confianza que les produce distintas instituciones, el 66% muestran una baja confianza en las Administración Central, el 61% desconfían de la Administración Autónoma y el 63% lo hacen de la Administración Municipal. De nuevo aquí, y coherentemente con lo comentado en el párrafo anterior, no existen diferencias relevantes entre las tres comunidades en lo que se refiere a la desconfianza de la Administración Central, pero sí en lo relativo a las Administraciones territoriales. De nuevo, entre los empresarios andaluces haya una mayor proporción de empresarios que muestran una baja confianza en la Administración Autónoma (un 71%, frente a un 57% en Cataluña y un 58% en Madrid) y en la Administración Municipal (un 71%, frente a un 58% en Cataluña y un 64% en Madrid).

4. Las Administraciones Autónomicas

La descentralización administrativa que ha propiciado el desarrollo del Estado de las Autonomías ha supuesto un indudable acercamiento de la Administración a los ciudadanos. El importante aumento en la dotación de capital público de la mayoría de los centros urbanos (grandes, medianos y pequeños) es una expresión de este acercamiento. El acceso de los ciudadanos a servicios sanitarios, culturales y asistenciales y la mejora en el acceso a información relevante se ha intensificado con la descentralización administrativa. Todo ello legitima una opinión favorable de las consecuencias del proceso para la mayoría de los ciudadanos.

No parece, sin embargo, que el desarrollo autonómico haya mejorado la desfavorable percepción que los empresarios tienen sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

En la EOS del 2004, hay dos preguntas sobre lo pesado que resulta para los empresarios las exigencias administrativas (permisos, regulaciones, exigencia de información, etc.) del gobierno central y de los gobiernos locales (regionales y municipales). Los empresarios españoles encuestados por el World Economic Forum suspenden con una nota similar a los dos tipos de Administraciones.

Como hemos visto, en la Encuesta realizada por Metroscopia para el proyecto “Calidad Institucional y Crecimiento Económico” la valoración que los empresarios hacen de los tres distintos niveles de la Administración es igualmente mala. A nivel agregado, sin distinguir las opiniones empresariales por Comunidades, no se aprecian diferencias significativas en las opiniones sobre los tres niveles de la Administración: Central, Autonómica y Municipal. Al desagregar por la Comunidad de residencia y actuación de las empresas, observamos dos aspectos relevantes: los empresarios andaluces otorgan una valoración a la Administración Autonómica significativamente peor que los empresarios catalanes y madrileños. Y los empresarios de estas dos últimas comunidades valoran peor a la Administración Central que a la Autonómica. No así los empresarios andaluces.

Por otra parte, los empresarios consideran que la ausencia de coordinación entre las Administraciones es un obstáculo serio para la actividad empresarial: más del 50% consideran que esta falta de coordinación es un obstáculo grave y un 37% que es un obstáculo mediano. Estos datos confirman la percepción que teníamos muchos de que la superposición de varias Administraciones (con distinta lógica y, muchas veces, distinto color político) en la regulación de actividades de una misma empresa es una seria dificultad, añadida a la mala calidad de la Administración Pública en su conjunto. Es difícil, y quizá irrelevante, asignar responsabilidades en esta falta de coordinación, pero mi testimonio personal en el inicio del proceso (años 1983 y 1984) es que el celo de la Administración Central por no perder competencias era una fuente importante de descoordinación.

Menos justificación tiene que las diferencias en el color político de las distintas Administraciones constituya un elemento añadido de descoordinación. El exceso de partidismo en la gestión de la *cosa pública*, presente en España, y las prácticas de clientelismo político, más frecuentes de lo que sería deseable, puede explicar este hecho.

Es difícil arbitrar mecanismos para mejorar la coordinación si se mantiene la baja calidad de las distintas Administraciones. El objetivo fundamental debería ser mejorar la eficiencia y transparencia de los tres niveles de la Administración. Con esa mejora se aumentaría la coordinación. Sin embargo, avanzar en la idea de *ventanilla única* para los ciudadanos y empresas, contribuiría a aliviar algunos de los problemas de descoordinación. Al fin y al cabo, las tres Administraciones son parte del mismo Estado, que ha quedado organizado en tres niveles



por decisión democrática de los españoles, y no tiene sentido que actúen muchas veces como compartimentos estancos en su atención a los ciudadanos y empresas. Sin embargo, los problemas de descoordinación van más allá de los desajustes que generan la existencia de tres ventanillas.

Por último, al hecho de que la calidad de los servicios e infraestructuras públicas sea considerado por los empresarios un obstáculo significativamente menor que otros aspectos del funcionamiento de la Administración, puede haber contribuido la descentralización administrativa. Pero en este sentido hay que subrayar que los empresarios madrileños perciben la calidad de los servicios e infraestructuras públicas como un obstáculo mucho menor que los andaluces y catalanes.

5. Conclusiones

Las instituciones formales (las normas y organizaciones que regulan las relaciones económicas) y las instituciones informales (el grado de cumplimiento de las normas, los sesgos en los que incurrir los que tienen la función de aplicarlas y las irregularidades cometidas por esas mismas personas) configuran los incentivos de los agentes económicos y condicionan decisivamente la actividad empresarial.

Las Administraciones Públicas son una parte fundamental de las instituciones formales y su conducta, las de sus responsables políticos y sus gestores, constituye un elemento muy relevante de las instituciones informales.

Según una encuesta transnacional (la EOS del World Economic Forum), los empresarios españoles valoran a las Administraciones Públicas peor que la mayoría de los países de la OCDE. Pese a considerar que los impuestos no son una carga tan grande como en bastantes países de nuestro entorno, otros aspectos del funcionamiento de las Administraciones Públicas reciben una valoración más negativa que en la mayoría de los países de la OCDE. También consideran que el favoritismo en las decisiones de las Administraciones Públicas es relativamente grande.

En una encuesta a empresarios españoles de Andalucía, Cataluña y Madrid, se obtiene que distintos aspectos de la Administración Pública (concesión y tramitación de permisos y licencias) constituyen, junto al mal funcionamiento de la Justicia, obstáculos de primera magnitud para la actividad empresarial. También constituye un obstáculo relevante la baja coordinación entre las distintas Administraciones.

En esa misma encuesta dos tercios de los empresarios encuestados suspenden a la Administración Central, sin diferencias en la distribución geográfica de los empresarios. Tam-

bién en el agregado, los empresarios tienen una valoración baja de la Administración Autonómica y de la Administración Municipal. Pero si desagregamos los resultados por Comunidades, los empresarios andaluces otorgan una valoración a la Administración Autonómica significativamente peor que los empresarios catalanes y madrileños. Y los empresarios de estas dos últimas comunidades valoran peor a la Administración Central que a la Autonómica. No así los empresarios andaluces.

El desarrollo del Estado de las Autonomías, que ha tenido indudables efectos favorables sobre el acercamiento de las Administraciones a los ciudadanos, no ha contribuido a mejorar la mala valoración que los empresarios tienen de las Administraciones. Ha añadido elementos negativos, en forma de descoordinación entre las distintas Administraciones.

Bibliografía

- 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.
- NORTH, D. C. y THOMAS, P. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, R.U.
- NORTH, D. C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, Norton, N. York.
- SEBASTIÁN, C. (2006): "La Justicia y los Empresarios", Cinco Días, 17 de Junio.
- SEBASTIÁN, C. y ROCA, J. (2006): "Normas y Percepción de las Normas", se encuentra en www.calidadinstitucional.org.
- SERRANO, G (2006): "Explorando la base de Datos *Doing Business*. ¿Qué hace a España diferente?", se encuentra en www.calidadinstitucional.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.