

# EVALUACIÓN DE LA REGULACIÓN EN ANDALUCÍA A TRAVÉS DEL ÍNDICE DE CALIDAD DE LA REGULACIÓN (ICR). (2013-2016)

**IGNACIO MARTÍNEZ FERNÁNDEZ**

Escuela Internacional de Doctorado/Universidad de Sevilla

**JOSE FELIX RISCOS GOMEZ**

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía  
Avda. Borbolla nº 1. Sevilla

**LUIS PALMA MARTOS**

Cátedra de Política de Competencia. Universidad de Sevilla  
Avda. Ramón y Cajal Nº 1, 41018 Sevilla

autor de contacto: [ignmarfer1@gmail.com](mailto:ignmarfer1@gmail.com)

## Resumen

La intervención del sector público en la economía de las sociedades desarrolladas se articula fundamentalmente a través de la regulación. Por ello, una regulación económica de calidad, con normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces, se convierte en un factor central del funcionamiento óptimo de las actividades productivas y, por tanto, del crecimiento y el desarrollo económico.

El objetivo del presente trabajo es elaborar un índice para evaluar la calidad de la regulación económica en Andalucía. Para cumplir este objetivo se construye un índice de naturaleza híbrida, que combina datos objetivos, con otros de naturaleza subjetiva. La parte objetiva del índice incorpora 11 componentes, con datos procedentes de los indicadores "Doing Business", elaborados por el Banco Mundial y la Contabilidad Nacional de España (INE). La parte subjetiva, que cuenta con otros 11 componentes, se basa en los resultados del Indicador de Confianza Empresarial elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. El índice toma valores ente -1 (máxima restricción) y 1(mínima restricción).

El trabajo contribuye a refinar la metodología de elaboración de estos tipos de índices al combinar elementos objetivos y subjetivos, a diferencia, por ejemplo, del European Quality of Government Index (EQI), o el Product Market Regulation (OCDE), que solo incorporan datos subjetivos.

Como resultado a destacar, el estudio concluye que el marco regulador en Andalucía, en el periodo objeto de estudio, ha evolucionado hacia un menor grado de restricción, alcanzando en 2016 un valor de -0.1339, frente a -0.1470 en 2013. Asimismo, se observa un proceso de convergencia con relación al índice nacional.

*Palabras clave:* Better Regulation, Quality of Regulation, Evaluación de Políticas públicas

*Área Temática:* E3: Economía del Sector Público. Administración y Gobernanza.

## Abstract

The intervention of the public sector in developed society's economy is articulated through economic regulation. For this reason, a framework based on quality economic regulation, with efficient standards, simplified procedures and efficient institutions, becomes a central factor for the performance of productive activities and, therefore, for economic growth and development.

The aim of this paper is to develop an index to evaluate the quality of economic regulation in Andalusia. To fulfill this goal, an index of a hybrid nature is built, which combines objective data with others of a subjective nature. The objective part of the index includes 11 components, with data from the "Doing Business" indicators, prepared by the World Bank and the National Accounts of Spain (INE). The subjective part, which has 11 other components, is based on the results of the Business Confidence Indicator prepared by the National Institute of Statistics and the Institute of Statistics and Cartography of Andalusia. The index takes values between -1 (maximum restriction) and 1 (minimum restriction).

This work contributes to refine the methodology of elaboration for this kind of indexes by combining objective and subjective elements, unlike, for example, the European Quality of Government Index (EQI), or the Product Market Regulation (OECD), which only incorporate data subjective.

As result, the study concludes that the regulatory framework in Andalusia, in the period under study, has evolved towards a lower degree of restriction, reaching a value of -0.1339 in 2016, compared with -0.1470 in 2013. The regional index also shows a convergence process in relation to the national one.

*Key Words* Better Regulation, Quality of Regulation, Public policies performance appraisal.

*Thematic Area:* E3: Public Economics.

## 1. INTRODUCCIÓN

La intervención del sector público en la economía de las sociedades desarrolladas se articula fundamentalmente a través de la regulación. De esta forma, mediante la actividad legislativa o reglamentaria se establece el marco normativo en el que se desarrollan las distintas actividades productivas.

En este contexto, una regulación económica de calidad, con normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces, se convierte en el factor central del funcionamiento óptimo de las actividades productivas y, por tanto, del crecimiento y el desarrollo económico.

Asimismo, con la creciente globalización que lleva aparejada la interconexión de las actividades económicas, contar con un marco institucional regulador estable y eficiente es un elemento clave de competitividad de los distintos espacios económicos.

