



## XIV ENCUENTRO ECONOMÍA PÚBLICA Políticas Públicas y Reformas Fiscales

**Santander, 1-2 de febrero de 2007**

### *Comunidades Autónomas, actividad normativa, productividad y crecimiento*

Dra. Anabel Zárate Marco

Dr. Jaime Vallés Giménez

Universidad de Zaragoza

#### **RESUMEN**

El impacto de la regulación sobre la productividad es un tema de creciente interés en las últimas décadas debido a que algunos autores sugieren que la proliferación de normas puede ser la responsable de la reducción del ritmo de crecimiento de algunas economías occidentales. La regulación (como otros instrumentos públicos) tiene importantes efectos que pueden ser benévolos o dañinos. Una regulación justificada y bien diseñada puede proteger a los consumidores de productos perjudiciales, también puede limitar la contaminación, aumentar la seguridad en el trabajo, y contribuir de muchas otras formas a la salud, seguridad y a una sociedad mucho más productiva y equitativa. Por el contrario, un número excesivo de normas o mal diseñadas puede causar confusión y retrasos, un aumento no razonable de los costes de cumplimiento en términos de inversiones de capital, mano de obra y continuo papeleo administrativo, retardos en la innovación, disminuciones de la productividad, y accidentalmente distorsiones en los incentivos privados. El objetivo del trabajo que proponemos es estudiar los posibles efectos que sobre el crecimiento y la productividad de las Comunidades Autónomas españolas ha podido tener la actividad normativa que estas han realizado en la última década (1989-2001).

**Palabras clave:** Gobiernos regionales, descentralización, regulación, eficiencia y desarrollo.

**Código JEL:** H11, D24, D78, K20, L10, L51, O40

#### **Direcciones y teléfonos de contacto:**

Jaime Vallés Giménez

Dpto. de Estructura e Historia Económica y Economía Pública.

F. de Ciencias Económicas. Universidad de Zaragoza

C/ Gran Vía, 2. Zaragoza 50005

Tfno: 976 76 27 70. Fax: 976 76 27 70.

E-mail: [jvalles@unizar.es](mailto:jvalles@unizar.es)

## 1.- Introducción

Uno de los hechos económicos más notables dentro de España es la considerable dispersión observada en las tasas de crecimiento durante las últimas décadas, ya que algunas regiones han despuntado en términos de crecimiento de la productividad y producción, en tanto que otras se han rezagado. Este fenómeno ha permitido un proceso de convergencia en los estándares de vida y en los niveles de productividad. ¿Qué factores han determinado estas marcadas diferencias en los resultados de crecimiento económico? A partir del auge que ha adquirido el estudio de la regulación en las últimas décadas, hemos creído conveniente preguntarnos si la explicación a dichas pautas dispares de crecimiento de las Comunidades Autónomas (CCAA) puede encontrarse en los aspectos relacionados con la regulación, puesto que configura un entorno institucional diferente y cambiante con una clara incidencia sobre los mercados y la toma de decisiones de los agentes económicos<sup>1</sup>.

La intervención del Sector Público en calidad de agente regulador queda justificada por la existencia de fallos de mercado, más allá de su papel como definidor del marco institucional en el que se desarrolla la economía de mercado. Ahora bien, tal y como se desprende de la Economía del Bienestar, la existencia de fallos de mercado solo constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para la intervención pública y, por tanto, la pertinencia de ésta ha de valorarse en términos de las ganancias netas de bienestar que de la misma se derivan. En consecuencia, la regulación ha de ser analizada desde una doble perspectiva, positiva y normativa, ya que no sólo es relevante el estudio del por qué de la regulación sino también del cómo se efectúa dicha regulación. Aunque a menudo se ha puesto énfasis en las diferencias en los mercados de trabajo, las distintas condiciones económicas y de mercado inducidas por la regulación también pueden tener un impacto directo sobre el crecimiento económico. Las instituciones y las normas legales que afectan al funcionamiento de los mercados pueden influir de manera importante en las estructuras de gobierno de las empresas, los incentivos económicos y el acceso al mercado.

La sensación generalizada de que el número de normas y su complejidad ha experimentado un excesivo crecimiento, y que bajo dicho contexto se producen ineficiencias e importantes costes para los diversos agentes, ha motivado que en las últimas décadas se pongan en marcha importantes procesos de reforma institucional para paliar dichas pérdidas de bienestar. Los beneficios que pueden derivarse de una Reforma de la regulación bien diseñada y ejecutada son diversos, con un impacto claro sobre la

---

<sup>1</sup> Esto ha sido estudiado en el ámbito de la OCDE por Nicoletti y Scarpetta (2003). Otros estudios similares sobre cómo la regulación puede influir en los resultados económicos han analizado la relación entre la actividad legislativa y, por ejemplo, la investigación y el desarrollo (Bassanini y Ernst [2002]), los incentivos salariales (Jean y Nicoletti [2002]) o el empleo (Nicoletti y Scarpetta [2002]).

productividad, los precios, el producto nacional, el empleo, y la calidad y variedad de los bienes y servicios. Además, permite impulsar otros objetivos sociales importantes como mejoras en la salud, seguridad, infraestructuras, equilibrio regional y calidad medioambiental, que pueden acometerse sin necesidad de incrementar el esfuerzo tributario, e incluso reduciéndolo, al fomentarse una economía más productiva, flexible y con mayores niveles de empleo, crecimiento e innovación. Asimismo, cuando menos, la mayor transparencia sobre los beneficios y costes de la regulación ayudará a fijar de forma más efectiva las prioridades de la acción pública.

Atendiendo a dichos beneficios, la mayoría de los países de la OCDE pusieron en marcha un conjunto de reformas orientadas a favorecer una actividad normativa que promoviese una mayor competencia y eficiencia en los mercados. Los elementos principales de las reformas implementadas en las dos últimas décadas se basaron en la reducción de la actividad del sector público a través de la privatización, la liberalización de los mercados potencialmente competitivos y la regulación procompetitiva de los monopolios naturales<sup>2</sup>. Sin embargo, el contexto en el ámbito autonómico español ha sido el opuesto, ya que se ha acentuado la presencia del sector público en la vida económica, debido al importante proceso de descentralización acometido, y aparentemente la regulación de las CCAA ha sido creciente durante las últimas décadas, si bien, las condiciones iniciales y el ritmo de dichos procesos ha diferido ampliamente entre nuestras regiones, conduciendo a diferencias persistentes en los mercados. Pues bien, dado dicho marco de referencia, nos vamos a preguntar por los efectos de esos procesos sobre los resultados económicos de las distintas CCAA en términos de productividad y crecimiento<sup>3</sup>.

Una característica distintiva de nuestro análisis es que no intentamos medir directamente la intensidad de los incentivos empresariales y el grado de competencia en las economías regionales o en una industria específica, labor plagada de problemas empíricos y conceptuales; sino que nos centramos en la actividad normativa pues dicha política puede afectar, por ejemplo, a la capacidad de las empresas para acceder a los mercados (por ejemplo, mediante la creación de barreras a la entrada) o a la competencia

---

<sup>2</sup> En Laffont y Tirole (1993) se presenta un resumen del debate teórico sobre el asunto de la propiedad. Recientemente, Megginson y Netter (2001) resumen la evidencia empírica; y concluyen que "la investigación apoya la proposición de que las empresas privadas son más eficientes y más rentables que las empresas de propiedad estatal comparables". Véase también Gönenc et al. (2001) y OCDE (2001c) para un análisis de la situación de las empresas públicas en los países de la OCDE. Aunque la privatización puede mejorar la eficiencia productiva de las empresas, es de esperar que las políticas enfocadas a favorecer la competencia en los mercados tengan más efectos sobre la eficiencia estática y dinámica. Sobre estas cuestiones puede consultarse Meyer y Vickers (1977), Lazear y Rosen (1981), Nalebuff y Stiglitz (1983), Winston (1993), Aghion y Howitt (1998), Boone [2000] y Aghion et al (2001).

<sup>3</sup> Algunos estudios empíricos han explorado el vínculo entre las estructuras de propiedad, la competencia y la productividad a partir del análisis de industrias específicas o paneles de empresas (por ejemplo, Nickell [1996]; McKinsey [1997]; D´Souza y Megginson [1999]). Aunque lo anterior permite aislar las condiciones de mercado específicas en las que se toman las decisiones empresariales, impide el análisis de las implicaciones sobre el crecimiento económico, ya que se dejan de lado los efectos de equilibrio general que dependen de los vínculos entre sectores y la capacidad de ajuste de cada economía, tal y como se explica en OCDE (1997, 1997b).

efectiva entre empresas (por ejemplo, mediante la distorsión de los mecanismos de mercado). En principio empleamos para cuantificar la regulación de las CCAA un indicador propio de actividad normativa regional (1989-2001), que hemos construido a partir de la base de datos del *Instituto de Derecho Público*. Después analizaremos el posible impacto que puede tener la regulación autonómica sobre el crecimiento de la productividad multifactorial (PMF)<sup>4</sup>, la cual puede jugar un papel crucial en el crecimiento del VAB y explicar una alta proporción de la varianza de éste entre las distintas regiones.

## 2.- Regulación, costes de eficiencia y crecimiento económico

Una función básica de cualquier gobierno es promover el bienestar económico y social de sus ciudadanos. Los gobiernos intentan lograr este objetivo de formas muy variadas, entre las que se encuentran las políticas que pretenden alcanzar la estabilidad macroeconómica, incrementar el empleo, mejorar la educación, garantizar la igualdad de oportunidades, promover las innovaciones, y conseguir niveles elevados de calidad medioambiental, salud y seguridad. Para lograr estas finalidades, la actividad del Sector Público condiciona la vida de los agentes económicos de manera muy diversa, pudiendo destacarse como instrumentos básicos los impuestos, los gastos públicos y la regulación.