Por ello, la mejora de la regulación viene cobrando una importancia creciente en los últimos años. En este sentido, cabe destacarse el documento de la OCDE de 1995 sobre directrices para la reforma reguladora; y especialmente a partir del año 2000, las iniciativas y recomendaciones de la Comisión Europea (programas Better Regulation, Smart Regulation y Regulatory Fitness and Performance), bajo los preceptos de “buena regulación económica”, y en línea con la Estrategia Europea 2020.

El objetivo del presente trabajo es elaborar un índice para evaluar la calidad de la regulación económica en Andalucía. Para cumplir este objetivo se construye un índice de naturaleza híbrida, que combina datos objetivos, con otros de naturaleza subjetiva. La parte objetiva del índice incorpora 11 componentes, con datos procedentes de los indicadores “*Doing Business*”, elaborados por el Banco Mundial y la Contabilidad Nacional de España (INE). La parte subjetiva, que cuenta con otros 11 componentes, se basa en los resultados del Indicador de Confianza Empresarial elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. El índice toma valores entre -1 (máxima restricción) y 1 (mínima restricción).

El trabajo contribuye a refinar la metodología de elaboración de estos tipos de índices al combinar elementos objetivos y subjetivos, a diferencia, por ejemplo, del European Quality of Government Index (EQI), o el Product Market Regulation (OCDE), que solo incorporan datos subjetivos.

Como resultado a destacar, el estudio concluye que el marco regulador en Andalucía, en el periodo objeto de estudio, ha evolucionado hacia un menor grado de restricción, alcanzando en 2016 un valor de -0.1339, frente a -0.1470 en 2013. Asimismo, se observa un proceso de convergencia con relación al índice nacional.

## 2. LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN. CONCEPTO Y PRAXIS Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como paso preliminar necesario para el estudio de la Calidad de la Regulación Económica, y las herramientas a nuestra disposición a tal efecto, debemos aproximarnos al concepto de Calidad de la Regulación. De acuerdo con Hardacre (2008), la mejora de la regulación puede entenderse como el proceso mediante el cual se fortalece la calidad de la legislación y se reducen las cargas a las empresas, lo que puede ser entendido desde una doble perspectiva:

a) En términos de resultados; pasaría por mejorar una determinada iniciativa reguladora o política y/o mejorar en términos generales todo el marco regulador.

b) En términos de “*mejora de la regulación*”; significa mejorar y fortalecer el proceso de toma de decisiones, la implementación, el aprendizaje y la evaluación de la actividad reguladora a través del uso integrado de herramientas, instrumentos y procesos estandarizados. El objetivo

no es otro que mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención en la economía planteando cuidadosamente la necesidad o el valor de una nueva o existente acción reguladora.

A nuestro entender este nuevo paradigma, que parte de la necesidad de la intervención pública para garantizar mercados eficientes, surgió como una síntesis en torno a distintas escuelas económicas. De la intersección de los postulados de los campos de estudio señalados, se desglosan distintas formas de entender y analizar la mejora de la regulación económica, de las cuales se derivan diferentes opciones que desbordan el objeto de este estudio. (OCDE, 2005 y 2010).

## 2.1. LA OCDE Y LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

Desde principios de los años noventa, la OCDE se convirtió en punta de lanza del estudio de los efectos (y beneficios) que se derivaban de la mejora de la regulación económica; entendiendo ésta como el mecanismo que permitiría a las economías modernizarse y competir en una economía global cada vez más interrelacionada merced a la globalización. Esta labor cristalizó con la publicación en 1995 de las *“Recomendaciones para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental”*, documento que gira en torno a los elementos o etapas de reflexión y estudio previo, necesarias a la hora de abordar el proceso legislativo. De la mano de estas recomendaciones, se destilan los argumentos que cimentarían en años posteriores el impulso y respaldo de los programas nacionales de mejora de la regulación, articulados a través de siete axiomas o ejes principales<sup>1</sup> que permitirían alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la calidad de la regulación, examinando las estrategias institucionales y procedimentales para actualizar el proceso de decisiones sobre regulación.
- b) Apoyar el desarrollo de una gestión más efectiva del sistema regulador para incrementar la eficacia y reducir costes, apoyar el ajuste estructural de las economías de los países miembros de la OCDE, mejorar la flexibilidad reguladora y su capacidad de respuesta, e incrementar la apertura y transparencia.
- c) Promover el uso de instrumentos alternativos incrementando el entendimiento del modo en el que las herramientas innovadoras reguladoras y no reguladoras pueden ser utilizadas para avanzar en la consecución de los objetivos planteados.
- d) Fortalecer la eficacia y legitimidad del sistema regulador internacional en la resolución de problemas comunes.