La regulación se caracteriza por incluir aquellas actividades públicas más difíciles de cuantificar y evaluar, por carecer de repercusión presupuestaria y no tener generalmente reflejo monetario a corto plazo. Es habitual diferenciar entre la regulación básica o genérica y la específica. Dicha distinción se basa en que la relevancia de los factores institucionales (o regulación básica) es decisiva. Si el marco institucional o las reglas de juego hubieran de ser negociadas en cada ocasión por quienes realizan los intercambios económicos, los agentes privados estarían asumiendo íntegramente los costes de transacción y el proceso sería tan laborioso y costoso que llegaría a ser inviable, impidiendo que los mercados funcionasen. Ahora bien, otras veces el Estado no se limita a

---

<sup>4</sup> A menudo se utilizan el cálculo del crecimiento de la productividad multifactorial (PMF) como *proxy* del progreso tecnológico. Las estimaciones de la PMF son tasas residuales de variación del VAB, una vez que se descuenta la contribución ponderada del cambio en los factores de producción capital y trabajo. Por tanto, dichas estimaciones incorporan varios supuestos sobre la medición del producto y los *inputs*. Primero, dadas las limitaciones de la información, utilizamos el empleo total como medida del *input* trabajo, y el stock total de capital como medida del *input* capital, es decir, no se toman en cuenta los cambios en la composición de la fuerza de trabajo o en el stock de capital. Además, estas estimaciones de crecimiento de la PMF reflejan tanto el componente del progreso tecnológico incorporado como el no incorporado. El componente no incorporado captura las mejoras tecnológicas y de organización que aumentan la producción dado un conjunto de factores (para una misma composición y calidad). Sin embargo, también se puede intentar evaluar el efecto de las mejoras en la calidad del trabajo y el capital sobre la productividad en los territorios que invierten en esas mejoras. Este segundo componente del progreso tecnológico es al que se da el nombre de incorporado y refleja las mejoras en la capacidad productiva debidas al uso de insumos factoriales de mayor la calidad (Greenwood et al. [1997] y Hercowitz [1998]). Segundo, las ponderaciones para los factores de producción en el cálculo de la PMF o crecimiento residual deben ser las productividades marginales del trabajo y del capital. Sin embargo, dichos valores no son observables, por lo que seguimos el procedimiento estándar de usar como valores aproximados las participaciones de los factores en el VAB. Lo anterior se basa en algunos supuestos, debiendo destacarse entre ellos que los mercados de productos y factores deben ser perfectamente competitivos y que hay rendimientos constantes a escala (Morrison [1999], Scarpetta et al [2000], y Scarpetta y Tressel [2002]).

actuar como legislador y árbitro para el sector privado, sino que en múltiples aspectos es un activo participante en los mercados. En ocasiones condiciona, con regulaciones muy específicas y nada genéricas, precios, cantidades y los tipos de productos a intercambiar, por ejemplo, a través de la fijación del salario mínimo, las tarifas eléctricas o las normas de calidad que han de cumplir los alimentos.

En este trabajo, vamos a centrarnos en los aspectos institucionales del llamado análisis económico de la regulación [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE (1997), Oficina de Gestión Presupuestaria de EEUU-OMB (1996 y 1997) y Oficina para la Revisión de la Regulación de Australia-ORR (1995 y 1996)]<sup>5</sup>, por lo que nosotros vamos a entender por regulación el conjunto de instrumentos diversos con los que los gobiernos establecen condiciones, exigencias o limitaciones a la actividad de los sujetos, empresas e incluso al propio Sector Público. La regulación incluiría normas formales e informales aprobadas por todos los niveles de gobierno, y reglas emitidas por los organismos reguladores en los que el gobierno puede delegar su capacidad normativa.

Las medidas de regulación pueden ser de tres tipos: económicas, sociales y administrativas. La regulación económica es la empleada por el gobierno para alterar las decisiones de asignación de recursos que toman los agentes económicos, con la intención de garantizar la eficiencia en los mercados, e incluye medidas relacionadas con restricciones sobre la entrada y salida de los mercados, el ejercicio del monopolio, controles sobre precios, cantidades, etc. Por otra parte, la regulación social se emplea por los gobiernos para conducir el comportamiento de los agentes económicos con el fin de proteger determinados valores sociales tales como la salud, la seguridad, el medio ambiente, el equilibrio regional, la cohesión social, etc. Este tipo de normativa es necesaria porque el mercado no valora adecuadamente algunos bienes a los que los ciudadanos atribuyen una gran importancia, o porque se deben controlar las consecuencias dañinas resultantes de transacciones en el mercado<sup>6</sup>. Finalmente, la regulación administrativa está relacionada con las obligaciones que el Sector Público impone al privado con la finalidad de obtener información (obsérvese que supone trasladar la carga de la obtención de información al sector privado)<sup>7</sup>. Incluye la normativa sobre

---

<sup>5</sup> La teoría de la regulación es muy amplia y bastante técnica, por lo que realizar una revisión detallada de la misma está fuera del objetivo principal del presente trabajo. Una visión más profunda, en especial de los aspectos de carácter técnico, puede realizarse en los originales de Averch y Johnson (1962); Laffont y Tirol (1986); Stigler (1971); Posner (1974); Peltzman (1976); Becker (1983); Joskow y Rose (1989); Noll (1989), o bien en los libros de Joskow y Noll (1981), Laffont y Tirol (1993) y Ogus (1994).

<sup>6</sup> Esto no significa que la regulación social esté siempre justificada. En algunos casos, muchas normas son inútiles o incluso contraproducentes para alcanzar el objetivo que se proponían. Y, en otros, sucede que los beneficios obtenidos son inferiores a los costes generados por la regulación, por lo que es recomendable revisarla.

<sup>7</sup> En este caso, hay que diferenciar claramente entre aquellas tareas administrativas que en cualquier caso tendrían que realizar las empresas (exista o no una regulación), por ejemplo, para calcular los costes de producción; de aquellas que son estrictamente debidas a la regulación (calcular las retenciones a los empleados y las cotizaciones a la seguridad social).

regulación fiscal, administración sanitaria, control de la economía sumergida y acciones relativas a la obtención de información de la actividad empresarial.

Tal y como señala Ogus (1994), la regulación se puede llevar a cabo a través de muy diversos instrumentos, entre los que cabe mencionar el control de precios o las cantidades de bienes o emitiendo algunas prohibiciones sobre los consumidores o empresas. En estos casos se dice que la regulación es directa. Sin embargo, también existen regulaciones indirectas tales como franquicias, concesiones, licencias y permisos. Además, debe considerarse el establecimiento de estándares de calidad y desempeño. Siguiendo a Fernández Ordóñez (2000), la variedad de formas en que el Estado ha intervenido e interviene mediante la regulación revela de lo que ha sido capaz la imaginación humana. Algunos de los principales ejemplos de acciones normativas en este sentido los hemos sintetizado en la **tabla 1**.

**Tabla 1: Algunos instrumentos en que se materializan las acciones reguladoras**

1) <i>Barreras a la entrada genéricas:</i>	
• Monopolio legal y licencias o autorización para operar (TV, Telefónica, electricidad, loterías, estancos).	• Colegiación obligatoria (profesionales).
2) <i>Dificultades al comercio internacional:</i>	
• Cuotas y licencias de importación (coches, productos agrarios).	• Límites a las cantidades a cambiar en moneda extranjera.
• Desgravación fiscal a la exportación.	• Autorización de inversiones extranjeras.
3) <i>Restricciones sobre los precios:</i>	
• Precios fijos o máximos (electricidad, taxis, correos, teléfonos, gasolineras, tipos de interés, etc.).	• Margen fijo (farmacias, etc.).
4) <i>Restricciones sobre la producción o el consumo:</i>	
• Cuotas máximas de producción (acero, leche, pesca).	• Consumo obligatorio de ciertos bienes y servicios (Seguridad Social, educación, etc.).
• Límites máximos a la emisión de contaminación.	
5) <i>Restricciones sobre la localización:</i>	
• Distancia mínima entre establecimientos y número máximo (gasolineras, farmacias, notarias).	• Autorización discrecional para el uso del suelo (hipermercados y grandes superficies, construcción de viviendas y oficinas).
• Cobertura obligatoria de todo o parte del territorio (cadenas de TV, telecomunicaciones).	
6) <i>Restricciones sobre el tiempo:</i>	
• Número máximo de horas de apertura semanales (comercio).	• Prórroga forzosa (arrendamientos urbanos).
	• Frecuencia mínima (puente aéreo).
7) <i>Distorsiones de los costes con efecto similar a las ayudas:</i>	
• Compra obligatoria de factores de producción nacionales por empresas reguladas o que reciben ayudas públicas (carbón nacional para la generación de electricidad).	
8) <i>Restricciones sobre la publicidad y la transparencia:</i>	
• Prohibición de anunciarse (profesiones).	• Adjudicación directa (sin competencia) de proyectos públicos.
9) <i>Restricciones sobre la calidad y la estandarización:</i>	
• Aplicación restrictiva de estándares para dejar empresas fuera del mercado.	• Regulaciones mal diseñadas sobre seguridad, medio ambiente, condiciones laborales, etc., que imponen un coste fijo que hace inviables las pequeñas empresas, y favorece la concentración.
10) <i>Restricciones de tipo financiero:</i>	
• Requisitos de capital mínimo (seguros, banca, coeficientes obligatorios de inversión).	• Aavales y fianzas exigidos para los concursos públicos.
11) <i>Otras restricciones sobre la actividad de las empresas:</i>	
• Distribución obligatoria de determinados productos (exhibición de cine comunitario en salas de cine).	• Obligación de contratar vía intermediarios (electricidad, bolsa, INEM, estancos).

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Ordóñez (2000).

Para responder a la cuestión de qué argumentos legitiman la intervención del Sector Público en la economía, es necesario tener en cuenta que el equilibrio competitivo de una economía de mercado debe ser tomado como punto de referencia para valorar la eficiencia. Esto es así porque el mecanismo de los precios, en un contexto perfectamente competitivo, garantiza una asignación óptima de los recursos disponibles en el sentido de Pareto (no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin disminuir el de otro). Empero, en ocasiones, el funcionamiento del mercado se aleja del resultado eficiente por la presencia de fallos de mercado [Baldwin y Cave (1999)]. Entre los principales fallos de mercado que dan origen a reglas públicas podemos destacar el monopolio natural y el poder de mercado, la inexistencia de mercados y las externalidades en sentido amplio, la presencia de información asimétrica o inadecuada, los aspectos redistributivos y la estabilización<sup>8</sup>. Hemos resumido los principales fallos de mercado, con algunos ejemplos de normas asociadas a ellos, en la **tabla 2**.

En ocasiones, la regulación se ha referido a cuestiones directamente relacionadas con los intereses públicos, como la salud, el medio ambiente o la seguridad, mientras que en otras ha incidido en cuestiones ajenas al ámbito público. Desde una perspectiva distinta, ciertas regulaciones pueden ser aceptables porque contribuyen a la eficiencia y al bienestar, y otras pueden ser rechazadas por ineficientes (algunos ejemplos como el control de los horarios, el acceso a la profesión o actividad, o la prohibición de efectuar descuentos en determinados bienes resultan particularmente significativos). En unos casos, la regulación cuenta con justificaciones económicas, tal como ocurre en los casos del monopolio natural o la defensa de la competencia; pero en otros, responden más a valores sociales dominantes que a argumentos estrictamente económicos (como las normas que afectan a la venta de alcohol), e incluso en casos extremos es difícil sostener con argumentos sólidos algunas regulaciones como la fijación del precio de reventa de los libros.