El *“Informe de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. Síntesis”*, publicado en 1997, venía a reforzar las recomendaciones publicadas dos años antes, planteando estrategias concretas y mecanismos para el desarrollo de dichos procesos de reforma, y con una conclusión lógica: un marco regulatorio eficiente y de calidad conllevaría mayores tasas de crecimiento económico con más y mejores empleos.

Estas perspectivas de nuevas cotas de bienestar vendrían impulsadas por las ganancias de competitividad, aumento de los salarios reales, y estímulos en la inversión e innovación, como

<sup>1</sup> 1) Los sistemas reguladores de las economías modernas se han vuelto complejos y de amplio alcance, y de sus resultados depende la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, el desarrollo de estos sistemas debe juzgarse como una respuesta política exitosa a la diversidad de intereses y valores de las sociedades modernas. 2) En la actualidad, la calidad de la regulación es un factor crucial para la eficacia gubernamental. Las economías modernas deben prestar cada vez más atención no solo a la calidad de los instrumentos reguladores, sino también al funcionamiento de los procedimientos administrativos a través de los cuales la regulación es desarrollada, implementada, adjudicada y revisada. 3) Sin embargo, muchos países están experimentando problemas similares cuando se enfrentan al reto regulador. Las tres principales preocupaciones pasan por el creciente número de normas y costes que conlleva el actual marco regulador (fenómeno conocido como inflación reguladora); la calidad de las regulaciones individuales; y la legitimidad y transparencia del proceso de toma de decisiones reguladoras. 4) El hecho de que veamos preocupaciones similares entre países de distinta tradición jurídica indica que los sistemas reguladores nacionales y su problemática son cada vez más parecidos. 5) Los países se están centrando cada vez más en la calidad reguladora debido a que el entorno gubernamental está cambiando motivado por unas condiciones económicas cada vez más hostiles. 6) La internacionalización de la elaboración de normas está empujando a los gobiernos a cuestionarse sus tradiciones reguladoras y buscar nuevas e innovadoras formas de cooperación en la materia. 7) Por último, la calidad de la regulación está despertando un creciente interés debido a que los países aprenden unos de otros cómo mejorar sus marcos reguladores.

resultado de un marco regulador moderno, transparente y eficiente. Para poder alcanzar este nuevo escenario se precisa el liderazgo político para afrontar la reforma de la regulación en un sentido global, en lugar de mediante periódicas reformas menores, y a tal efecto se planteaban un conjunto de recomendaciones de carácter específico.

Por último, cabe destacar el documento *“La Política regulatoria y el camino hacia el crecimiento sostenible”* (2005) y las *Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (2012), dado que es el texto más reciente de la OCDE que aborda la mejora de la regulación de un modo integral.

Este breve repaso de los hitos en el impulso y promoción de la mejora de la regulación desarrollado por la OCDE, pone de manifiesto su papel como agente pionero y dinamizador de la eficiencia en la labor legislativa y la defensa de un marco normativo de calidad.

## 2.2. LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Las instituciones europeas se sumaron a la corriente de la mejora de la regulación económica a partir del año 2001 con la publicación del *Libro Blanco de Gobernanza y las Directrices para la Evaluación de Impacto Regulatorio* al año siguiente. Esta apuesta por una regulación económica eficiente y de calidad cristalizó en la agenda a largo plazo de las políticas comunitarias, al considerarse una política transversal estratégica en la Agenda de Lisboa (2000-2010) y en la Estrategia Europa 2020 (2010-2020). Su consideración como una política transversal estratégica pone de manifiesto la firmeza de las instituciones europeas, con un rol protagonista de la Comisión en este caso, respecto a la centralidad y relevancia de la Mejora de la Regulación Económica.

La mejora de la regulación económica es considerada como aquel proceso que permite que las políticas y las leyes de la UE puedan alcanzar sus objetivos a un coste mínimo (Comisión Europea, 2015a: 5), esto es, como una forma de trabajar que garantice que las decisiones políticas sean diseñadas de un modo abierto, transparente, considerando el mayor volumen de información posible, y contando con la participación de los agentes afectados.

La mejora de la regulación se consolida en la Estrategia Europa 2020, con energías renovadas. A través de la iniciativa emblemática *“Una política industrial para la era de la mundialización”*, se subraya la importancia de contar con un entorno regulador inteligente que permita a las empresas operar con mayores niveles de competitividad, gracias a la existencia de una competencia efectiva y a la reducción de cargas innecesarias.