De hecho, según el estudio de la Unión of Industrial and Employers' Confederations of Europe-UNICE (1995), que encuestó a 2500 empresas de 20 países europeos, los principales problemas asociados a una regulación excesiva o de "mala calidad" pueden sintetizarse como sigue:

---

<sup>8</sup> La regulación también puede ser fruto de la planificación económica que realiza el Estado (demanda esperada de gas, luz, teléfono, evitar que se sobre exploten los recursos naturales y desaparezcan, etc.). No obstante, cabe pensar que en muchas ocasiones la regulación es una forma de escapar al control presupuestario, o una forma rápida y barata de exhibir que se han adoptado medidas en un determinado asunto. La regulación equivale a mayores impuestos o puede actuar como un sustitutivo de gastos públicos explícitos, que las empresas intentarán trasladar hacia delante o detrás en función de las elasticidades. La restricción presupuestaria también fomenta una sustitución entre políticas presupuestarias y la regulación, ya que el reflejo presupuestario de esta última es mucho menor, y la mayor parte de los costes de cumplimiento son soportados por los agentes económicos regulados (empresas) o al desplazarse éstos a los consumidores.

a) Las regulaciones que generan efectos adversos peores son las tributarias y otras obligaciones administrativas (77% de las empresas), las relacionadas con el empleo (70% de las empresas) y las relacionadas con el medioambiente (57% de las empresas).

**Tabla 2: Argumentos que pueden justificar la actividad reguladora**

Fallos del mercado	Regulación
<p><b>I.- Ausencia de mercados perfectamente competitivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia imperfecta o poder de mercado</li> <li>Monopolio natural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leyes de Defensa de la Competencia. Empero, en ocasiones el Sector Público puede ser el origen de dicho poder de mercado, como cuando la regulación prohíbe la importación de bienes a bajo coste o se otorgan licencias de explotación exclusiva.</li> <li>Regulaciones que afectan a los denominados "servicios de red" y que pueden incidir sobre el precio o la cantidad producida (número de líneas de autobús), la obligación de prestar un servicio universal, la calidad del servicio, la inversión a realizar, etc.</li> </ul>
<p><b>II.- Inexistencia de mercados o presencia de externalidades en sentido amplio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bienes públicos.</li> <li>Propiedad común</li> <li>Efectos externos.</li> <li>Bienes preferentes e indeseables.</li> <li>Sectores o bienes estratégicos.</li> <li>Falta de mercados privados, cuya principal causa es la existencia de información asimétrica (que se manifiesta en forma de selección adversa y el riesgo de manipulación -riesgo moral-).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las leyes o los tratados internacionales son ejemplo de bienes públicos (no rival y no exclusión). También la defensa nacional (producción mediante reclutamiento forzoso) o el fomento de la investigación científica básica.</li> <li>Pesca, o el espectro para la transmisión de emisiones de radio.</li> <li>Normativa medioambiental y procesos no contaminantes.</li> <li>Educación, sanidad (servicio universal).</li> <li>Drogas, colorantes y aditivos alimenticios, productos químicos dañinos.</li> <li>Telecomunicaciones, centrales nucleares, producción explosivos.</li> <li>Normativa que hace obligatorio el seguro médico, normas de solvencia para las entidades financieras, o la producción pública (Seguridad Social, Banca Privada).</li> <li>Obligatoriedad del seguro mínimo del automóvil, de la sanidad pública o del seguro de desempleo. En estos casos, los sujetos pueden complementar con seguros privados dicha prestación.</li> </ul>
<p><b>III.- Información asimétrica o inadecuada</b></p> <p>Los niveles de información disponibles en el mercado (sobre la calidad y el precio de los productos o la situación futura en que se encontrarán los agentes económicos) pueden no ser eficientes porque la información es costosa, y ello puede provocar muy diversos costes sociales, entre los que aparecen niveles bajos de innovación, poder de mercado, y asignaciones ineficientes de recursos basadas en fraudes al consumidor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mercado farmacéutico (venta exclusiva de medicamentos).</li> <li>Normas relativas a la obligación de realizar presupuestos previos a la reparación o la publicación del mibor-euribor como tipo de referencia.</li> <li>En cuanto a la calidad de los bienes, la Inspección Técnica de Vehículos (ITV) suministra información a los compradores de coches usados.</li> <li>Sector Agroalimentario (como controles para detectar la <i>encefalopatía espongiiforme</i>).</li> <li>Normativa de prevención de riesgos laborales.</li> <li>Homologación de titulaciones, normas de etiquetado, estándares de calidad.</li> </ul>
<p><b>IV.- Falta de movilidad de los factores productivos</b></p> <p>Cuando los inputs no se pueden mover libremente hacia aquellas aplicaciones en que serían empleados óptimamente surgen costes de eficiencia (mov. funcional y geográfica).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdida del subsidio de desempleo por rechazar una oferta de trabajo.</li> <li>Principio de "control por parte del país de origen" de las entidades financieras.</li> </ul>
<p><b>V.- Garantía de la estabilidad y crecimiento económico</b></p> <p>Crecimiento ecº estable y sostenido, control de la inflación y equilibrio externo, promovidos mediante políticas anticíclicas, de I+D, industrial y gasto en infraestructuras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adhesión a la Unión Europea y Ley de Estabilidad Presupuestaria.</li> <li>Programas de apoyo a las PYMES (alta creación de innovaciones, empleo e incremento de la flexibilidad de oferta).</li> </ul>
<p><b>VI.- Aspectos redistributivos y de equidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Equidad vertical y horizontal.</li> <li>Igualdad de oportunidades.</li> <li>Equidad categórica o <i>ex post</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La no discriminación o la discriminación positiva de la mujer.</li> <li>La política de desarrollo regional para el reequilibrio territorial.</li> <li>Subvenciones cruzadas y obligación de servicio universal.</li> <li>Intervenciones para garantizar igual acceso a la justicia, la educación, la cultura y, en general, a la información económica relevante (Memorias anuales de las SA).</li> <li>Asegurar un consumo mínimo de bienes preferentes o nivel de subsistencia (educación básica, una vivienda digna o alimentación esencial).</li> <li>Una regulación que permita y estimule intervenciones privadas (no estatales) como soluciones a los fracasos del mercado (altruismo y problema del usuario gratuito): Organizaciones no lucrativas y el mecenazgo cultural.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

b) Los principales problemas asociados con las normas son el elevado volumen de las regulaciones (77% de las empresas) y la alta complejidad que presentan las normas (55% de las empresas).



- c) Los efectos fundamentales de las normas sobre las empresas son el incremento de los costes (74% de las empresas), la disminución de la flexibilidad (64% de las empresas), y el consumo de tiempo de gestión (62% de las empresas).
- d) Las consecuencias primordiales son la disminución del nivel de competitividad, que se obstaculiza la mejora de eficiencia operativa de las empresas y la innovación, que los ajustes estructurales se realizan con retrasos y que se impide el desarrollo y crecimiento de las PYMEs.

En respuesta a tal situación, la mayoría de países de la OCDE han establecido programas de reforma y gestión de la regulación<sup>9</sup>, aunque dichos mecanismos eran virtualmente desconocidos 15 años antes. Por Reforma de la actividad reguladora entendemos modificaciones que mejoran la calidad de la regulación, esto es, que mejoran su funcionamiento, su coste-efectividad, o la calidad legal de las normas y de las formalidades administrativas a ellas asociadas. Reforma puede significar revisión de una regulación específica, una modificación profunda y reconstrucción de un régimen normativo completo y de sus instituciones, o una mejora de los procesos de propuesta, aprobación y gestión de la actividad normativa. Esto es, tal y como se deduce de Fernández Ordóñez (1999), Reforma significa una combinación de regulación nueva, desregulación y re-regulación, que incorpora también las políticas de privatización, liberalización y defensa de la competencia, junto con las reformas institucionales necesarias.

Teniendo en cuenta el análisis económico normativo, podemos decir que dichas estrategias de Reforma de la regulación responden al hecho de que la regulación intenta corregir fallos que aparecen en el funcionamiento del mercado, con la finalidad de situar a la economía en una situación de equilibrio lo más próxima a la de libre competencia. En un contexto de equilibrio parcial, el beneficio neto esperado de la regulación será igual a los costes de eficiencia evitados al corregir los fallos de mercado (beneficios asociados a la regulación), menos los costes directos en que incurre el Sector Público para implementar la regulación (costes administrativos y burocráticos), y los soportados por los productores y empresas por tener que cumplir las nuevas normas (costes administrativos y de cumplimiento en términos de gastos operativos y de capital para adaptarse a las normas)<sup>10</sup>. En este sentido, la regulación sólo permite alcanzar un subóptimo, tal y como

---

<sup>9</sup> La información proporcionada por la OCDE (*International Regulation Database*) muestra que más del 90% de los países cuentan con programas explícitos para reducir las cargas administrativas y más del 60% tiene en vigor programas para reducir el número de licencias y permisos necesarios para iniciar y operar un negocio. Véase también ORR (1995, 1996), para un resumen de los sistemas de gestión de la Reforma de la regulación implantados en EE.UU., Australia, Canadá, Japón, y Gran Bretaña, y un comentario de las principales estrategias instrumentadas en los países de la OCDE.

<sup>10</sup> Muchas veces los costes de cumplimiento y parte de los administrativos suelen recaer sobre los productores, que los perciben como un impuesto (mayores costes), intentando trasladarlos a los consumidores, vía mayores precios, o hacia atrás, a sus trabajadores, a través de menores salarios. En cuanto a los costes de implantación de la regulación soportados por el Estado, podemos pensar que se repercuten íntegramente a los consumidores y

sugieren los trabajos de la OCDE, Banco Mundial, Comisión Europea y Tribunal de Defensa de la Competencia español (TDC), al superar los costes ocasionados por la regulación a los beneficios derivados del stock de normas existente.

No obstante, dichas cargas no son exactamente los costes económicos o de eficiencia, ya que la regulación también genera importantes desventajas para el gobierno, los agentes regulados y la sociedad en su conjunto, que son difícilmente cuantificables, tales como efectos adversos sobre la flexibilidad y la innovación (que pueden perjudicar a la productividad y competitividad de la economía), e incertidumbre e incentivos privados que modifican la toma de decisiones (que pueden distorsionar la inversión – sobreinversión- o reducir el apoyo necesario que requieren determinadas actividades). En definitiva, junto a los costes directos de la regulación hay que tener en cuenta los costes indirectos, que incluyen los efectos de segundo orden de la regulación, y que se filtran desde la industria regulada al resto de la economía a través del cambio que experimentan las cantidades producidas y los precios, además de otros efectos adversos que provoca la presencia de normas en la economía.

Junto a ello, cabe considerar que en muchas ocasiones la regulación no sólo introduce costes directos e indirectos en los sectores o mercados de productos regulados, sino que puede provocar que los mercados sean menos flexibles frente a cambios en la demanda, lo que hace que la oferta se contraiga y sea más rígida, e incluso permite situaciones de monopolio sin que existan costes decrecientes en la industria, como describe el TDC (captura de rentas)<sup>11</sup>. El efecto provocado por ambas situaciones es un crecimiento mayor de los precios y una reducción adicional del output producido.

Adicionalmente, hay que tener cuidado a la hora de evaluar los costes de la regulación, ya que determinadas normas establecen transferencias entre agentes económicos, que constituyen pagos de un grupo de sujetos a otro (entre consumidores y agricultores, por ejemplo) y, por consiguiente, no son costes reales para la sociedad en su conjunto. La pérdida de un agente económico es la ganancia de otro. Por tanto, junto al impacto sobre la eficiencia, la regulación también provoca efectos redistributivos, puesto que los beneficiarios de una norma no tienen por qué coincidir con los que soportan la carga de su cumplimiento o, en caso de que concuerden, coste soportado y beneficio disfrutado pueden diferir [Hopkins (1991)].

---

productores, puesto que se financiarán a través de impuestos. También las normas que restringen la competencia tienen efectos equivalentes a los impuestos, como señala el TDC (1995), al obligar a los consumidores a pagar un precio mayor (diferencia entre el precio resultante de competencia restringida y de libre competencia). Realmente, la carga se comparte en la mayoría de ocasiones por productores y consumidores, ya que los consumidores reaccionarán frente a esos mayores precios reduciendo la cantidad consumida del bien o acudiendo a sustitutivos próximos.

<sup>11</sup> Diversos estudios muestran que la competencia doméstica e internacional (medida por la concentración de mercado, el tamaño de las rentas, las tasas de penetración de las importaciones, etc.) es clave para la mejora de la productividad (Van Wijnbergen y Venables [1993], MacDonald [1994], Baily y Gerbach [1995], Nickell [1996]; Blanchflower y Machin [1996]; Nickell et al [1997]; Disney et al [2000]).

En consecuencia, lo que pretenden los procesos de Reforma de la regulación es reducir los costes asociados al stock normativo mejorando la calidad y efectividad de la regulación, al objeto de lograr una reducción sensible de precios y fomentar un mayor crecimiento económico y productividad, además de otros efectos positivos adicionales como fomentar la innovación e incrementar la calidad y variedad de los productos y servicios ofertados [TDC (1995), OCDE (1997) y Comisión Europea (1995)]. Asimismo, permite impulsar otros objetivos sociales importantes como mejoras en la salud, seguridad, infraestructuras, equilibrio regional y calidad medioambiental, que pueden acometerse sin necesidad de incrementar el esfuerzo tributario, e incluso reduciéndolo, al fomentarse una economía más productiva, flexible y con mayores niveles de empleo, crecimiento e innovación. Por último, cuando menos, la mayor transparencia sobre los beneficios y costes de la regulación ayudará a fijar de forma más efectiva las prioridades de la acción pública.

Los mercados no pueden funcionar sin normas, aunque su exceso o tosquedad perjudica el desarrollo económico. Es más, la importancia de la regulación, desde un punto de vista económico, es creciente, puesto que conforme el gobierno ve reducido su margen de maniobra en otros instrumentos de política económica por las exigencias comunitarias (equilibrio presupuestario, tipo de cambio, política monetaria), la función reguladora adquirirá mayor relevancia en cuanto a su número y diseño legislativo, impulsada también por una mayor demanda de los grupos de presión que ven cerradas las vías de los ingresos y gastos públicos<sup>12</sup>.

En suma, la regulación (como otros instrumentos públicos) tiene importantes efectos que pueden ser benévolos o dañinos. Una regulación justificada y bien diseñada puede proteger a los consumidores de productos perjudiciales y garantizar que están bien informados a la hora de realizar sus elecciones. También puede limitar la contaminación, aumentar la seguridad en el trabajo, desalentar las prácticas desleales y abusivas en los negocios, y contribuir de muchas otras formas a la salud, seguridad y a una sociedad mucho más productiva y equitativa. Por el contrario, un número excesivo de normas o mal diseñadas puede causar confusión y retrasos, un aumento no razonable de los costes de cumplimiento en términos de inversiones de capital, mano de obra y continuo papeleo

---

<sup>12</sup> Recientemente, algunos estudios sobre política económica han hecho hincapié en la privatización, sugiriendo que la propiedad privada puede enfrentarse con mayor eficiencia a las actividades de búsqueda de rentas. Por ejemplo, cuando la capacidad de los políticos para subsidiar empresas privadas es restringida (por ejemplo, debido a las repercusiones políticas negativas), la privatización mejora la asignación de recursos, porque los accionistas de las empresas rentables son menos propensos que los administradores públicos a aceptar las ineficiencias buscadas por los grupos de interés. Similarmente, la privatización puede hacer políticamente costoso para los ministros a cargo de la política industrial promover intercambios con grupos de interés (como el subempleo a cambio de votos) porque para el político es más sencillo pagar por las ineficiencias productivas implícitas utilizando las ganancias de empresas públicas en lugar de tener que cabildear con la tesorería (y competir con otros políticos) para obtener los subsidios necesarios para inducir a una empresa privada a contratar trabajadores en exceso. Dicho de otro modo, la privatización obliga a los políticos a absorber el coste de las ineficiencias productivas, cambiando de ese modo su resultado preferido (Shleifer y Vishny, 1994; Boycko et al, 1996).

administrativo, retardos en la innovación, disminuciones de la productividad, y accidentalmente distorsiones en los incentivos privados.

La hipótesis que pretendemos contrastar es si, de acuerdo con Stigler (1971) y Hahn (1998), dadas las ventajas políticas que supone el uso de la regulación (facilidad y rapidez de respuesta política ante los problemas de los ciudadanos), y los reducidos costes inmediatos de tales acciones políticas, además de por la falta de instituciones políticas que restrinjan un uso abusivo de la regulación y controlen la calidad y cantidad del stock existente de normas en el ámbito autonómico<sup>13</sup>, la regulación autonómica ha tenido un impacto negativo sobre la productividad y el crecimiento regional.

### **3.- Estimación de la relación entre regulación y desarrollo regional**

Hay un acuerdo general entre empresarios, ciudadanos y Administraciones Públicas de que el volumen y la complejidad de las normas aprobadas por los diferentes niveles de gobierno han alcanzado niveles históricos sin precedentes. La "inflación reguladora" no es difícil de percibir, si bien, la interpretación de tal evidencia aglutina menos consenso. Algunos mantienen que el volumen de la Regulación no es importante en la medida en que la calidad de las normas sea elevada. Otros mantienen que el continuo crecimiento de las reglas es síntoma de un aumento de los costes y de la complejidad, que implican una menor dinamicidad y una mayor rigidez de la economía con efectos negativos sobre la eficiencia (innovación y capacidad de adaptación), y que impide una mayor creación y expansión de PYMEs. La inflación reguladora también reduce la transparencia y la calidad en el proceso de generación de normas, y hace más difícil evitar la aparición de barreras no arancelarias.

Lo cierto es que, hasta los años 90, la mayor parte de los gobiernos occidentales no habían considerado los costes de la Regulación con demasiada atención. Los países pioneros fueron EE.UU. y Gran Bretaña durante los años 80. Y en la actualidad, son Nueva Zelanda, Australia, y Japón los que están acometiendo importantes procesos de Reforma de la Regulación (OCDE [1997] y ORR [1995]). También los procesos de integración económica provocan procesos de Reforma de la Regulación. En concreto, la Unión Europea ha supuesto la apertura a la competencia internacional de mercados que gozaban de cierta protección o eran monopolios, y ha impuesto la obligación de que las normas

---

<sup>13</sup> Tal y como argumentan Noll (1999) y Duso (2002), el grado de descentralización es un factor explicativo relevante de la regulación, siendo los Estados unitarios los que garantizan el consenso y facilitan la gestión del proceso de reforma de la regulación, por lo que cabe esperar mayores costes de eficiencia en los países con estructuras de gobierno descentralizadas. No obstante, a priori, el efecto esperado es ambiguo, ya que si existe cierta competencia entre CCAA (Mashaw y Rose-Ackerman, 1983), o simplemente una estructura de gobierno cada vez más descentralizada, que facilite la obtención de información por parte de los ciudadanos (Stigler, 1971), podríamos esperar, cuando menos, un efecto neutral de normas autonómicas.

nacionales no supongan un obstáculo a la circulación de ciudadanos, mercancías y servicios<sup>14</sup>.

¿Cómo influyen las diferencias en el ritmo y composición de la regulación sobre el crecimiento económico? Para evaluar si la regulación aprobada por las CCAA efectivamente afecta a la PMF y al crecimiento económico, utilizamos un conjunto de indicadores cuantitativos de la actividad normativa regional, que miden la regulación en áreas específicas y a nivel global. Estos indicadores pretende captar la posible incidencia de la regulación sobre los niveles de competencia en los mercados y la distorsión que introduce en la toma de decisiones de los agentes económicos, especialmente en aquellos casos en los que no existen razones a priori para justificar que el gobierno intervenga, o donde sea factible que los objetivos perseguidos con la regulación puedan alcanzarse por medios menos ineficientes. Sin embargo, los indicadores no pretenden medir la calidad o efectividad del entorno regulatorio existente (por ejemplo, en términos de la habilidad para alcanzar metas de políticas públicas).

A este respecto, disponemos de información cuantitativa sobre el número de normas emitidas por cada CCAA (**tabla 3**) y de una clasificación temática de la regulación aprobada por las CCAA (**tabla 4**), que puede ser útil para destacar mediante que tipo de normas las CCAA pueden introducir distorsiones en el funcionamiento de los mercados. Como puede observarse en la **tabla 3**, la actividad normativa de las CCAA ha sido intensa, siendo especialmente importante la proliferación de normas en Cataluña, C. Valenciana, Extremadura, Canarias, y Andalucía. Dicha actividad normativa ha versado (**tabla 4**), fundamentalmente, sobre aspectos relativos a la Vida política, seguridad y administración pública; Asuntos sociales; Educación; y Derecho y justicia. No obstante, desde un punto de vista operativo, hemos agrupado la actividad normativa de las CCAA en tres grandes grupos de regulaciones, tal y como sugiere Reddick (2003), diferenciando entre normas de naturaleza institucional (REGULinst), económica (REGULEcon) y social (REGULsoc)<sup>15</sup>, ya

---

<sup>14</sup> En el marco de la Reforma de la regulación, la Unión Europea ha manifestado la importancia y la necesidad de simplificar la legislación desde el lanzamiento de la iniciativa "Simplificación de la legislación en el mercado único" (SLIM), por parte de la Comisión en mayo de 1996. El proyecto SLIM se complementa con los esfuerzos por simplificar las medidas nacionales relacionadas con el mercado único. Es más, SLIM funciona ahora junto con la iniciativa BEST (Grupo operativo para simplificar el entorno administrativo de las PYMEs o *Business Environment Simplification Task Force*), y forma parte del empuje general hacia una mejor forma de legislar en la Comunidad, destacado en el informe "Legislar Mejor: una responsabilidad que debe compartirse" de 1998 (COM, 715 final de 1 de diciembre). Si bien, tal y como puede leerse en el Proyecto de Opinión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2002 [Provisional, 2002/2052 (COS)], apenas se ha logrado nada desde 1999.

<sup>15</sup> Se incluye el total de actos normativos, tal y como consideran, por ejemplo, Holcombe y Sobel (1995) y Rogers (2002, 2005). Por regulación institucional entendemos aquellas normas relacionadas con el derecho, la vida política, la Unión Europea y las relaciones internacionales. Bajo el epígrafe de regulación económica hemos incorporado las normas relativas a industria, energía, tecnología, sector primario, transporte, empleo, ciencia, comunicaciones, hacienda pública, aspectos financieros y económicos y comercio. Por último, las regulaciones de naturaleza social son aquellas vinculadas con factores ambientales, educativos, sanitarios y de protección social.

que es posible que puedan aparecer comportamientos dispares dependiendo del tipo de regulación que se someta a consideración.

Evaluar y comparar entre regiones los posibles costes de eficiencia asociados al *stock* de normas puede involucrar aspectos conceptuales y de interpretación. Aunque es relativamente sencillo señalar amplias medidas políticas cuyo propósito es aumentar la apertura del mercado y reforzar las presiones competitivas (por ejemplo, la liberalización del comercio, la simplificación administrativa), es más complicado evaluar el impacto de algunos aspectos de la regulación sobre los incentivos y la competencia. Por ejemplo, el grado en que la privatización aumenta la eficiencia en los mercados y cómo la competencia mejora la gestión empresarial son aspectos controvertidos. Convertir información cualitativa relacionada con los procesos legislativos en datos cuantitativos implica necesariamente hacer supuestos, simplificaciones y tomar decisiones subjetivas, por lo que hemos preferido utilizar indicadores que simplemente cuantifican la actividad normativa, con objeto de reflejar el grado de intervención y los potenciales costes de la regulación asociados a la ausencia de mecanismos de control y supervisión del stock normativo existente.

Asimismo, trabajar con un indicador de actividad normativa en lugar de utilizar *proxis* relacionadas con los distintos aspectos económicos que influyen en la productividad tiene ventajas conceptuales y empíricas. Por ejemplo, las medidas de la competencia, como los índices de concentración o los márgenes de beneficios, están plagadas de problemas de interpretación y precisión. Segundo, las variables *proxis* son frecuentemente endógenas a los resultados. Por ejemplo, las medidas usuales de la PMF están directamente relacionadas con la remuneración de los factores de la producción. Finalmente, las *proxis* no son interpretables en términos de políticas. Por ejemplo, encontrar algún efecto del poder de mercado sobre la PMF no indica qué políticas deberían seguirse para mejorar los resultados. Las regulaciones se ven menos afectadas por estas deficiencias: generalmente tienen un impacto unívoco y general sobre la competencia, además de que tienen un vínculo directo con la política. Además, durante lapsos razonables de tiempo, puede suponerse que son exógenas, especialmente respecto de los resultados de la PMF que son conocidos usualmente con cierto retraso y frecuentemente tienen poca relación con las medidas de productividad publicadas.

Por tanto, es importante observar desde el principio que la intención principal de los indicadores de la actividad normativa es aproximarse a las distorsiones potenciales que introduce la regulación sobre el comportamiento de los agentes, y que dichos indicadores no se construyen para medir los efectos de tales normas sobre la PMF u otras variables económicas específicas.

**Tabla 3: Actividad normativa de las CCAA (% sobre el total nacional)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Media
<b>Andalucía</b>	2,99	6,86	3,38	6,77	8,36	9,79	10,01	12,15	10,23	9,58	4,24	3,08	4,68	7,09
<b>Aragón</b>	3,84	3,47	3,57	5,65	6,37	4,57	5,22	6,38	5,59	6,31	3,92	3,20	5,60	4,90
<b>Asturias</b>	4,84	3,61	4,03	4,39	3,10	2,78	5,85	3,27	3,69	4,74	8,64	3,91	5,60	4,50
<b>Baleares</b>	5,55	3,39	4,55	5,95	8,60	5,57	5,43	4,44	4,64	5,67	4,03	2,67	3,43	4,92
<b>Canarias</b>	2,85	6,86	7,99	11,52	6,61	6,66	6,60	3,33	5,27	5,57	2,52	4,45	7,84	6,01
<b>Cantabria</b>	6,05	5,38	7,66	4,76	4,56	3,38	5,32	4,16	5,22	5,43	5,69	8,54	3,75	5,38
<b>Castilla y León</b>	6,26	11,87	8,18	3,27	4,56	7,26	2,61	3,88	4,59	5,43	4,94	4,98	5,86	5,67
<b>Castilla - La Mancha</b>	3,42	4,65	3,51	2,75	4,80	1,99	2,93	3,44	4,06	3,86	8,37	6,17	10,61	4,66
<b>Cataluña</b>	14,66	10,25	11,56	8,70	11,64	14,07	10,38	12,21	11,39	12,57	15,51	25,21	13,70	13,22
<b>Comunidad Valenciana</b>	6,98	9,07	10,32	10,19	8,42	6,36	6,28	6,27	10,97	7,78	8,27	7,65	6,46	8,08
<b>Extremadura</b>	9,11	6,86	8,44	9,07	8,13	8,60	8,09	7,44	4,38	5,57	10,74	3,62	4,35	7,26
<b>Galicia</b>	7,54	6,42	5,71	5,28	5,20	4,32	4,10	4,50	4,22	4,16	2,25	2,61	3,89	4,63
<b>Madrid</b>	2,92	3,83	2,53	3,94	6,14	4,17	8,99	6,94	6,22	3,72	5,21	7,35	11,13	5,62
<b>Murcia</b>	9,89	5,16	4,68	4,54	2,16	3,63	7,18	5,88	5,22	3,57	5,80	4,45	3,69	5,07
<b>Navarra</b>	4,27	4,35	5,45	6,69	2,92	6,56	3,94	7,71	5,17	4,89	0,48	5,40	5,20	4,85
<b>Pais Vasco</b>	5,27	5,31	5,26	4,46	3,16	5,57	3,62	4,16	4,69	4,50	4,46	2,85	1,71	4,23
<b>Rioja</b>	3,56	2,65	3,18	2,08	5,26	4,72	3,46	3,83	4,43	6,65	4,94	3,86	2,50	3,93
<b>España</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en la base de datos del Instituto de Derecho Público.

**Tabla 4: Tipología de las normas aprobadas por las CCAA (% sobre el total de regulación)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Media
<b>Vida política, seguridad y administración pública</b>	17,30	17,92	17,99	16,80	19,94	19,28	21,13	23,58	19,20	19,85	23,08	24,50	25,03	20,43
<b>Relaciones internacionales y defensa</b>	0,78	0,22	0,19	0,15	0,76	0,40	0,37	0,55	0,37	0,34	0,11	0,30	0,26	0,37
<b>Comunidades europeas</b>	4,06	4,35	3,18	2,83	2,69	3,18	2,82	2,55	1,90	2,20	1,93	3,20	2,04	2,84
<b>Derecho y justicia</b>	6,83	7,74	5,71	7,58	7,89	7,31	7,72	9,60	9,39	7,82	7,25	6,70	5,86	7,49
<b>Vida económica</b>	2,92	3,39	3,51	3,05	2,98	2,53	2,08	2,61	3,53	4,01	3,92	3,38	4,48	3,26
<b>Intercambios económicos y comerciales</b>	6,33	8,19	6,30	4,68	4,91	5,27	4,90	4,66	4,27	4,21	4,13	5,16	5,73	5,29
<b>Asuntos financieros</b>	7,12	5,31	6,62	11,08	8,25	8,30	8,30	5,99	5,96	7,04	5,37	3,91	3,75	6,69
<b>Hacienda pública</b>	5,91	4,79	6,10	7,58	6,55	5,67	5,48	5,05	4,75	6,11	5,53	7,06	4,08	5,74
<b>Asuntos sociales</b>	14,02	14,16	11,62	8,25	10,88	10,69	10,91	10,60	9,60	11,74	11,70	10,62	11,13	11,22
<b>Sanidad e higiene</b>	1,78	0,44	1,82	4,98	1,40	2,14	1,60	1,55	3,43	3,47	2,36	3,08	3,56	2,43
<b>Educación</b>	3,56	3,54	9,61	7,51	9,59	5,57	11,50	9,99	8,76	6,80	11,16	8,19	6,39	7,86
<b>Comunicación</b>	6,62	5,75	4,03	5,06	3,45	3,68	4,26	3,55	4,80	4,01	3,11	4,21	4,68	4,40
<b>Ciencia</b>	0,00	0,22	0,26	0,07	0,18	0,20	0,32	0,11	0,00	0,05	0,48	0,36	0,20	0,19
<b>Empresa y competencia</b>	1,21	0,88	0,91	0,52	0,88	1,59	1,06	1,11	1,00	0,98	1,02	0,71	1,05	0,99
<b>Trabajo y empleo</b>	3,91	2,29	3,64	3,27	2,69	2,09	2,61	1,66	2,90	3,28	2,20	3,08	3,29	2,84
<b>Transportes</b>	4,41	4,35	5,97	6,54	4,09	5,32	4,15	5,72	4,96	4,45	4,40	4,39	4,08	4,83
<b>Medio ambiente</b>	0,50	0,44	0,52	0,89	2,57	3,43	1,22	0,39	0,84	1,66	1,77	1,07	3,16	1,42
<b>Agricultura, silvicultura y pesca</b>	5,48	6,64	5,32	4,61	5,26	7,65	4,90	4,99	6,54	5,97	5,42	4,33	5,73	5,60
<b>Sector agroalimentario</b>	1,57	1,84	1,69	0,82	0,76	0,94	0,75	0,72	1,42	1,03	0,70	1,36	1,52	1,16
<b>Tecnología e investigación</b>	1,57	2,73	1,56	1,64	1,99	1,79	1,65	1,39	2,48	1,71	1,29	1,07	0,86	1,67
<b>Energía</b>	0,07	0,59	0,13	0,15	0,00	0,10	0,21	0,50	0,53	0,39	0,38	0,30	0,33	0,28
<b>Industria</b>	4,06	4,20	3,31	1,93	2,28	2,88	2,08	3,11	3,38	2,89	2,68	3,02	2,77	2,97
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en la base de datos del Instituto de Derecho Público.



### 3.1.- El modelo empírico

Nuestro análisis empírico se centra en la ecuación de productividad multifactorial a partir de la propuesta de Nicoletti y Scarpetta (2003), que se especifica para tener en cuenta el posible papel de los factores regionales. Si denotamos a las CCAA mediante  $i = 1, \dots, 17$ ; el valor agregado en cada CA en el tiempo "t" se produce con trabajo (H) y capital físico (K), de acuerdo con una tecnología de producción neoclásica estándar:

$$Y_{it} = A_{it} \cdot F(H_{it}, K_{it}) \quad [1]$$

donde  $F(\cdot)$  es homogénea de grado uno y presenta rendimientos decrecientes en cada factor de producción;  $A_{it}$  es un índice de eficiencia tecnológica o productividad multifactorial (PMF).

Ampliamos el modelo de crecimiento endógeno convencional –en el cual la PMF se expresa generalmente como función del conocimiento y un conjunto residual de influencias (Aghion y Howitt [1998])– suponiendo que el nivel de eficiencia depende de las características de cada región, así como de la transferencia tecnológica y de procedimientos de organización y gestión empresarial procedente de la región o CA líder en tecnología ( $i = L$ ). Esto implica que el crecimiento de la PMF en la CA líder conduce a un crecimiento más rápido de la PMF de las CCAA que la siguen, al ampliar el conjunto de posibilidades de producción. Suponemos que la distancia entre una CA y la región líder tecnológicamente mide el alcance de la transferencia tecnológica. La CA líder se define como aquella con el nivel más elevado de PMF. Por tanto, el crecimiento de la productividad multifactorial para una CA dada  $i$  puede expresarse de la siguiente manera:

$$\Delta \ln A_{it} = \delta_{it} \Delta \ln A_{Lt} - \sigma_{it} \ln(A_i/A_L)_{t-1} + \xi_{it} \quad [2]$$

donde  $\delta_{it}$  captura el efecto instantáneo de los cambios en el crecimiento de la CA líder;  $\sigma_{it}$  señala el ritmo de la transferencia tecnológica;  $\ln(A_i/A_L)_{t-1}$  es la brecha tecnológica entre la CA "i" y la CA líder en tecnología; y  $\xi_{it}$  incluye todos los demás factores que influyen en el crecimiento de la PMF, incluyendo los relacionados con las diferencias de regulación entre las CA.

A partir de la discusión de las secciones anteriores, también suponemos que ciertas regulaciones pueden reducir las oportunidades y los incentivos para la adopción de las tecnologías líderes. Es posible formular de manera lineal el vínculo que existe entre la regulación (PMR) y la tasa de transferencia tecnológica en CA no líderes de la siguiente manera<sup>16</sup>:

$$\sigma_{it} = \sigma_{1it} + \sigma_{2it} \text{PMR}_{it-1} \quad [3]$$

Sustituyendo [3] en [2], se genera la siguiente especificación:

---

<sup>16</sup> Véase Scarpetta y Tressel (2002a) para más detalles sobre este modelo de productividad, así como especificaciones semejantes en Griffith et al (2000) y de la Fuente y Doménech (2006).

$$\Delta \ln A_{it} = \delta_{it} \Delta \ln A_{Lt} - \sigma_{1it} \ln(A_i/AL)_{t-1} - \sigma_{2it} \text{PMR}_{it-1} \ln(A_i/AL)_{t-1} + \xi_{it} \quad [4]$$

Al derivar una especificación de la ecuación de la PMF que pueda estimarse de manera empírica, es importante observar que la ecuación [4] puede verse como una ecuación de corrección de error derivada de una especificación autorregresiva de primer orden retardada en la cual el nivel de la PMF de cada CA está cointegrado con el de la CA líder, es decir:

$$\ln \text{PMF}_{it} = \beta_1 \ln \text{PMF}_{it-1} + \beta_2 \ln \text{PMF}_{Lt} + \beta_3 \ln \text{PMF}_{Lt-1} + \omega_{it} \quad [5]$$

Bajo el supuesto de homogeneidad en el largo plazo ( $1 - \beta_1 = [\beta_2 + \beta_3]$ ) y reordenando la ecuación [5], tenemos:

$$\Delta \ln \text{PMF}_{it} = \beta_2 \Delta \ln \text{PMF}_{Lt} + (1 - \beta_1) \text{RPMF}_{it-1} + \omega_{it} ; \text{ donde: } \text{RPMF}_{it-1} = \ln(\text{PMF}_{it-1} / \text{PMF}_{Lt-1}) \quad [6]$$

La ecuación [6] es equivalente a la ecuación [4], en la que el coeficiente de la PMF relativa es función de las regulaciones. Además, hemos impuesto que los coeficientes de crecimiento de la PMF de la CA líder ( $\beta_{2j}$ ) y el de transferencia tecnológica ( $1 - \beta_{1j}$ ) no varían.

Adicionalmente, es posible descomponer el término de error de las ecuaciones [5] y [6] en un vector de variables ( $V_{it}$ ), que incluyen aspectos estructurales (por ejemplo, capital humano) y la actividad normativa, que afectan potencialmente al nivel de la PMF, así como efectos regionales no observados ( $f_i$ ), choques macroeconómicos nacionales ( $d_t$ ) y un término de error no correlacionado ( $\eta_{it}$ ):

$$\omega_{it} = \sum_k \gamma_k V_{kit-1} + f_i + d_t + \eta_{it} \quad [7]$$

A partir de la ecuación [6], queda claro que el coeficiente de la brecha de la PMF mide la velocidad de convergencia (condicional) al nivel de estado estable de largo plazo de la PMF. Además, en presencia de convergencia tecnológica, la distancia tecnológica entre cada CA y la líder converge a un valor constante. Esto implica que el vector de variables ( $V_{it}$ ) y así como los efectos fijos por CA sólo se traducen en diferencias en los niveles de la PMF, y no en diferencias permanentes de las tasas de crecimiento de la PMF.

Estimamos el modelo de productividad [6] – [7] por medio de un estimador de efectos fijos que incluye los efectos de región, y variables *dummy* para cada ejercicio. La regresión básica de productividad incluye como variables explicativas el crecimiento de la PMF en la CCAA líder, la variable de brecha tecnológica y una proxy del capital humano. Esta regresión se extiende progresivamente a fin de incluir varios indicadores de regulación<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> La principal fuente de los datos para calcular la productividad es la Contabilidad Regional de España suministrada por el Instituto Nacional de Estadística, que contiene datos susceptibles de comparación regional sobre valor agregado y empleo, teniendo que recurrir para el stock de capital a la información suministrada por el Banco BBVA e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Para captar la influencia que tienen las diferencias de calidad de la mano de obra sobre la PMF, también consideramos los distintos niveles de capital humano entre CCAA a partir de datos suministrados por el INE. La medición del crecimiento de la PMF se calculó de la siguiente manera:  $\Delta \text{PMF}_{it} = \Delta y_{it} - a_{it} \Delta l_{it} - (1 - a_{it}) \Delta k_{it}$ . Donde  $y$ ,  $l$ , y  $k$  son los logaritmos del valor agregado real,

### 3.2.- Los resultados de la estimación

La **tabla 5** presenta los resultados de la estimación econométrica de la ecuación para el crecimiento de la PMF, considerando como hipótesis explicativas la variable líder tecnológico, la variable de brecha tecnológica, stock de capital público por empleado, el capital humano, el esfuerzo en I+D+i, las economías de escala, la actividad normativa y la posible influencia de la regulación sobre la convergencia entre regiones. La especificación incluye efectos fijos para cada CCAA, así como variables *dummy* temporales, a fin de controlar los *shock* agregados comunes que influyen en la variación de la PMF de todas las regiones<sup>18</sup>. Por otra parte, dada la presencia de problemas de heteroscedasticidad, en todas las regresiones se procede a estimar las ecuaciones de forma robusta.

De los resultados podemos concluir que la brecha tecnológica presenta un efecto negativo y significativo a niveles convencionales, lo que sugiere que las CCAA que se encuentran muy rezagadas de la frontera tecnológica experimentan tasas de crecimiento de la productividad más elevadas, esto es, hay avance tecnológico por imitación a la CCAA líder en el largo plazo. También es significativo el avance tecnológico en el corto plazo (es decir, el coeficiente para la CA líder). No obstante, los resultados sugieren un efecto no determinado para el capital humano y el esfuerzo tecnológico sobre la variación de la PMF. Los resultados también sugieren que la regulación tiene un efecto negativo sobre la productividad, aunque no parece haber frenado el acercamiento tecnológico (como sugiere el coeficiente no significativo del término de interacción)<sup>19</sup>.

Resultados similares se pueden observar cuando se considera por separado el impacto directo de los distintos tipos de regulaciones (económicas, sociales e institucionales) y su influencia indirecta a través de la tasa de acercamiento tecnológico. Los únicos cambios apreciables son que la incidencia negativa de la regulación parece responder básicamente a las cuestiones económicas y que la regulación económica parece haber acelerado el acercamiento tecnológico (como sugiere el coeficiente negativo y significativo del término de interacción). Este conjunto de resultados sugieren que el efecto directo sobre la productividad predomina sobre el procedente de la interacción con la brecha tecnológica. Por tanto, es posible que los costes de la regulación en el largo plazo, en términos de mejoras no obtenidas en la productividad, sean mayores en las CCAA que se encuentran

---

empleo total y stock real de capital, respectivamente. En condiciones de competencia perfecta, "ait" puede aproximarse como la participación del trabajo en el VAB.

<sup>18</sup> La prueba estándar de la F para la búsqueda de la presencia de variables *dummy* de región y tiempo respaldan ampliamente su inclusión en la ecuación de productividad. Una posible influencia capturada por los efectos específicos de CCAA pueden ser los costos de ajuste laboral, que pueden ser aproximados por el indicador de la legislación relacionada con el empleo. Véase también Scarpetta y Tressel (2002b).

<sup>19</sup> Sobre estas cuestiones puede verse Blundell et al, (1995,1999), Nickell (1996) y Cheung y García Pascual (2001), aunque estos documentos utilizan proxies directas del grado de competencia en el mercado sujetas a un problema de endogeneidad.

más alejadas de la frontera tecnológica. Este efecto perjudicial de las regulaciones sobre el acercamiento tecnológico puede tener como resultado, por ejemplo, menores incentivos para el cambio organizacional y tecnológico de las empresas sujetas a la interferencia pública (por ejemplo, mediante el control de precios), hasta una menor difusión de conocimientos en los mercados donde hay restricción a la entrada.

**Tabla 5: Estimación de la variación de la PMF**

	Coefficiente	t-student	Coefficiente	t-student	Coefficiente	t-student	Coefficiente	t-student
LOG(BRECHA(-1))	-0,111	-1,870	-0,115	-2,185	-0,143	-2,956	-0,133	-2,559
DLOG(LIDER)	0,771	1,791	0,750	1,664	0,726	1,478	0,712	1,448
KPUB/EMPLEO	0,000	2,893	0,000	2,525	0,000	2,815	0,000	2,857
ANALFAB	0,000	0,498	0,000	0,420	0,000	0,325	0,000	0,176
UNIVPOBJOV	0,000	-0,706	0,000	-0,363	0,000	-0,467	0,000	-0,407
IDI/PIB	-18610,360	-0,499	-10638,780	-0,263	-14891,740	-0,384	-10588,540	-0,259
(VABR-VABR(-1))/VABR(-1)	0,977	10,987	0,998	11,245	0,962	9,885	0,976	10,267
REG	0,000	-1,974						
REGECON			0,000	-1,841				
REGSOC					0,000	-1,316		
REGDER							0,000	-0,785
REGX*LOG(BRECHA(-1))	-0,001	-1,243	-0,001	-1,715	-0,001	-1,033	-0,001	-1,078
T95	-0,016	-0,809	-0,015	-0,723	-0,016	-0,760	-0,015	-0,707
T96	0,013	1,424	0,013	1,395	0,010	0,996	0,010	1,051
T97	0,004	0,490	0,005	0,498	0,001	0,161	0,002	0,223
T98	-0,006	-0,633	-0,007	-0,648	-0,009	-0,846	-0,009	-0,794
T99	-0,021	-1,392	-0,021	-1,347	-0,023	-1,352	-0,022	-1,295
T00	-0,001	-0,147	-0,002	-0,195	-0,005	-0,477	-0,004	-0,440
T01	0,013	0,880	0,013	0,804	0,010	0,568	0,010	0,603
1--C	-0,154	-3,150	-0,159	-3,127	-0,164	-3,165	-0,165	-3,146
2--C	-0,118	-2,366	-0,124	-2,408	-0,127	-2,454	-0,131	-2,485
3--C	-0,117	-2,274	-0,123	-2,325	-0,129	-2,421	-0,132	-2,435
4--C	-0,091	-2,573	-0,096	-2,640	-0,097	-2,586	-0,099	-2,618
5--C	-0,133	-3,047	-0,140	-3,089	-0,142	-3,089	-0,143	-3,059
6--C	-0,117	-2,093	-0,127	-2,231	-0,129	-2,244	-0,134	-2,280
7--C	-0,079	-1,967	-0,089	-2,206	-0,091	-2,212	-0,096	-2,268
8--C	-0,177	-2,937	-0,181	-2,897	-0,185	-2,928	-0,187	-2,915
9--C	-0,152	-2,966	-0,157	-2,953	-0,164	-3,082	-0,163	-3,012
10--C	-0,167	-3,021	-0,169	-2,968	-0,175	-3,035	-0,175	-2,992
11--C	-0,122	-2,033	-0,132	-2,121	-0,132	-2,108	-0,138	-2,148
12--C	-0,132	-2,690	-0,138	-2,710	-0,143	-2,814	-0,146	-2,835
13--C	-0,073	-1,804	-0,081	-1,939	-0,080	-1,892	-0,084	-1,945
14--C	-0,138	-2,691	-0,145	-2,724	-0,147	-2,732	-0,148	-2,691
15--C	-0,127	-3,045	-0,136	-3,145	-0,139	-3,186	-0,141	-3,173
16--C	-0,120	-2,014	-0,131	-2,158	-0,133	-2,160	-0,139	-2,212
17--C	-0,102	-2,008	-0,112	-2,129	-0,114	-2,143	-0,118	-2,188
R-squared	0,769		0,767		0,762		0,762	
Adjusted R-squared	0,683		0,681		0,673		0,674	
S,E, of regression	0,010		0,010		0,011		0,011	
Sum squared resid	0,009		0,009		0,010		0,010	
Log likelihood	393,905		393,427		392,119		392,188	
Durbin-Watson stat	3,093		3,132		3,138		3,116	
Mean dependent var	0,016		0,016		0,016		0,016	
S,D, dependent var	0,018		0,018		0,018		0,018	
Akaike info criterion	-6,066		-6,058		-6,036		-6,037	
Schwarz criterion	-5,295		-5,287		-5,265		-5,266	
F-statistic	8,949		8,856		8,605		8,618	
Prob(F-statistic)	0,000		0,000		0,000		0,000	

En la **tabla 6** ampliamos la desagregación con la finalidad de verificar la influencia que los patrones de regulación tienen para el conjunto de la economía. Los resultados de la

tabla 6 sugieren que la regulación tiene efecto negativo sobre la productividad, sobre todo por las normas aprobadas que guardan relación con el medio ambiente, la empresa y la tecnología.

#### **4.- Conclusiones**

Para verificar la influencia de la regulación sobre la PMF hemos planteado la estimación de una ecuación básica de productividad, incluyendo distintas *proxi* para el capital humano, los gastos en I+D+i y la regulación. Los resultados empíricos muestran que hay indicios empíricos suficientes para afirmar que la actividad normativa de las CCAA ha tenido costes en términos de una menor productividad y, por tanto, crecimiento económico. En consecuencia, pueden obtenerse ganancias en términos de mayor eficiencia de implementar reformas estructurales y de la Regulación en el ámbito autonómico, como mecanismos para incentivar el crecimiento económico, aumentando la flexibilidad de la oferta y su competitividad (productividad). Dichas reformas pueden ayudar a mejorar el funcionamiento económico, contribuyen a estimular el círculo virtuoso de un mayor crecimiento, menor desempleo e inflación, y amplían la capacidad de elección por parte de los consumidores y permiten alcanzar un equilibrio presupuestario y comercial.

Un programa efectivo de Reforma de la regulación combina desregulación con mejoras en la calidad de las normas, acciones que se insertan en un esquema permanente de gestión y evaluación de la regulación. La experiencia disponible de los diferentes países de la OCDE demuestra que los gobiernos afrontan tres tareas básicas cuando pretenden reformar sus sistemas de regulación: (1) crear un organismo que promueva la reforma, introduzca cambios, y coordine las evaluaciones y eliminación de la normativa de las diferentes unidades, esto es, que establezca un diagnóstico de la situación, identificando los problemas y oportunidades para mejorar lo más rápidamente posible; (2) revisar los procedimientos de generación de nuevas normas para garantizar que sólo se aprueban regulaciones que sean necesarias y que cumplan unos estándares elevados de excelencia; y (3) mejorar la calidad de las reglas existentes y de los procedimientos administrativos. El centro de atención se ubica en la calidad y efectividad de las normas, cuestión neutral respecto del alcance de la intervención o tamaño del Sector Público. En consecuencia, esas tareas son una combinación de regulación, desregulación y re-regulación, apoyadas en una reforma institucional.

**Tabla 6: Estimación de la variación de la PMF en función de la actividad normativa desagregada**

	<b>Coefficiente</b>	<b>t-student</b>
LOG(BRECHA?(-1))	-0,161	-3,128
DLOG(LIDER?)	1,186	2,494
KPUB?/EMPLEO?	0,000	2,288
ANALFAB?	0,001	1,347
UNIVPOBJOV?	0,000	0,090
IDI?/PIB?	931,600	0,025
(VABR?-VABR?(-1))/VABR?(-1)	0,916	9,214
MEDAMB?	-0,001	-2,012
EDUC?	0,000	-1,372
SAN?	0,001	1,232
SOC?	0,000	1,082
IND?	0,000	0,753
ENER?	0,000	-0,072
TEC?	-0,001	-1,782
SECTAGRO?	0,001	0,986
AGRIC?	0,000	0,333
TRANS?	0,000	-1,308
TRAB?	0,001	1,087
EMP?	-0,003	-2,661
CIEN?	0,001	0,648
COMUN?	0,000	-0,154
HP?	0,000	1,376
FINANC?	0,000	-0,283
COMER?	-0,001	-1,222
ECON?	0,000	-0,701
REGULAC?*LOG(BRECHA?(-1))	0,000	0,746
T95?	-0,027	-1,062
T96?	0,021	1,945
T97?	0,003	0,215
T98?	-0,014	-0,945
T99?	-0,032	-1,571
T00?	0,002	0,191
T01?	0,027	1,883
1--C	-0,204	-4,467
2--C	-0,161	-3,126
3--C	-0,158	-2,909
4--C	-0,130	-3,868
5--C	-0,177	-4,256
6--C	-0,168	-2,862
7--C	-0,124	-3,409
8--C	-0,235	-3,924
9--C	-0,208	-4,312
10--C	-0,216	-4,128
11--C	-0,171	-2,688
12--C	-0,175	-3,391
13--C	-0,109	-2,660
14--C	-0,188	-3,758
15--C	-0,167	-4,165
16--C	-0,175	-2,821
17--C	-0,148	-2,819
<b>R-squared</b>	0,810	
<b>Adjusted R-squared</b>	0,675	
<b>S,E, of regression</b>	0,011	
<b>Sum squared resid</b>	0,008	
<b>Log likelihood</b>	405,533	
<b>Durbin-Watson stat</b>	2,991	
<b>Mean dependent var</b>	0,016	
<b>S,D, dependent var</b>	0,018	
<b>Akaike info criterion</b>	-5,975	
<b>Schwarz criterion</b>	-4,808	
<b>F-statistic</b>	6,005	
<b>Prob(F-statistic)</b>	0,000	

En este sentido, deberíamos preguntarnos: si son tantos los beneficios, ¿por qué no se han aplicado de forma generalizada estas políticas?. Contestar a dicha cuestión supone introducirse en las dificultades que plantean las reformas estructurales y el comportamiento de los grupos de interés [OCDE (1997)]. Además, la Reforma también tendrá costes transitorios e impactos a largo plazo, la quiebra de algunas empresas (especialmente aquellas que disfrutaron de una elevada protección durante mucho tiempo), pérdidas de empleos en sectores específicos, y efectos sobre los servicios públicos. Entre los principales obstáculos a los que tiene que hacer frente la Reforma podemos destacar los siguientes [OCDE (1997) y TDC (1995)]:

- La complejidad de la reforma y lo incierto de sus resultados. Asimismo, téngase en cuenta que la entrada de nuevos competidores no sólo depende de la desregulación.
- Los grupos de interés son capaces de incitar la aprobación de determinadas Regulaciones que les benefician directamente y de paralizar las Reformas que generan importantes beneficios sociales, pero hay escasos incentivos individuales (problemas de coordinación y usuario gratuito). La transparencia es la clave para esta cuestión, ya que el conocimiento de los costes y beneficios de la regulación permitirá adoptar decisiones con conocimiento de causa.

Sin embargo, también los poderes públicos cuentan con un conjunto de potenciales aliados que desean realizar la Reforma, entre los que podemos mencionar a las empresas que se beneficiarán de unos menores costes y de unos factores de producción y servicios externos de mejor calidad y mayor variedad; los consumidores que pagarán unos menores precios y podrán elegir entre una gama más amplia de productos; y los trabajadores y sus representantes en aquellos sectores en que la creación de empleo y las subidas salariales están limitadas por regulaciones restrictivas innecesarias.

## **Bibliografía**

- AGHION, P. and P. HOWITT (1998): *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- AGHION, P., C. HARRIS, P. HOWITT and J. VICKERS (2001): "Competition, imitation and growth with step-by-step innovation", *Review of Economic Studies*, 68, 467–92.
- AVERCH, H. y L. JOHNSON (1962): "Behavior of de firm under regulatory constraint", *American Economic Review*, vol. 52, nº. 3, págs.: 1052-1069.
- BAILY, M.N. and H. GERSBACH (1995): "Efficiency in manufacturing and the need for global competition", *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 307–308.
- BALDWIN, R. y M. CAVE (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, New York.

- BASSANINI, A. y E. ERNST (2002): "Labour Market Institutions, Product Market Regulations and Innovation. Cross-Country Evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 316.
- BECKER, G. (1983): "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal Of Economics*, vol. 98, n°. 3, págs.: 371-400
- BLANCHFLOWER, D. and S. MACHIN (1996): "Product market competition, wages and productivity: international evidence from establishment-level data", Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 286, April.
- BLUNDELL, R., R. GRIFFITH and J. Van REENEN (1995): "Dynamic count data models of technological innovation", *Economic Journal*, 105, 333-44.
- BLUNDELL, R., R. GRIFFITH and J. Van REENEN (1999): "Market share, market value and innovation in a panel of British manufacturing firms", *Review of Economic Studies*, 66, 529-54.
- BOONE, J. (2000): "Competition", Center Discussion Paper No. 2000-104, Tilburg University, Netherlands, October.
- BOYCKO, M., A. SHLEIFER and R.W. VISHNY (1996): "A theory of privatisation", *The Economic Journal*, 106, 309-19.
- CHEUNG, Y.W. and A. GARCIA PASCUAL (2001): "Market structure, technology spillovers, and persistence in productivity differentials", CESifo Working Paper Series No. 517.
- COMISION EUROPEA (1995): "La Política Europea sobre la Competencia en 1993", en *Defensa de la Competencia en España y en Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*. Colección de estudios e Informes, n°. 2, Servicio de Estudios de "La Caixa". Barcelona.
- DE LA FUENTE, A. y R. DOMENECH (2006): "Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas", *Moneda y Crédito*, n°. 222, pp. 13-78
- DISNEY, R., J. HASKEL and Y. HEDEN (2000): "Restructuring and productivity growth in UK manufacturing", CEPR Discussion Paper Series, No. 2463, May.
- D'SOUZA, J. y W.L. MEGGINSON (1999): "The financial and operating performance of privatized firms during the 1990s", *Journal of Finance*, 54(4): 1397-1438.
- DUSO, T. (2002): "On the Politics of the Regulatory Reform: Econometric Evidence from the OECD Countries", *Discussion Paper FS IV 02-07*, Wissenschaftszentrum Berlin.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. A. (1999): "Privatizaciones, desregulación y liberalización de los mercados", en J.L. GARCÍA DELGADO, (dir.): *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa-Calpe, Madrid, págs.: 661-682.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. A. (2000): *La competencia*, Alianza editorial, Madrid.
- GÖNENÇ, R., M. MAHER and G. NICOLETTI (2001): "The implementation and the effects of regulatory reform: Past experience and current issues", *OECD Economic Studies*, No. 32, OECD, Paris.
- GREENWOOD, J., Z. HERCOWITZ and P. KRUSELL (1997): "Long-run implications of investment-specific technological change", *American Economic Review*, 87, 342-62.
- GRIFFITH R., S. REDDING and J. Van REENEN (2000): "Mapping the two faces of R&D: Productivity growth in a panel of OECD industries", IFS Working Paper W00/02.
- HAHN, R. (1998): "State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis", *AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies*, Working Paper 98-3.
- HERCOWITZ, Z. (1998): "The "embodiment" controversy: A review essay", *Journal of Monetary Economics*, 41, 217-24.
- HOLCOMBE, R.G. y R.S. SOBEL (1995): "Empirical evidence on the publicness of state legislative activities", *Public Choice*, 83(1-2): 47-58.
- HOPKINS, Th.D. (1991): *Cost of Regulation*, Report Prepared for the Regulatory Information Service Center, Washington, D.C., (August 1991):.



- JEAN, S. y G. NICOLETTI, (2001): "Product market regulation and wage premia in Europe and North America: an empirical investigation", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 318, Paris.
- JOSKOW, P. y R. NOLL (1981): "Regulation in Theory and Practice: An Overview", en G. Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge: The MIT Press.
- JOSKOW, P. y ROSE, N. (1989): "The Effects of Economic Regulation", Ch. 25 in Willig y Schmalensee (eds.), *Handbook of Industrial Organization II*, (North-Holland: Amsterdam), págs.: 1449-1506
- LAFFONT, J. y J. TIROLE (1986): "Using Cost Observation to Regulate Firms", *Journal of Political Economy*, vol. 94, n.º. 4, págs.: 614-641.
- LAFFONT, J. y J. TIROLE (1993): *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- LAZEAR, E.P. and S. ROSEN (1981): "Rank-order tournaments as optimum labor contracts", *Journal of Political Economy*, 89, 841-64.
- MACDONALD, J.M. (1994): "Does import competition force efficient production?", *Review of Economics and Statistics*, 76(4):, 721-27.
- MASHAW, J. y S. ROSE-ACKERMAN (1983): "Federalism and regulation", *Working Papers, Centre for Law and Economic Studies, Columbia Law School*, 1.
- McKINSEY Global Institute (1997): *Removing Barriers to Growth and Employment in France and Germany*, McKinsey
- MEGGINSON, W.L. y J.M. NETTER (2001): "From state to market: A survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39(2), June.
- MEYER, M. and J. VICKERS (1997): "Performance comparisons and dynamic incentives," *Journal of Political Economy*, 105(3):, 547-81.
- MORRISON, C.J. (1999): "Unravelling the productivity growth slowdown in the United States, Canada, and Japan: The effects of subequilibrium, scale economies and markups", *Review of Economics and Statistics*, 74, 381-93.
- NALEBUFF, B. and J. STIGLITZ (1983): "Information, competition and markets", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 73, 278-93.
- NICKELL, S. (1996): "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, Vol. 104: 724-746.
- NICKELL, S. (1996): "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, Vol. 104, pp. 724-746.
- NICKELL, S. (1996): "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, Vol. 104, pp. 724-746.
- NICKELL, S., D. NICOLITSAS and N. DRYDEN (1997):. "What makes firms perform well?", *European Economic Review*, 41.
- NICOLETTI, G. y S. SCARPETTA (2002): "Interactions between product and labour market regulations: do they affect employment? Evidence from OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming
- NICOLETTI, G. y S. SCARPETTA (2003): "Interactions between product and labour market regulations: do they affect employment? Evidence from OECD countries", *Economic Policy*, vol. 18(36): 9-72
- NOLL, R. (1989): "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", in Schmalensee y Willig (eds), *Handbook of Industrial Organization II*, Amsterdam, North Holland, págs.:1253-1287.
- NOLL, R. G. (1999):. "The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform", *AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies*, Books and Monographs, Jan 1999.
- OCDE-ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1997b): *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris.

- OCDE-ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1997): *The OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral Studies and Thematic Studies (Vol. I y II)*, París.
- OGUS, A. (1994): *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, Clarendon.
- OMB-OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1996): *Economic Analysis of Federal Regulations Under the Executive Order 12899*, Office of Management and Budget (Office of Information and Regulatory Affairs), Washington, DC.
- OMB-OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1997): *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Office of Management and Budget (Office of Information and Regulatory Affairs), Washington, DC.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (2001): *Financial Market Trends*, No. 81, OECD, Paris.
- ORR-OFFICE OF REGULATION REVIEW (1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002): *Regulation and its Review*, Productivity Commission, Australian Government's, Melbourne.
- PELTZMAN, S. (1976): "Towards a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol. 19, n.º. 2, págs.: 211-240.
- POSNER, R. (1974): "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, n.º. 2, págs. 335-58.
- ROGERS, J.R. (2002): "Free riding in state legislatures", *Public Choice*, 113: 59-76.
- ROGERS, J.R. (2005): "The impact of divided government on legislative production", *Public Choice*, 123: 217-233.
- SCARPETTA, S. and T. TRESSEL (2002): "Productivity and convergence in a panel of OECD industries: Do regulations and institutions matter?", OECD Economics Department Working Paper, No. 342.
- SCARPETTA, S. and T. TRESSEL (2002): "Productivity and convergence in a panel of OECD industries: Do regulations and institutions matter?", OECD Economics Department Working Paper, No. 342.
- SCARPETTA, S. and T. TRESSEL (2002b): "Technological change, productivity growth and labour market institutions: An empirical investigation for OECD countries", mimeo.
- SCARPETTA, S., A. BASSANINI, D. PILAT and P. SCHREYER (2000): "Economic growth in the OECD area: Recent trends at the aggregate and sectoral level", OECD Economics Department Working Papers, No. 248.
- SHLEIFER, A. and R.B. VISHNY (1994): "Politicians and firms", *Quarterly Journal of Economics*, November, 995-1025.
- STIGLER, G (1971): "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n.º. 1, págs.: 3-21.
- TDC-TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): "Remedios Políticos que Pueden Favorecer la Libre Competencia en los Servicios y Atajar el Daño Causado por los Monopolios", en *Defensa de la Competencia en España y en Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*. Colección de estudios e Informes, n.º. 2, Servicio de Estudios de "La Caixa". Barcelona.
- UNICE-UNION OF INDUSTRIAL AND EMPLOYERS' CONFEDERATIONS OF EUROPE (1995): *Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform*, The UNICE Regulatory Study, An Interim Report, Bruselas.
- Van WINJNBERGEN, S. and A.J. VENABLES (1993): "Trade liberalization, productivity, and competition: The Mexican experience," mimeo, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- WINSTON, C. (1993): "Economic deregulation: Days of reckoning for microeconomists", *Journal of Economic Literature*, XXXI, September, 1263-89.