En su esfuerzo en defensa de la mejora de la regulación, la Comisión Europea lanzó en mayo de 2015 una batería de medidas, contenida en los siguientes documentos:

- Una Comunicación en la que se establece un programa para la mejora de la regulación en la UE, titulada *“Better Regulation for Better Results –An EU Agenda”*.
- Unas Directrices para la mejora de la regulación.
- Una toolbox (caja de herramientas) que acompaña a las Directrices.
- Tres documentos sobre el Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).
- Dos documentos sobre la Regulatory ScrutinyBoard (RSB).
- Una Comunicación en la que se propone un acuerdo interinstitucional para la mejora de la regulación.

A través de estas actuaciones, la Comisión Europea se propone seguir profundizando en la mejora de la regulación económica, modernizando los mecanismos para llevarla a cabo, de modo que ésta impacte de un modo transversal en todos los procesos de toma de decisiones comunitario y en todos los niveles (local, regional, nacional y europeo). Esto se traduce en un mayor énfasis en la transparencia y en el diseño de mecanismos de participación, para contar con la opinión de los agentes afectados desde las primeras fases del proceso regulador.

Para ello, el Programa REFIT<sup>2</sup> hace posible que las autoridades nacionales, los ciudadanos y otras partes interesadas intervengan en la mejora de la legislación de la UE. Pueden hacer sugerencias sobre cómo reducir las cargas reglamentarias y administrativas de la legislación, sugerencias que después son analizadas por la propia plataforma REFIT y la Comisión.

<sup>2</sup> Se trata de una iniciativa promovida por la Comisión Europea en 2012 al objeto de garantizar que la legislación europea vigente siga siendo apropiada para alcanzar los objetivos que le fueron asignados. No se trata de desregular, sino de regular mejor (Comisión Europea, 2015b: 10).

El cuadro de indicadores de REFIT realiza un seguimiento de la evolución de cada iniciativa y los cambios introducidos por el Parlamento y el Consejo durante el procedimiento legislativo.

El paquete de modernización de la legislación busca dar un nuevo impulso al REFIT, que le permita un mejor desempeño como mecanismo de promoción para la simplificación de la regulación. En concreto, se pretende que el REFIT sea más específico, centrándose en las ineficiencias o cargas más pesadas; más cuantitativo, estimando los ahorros de costes y beneficios potenciales y adjuntando dicha información cuantitativa a las propuestas del REFIT, actualizando las mencionadas estimaciones, y contando con los Estados miembros y los agentes económicos para comprobar que dichas estimaciones se trasladan a la economía real; más inclusivo, convirtiendo la plataforma REFIT en una valiosa fuente de sugerencias para mejorar la legislación comunitaria; y más implicado en el proceso de toma de decisiones de las instituciones europeas (Comisión Europea, 2015b: 10). De esta forma, REFIT se incorpora en la elaboración de los programas de trabajo anuales de la Comisión, cada uno de los cuales incluye propuestas para nuevas iniciativas y una revisión de la calidad de la legislación vigente de la UE. Mediante evaluaciones de impacto, se valoran los posibles beneficios y el ahorro de cada nueva propuesta. Las repercusiones de la legislación de la UE se analizan mediante evaluaciones retrospectivas y los puntos de vista de los interesados se recogen a través de consultas.

Respecto a la simplificación de la regulación, cada año, la Comisión pone en marcha una serie de iniciativas de simplificación en su programa REFIT, basándose en las aportaciones de ciudadanos, empresas, ONG, autoridades nacionales y otras partes interesadas.

En aras de la transparencia, la Comisión Europea contempla fortalecer el Memorando explicativo que debe acompañar a cada propuesta que emane de la propia Comisión Europea. Dicho documento deberá dejar clara la necesidad de la intervención, por qué se han elegido esos instrumentos y no otros, qué piensan los agentes afectados por la medida, y qué posibles impactos (medioambientales, sociales y económicos) se estiman, prestando especial atención a aquéllos relacionados con la competitividad y las PYMES (Comisión Europea, 2015b: 5).

Para facilitar la implementación de la cultura de la *Better Regulation* están las Directrices que acompañan a la comunicación en cuestión. Dichas Directrices aportan las claves de la mejora de la regulación para cada una de las fases del proceso: planificación; evaluación de impacto regulador; implementación (transposición y acciones complementarias no reguladoras); seguimiento; evaluación y control a través del Programa REFIT; y consulta a los agentes interesados

El análisis o evaluación de impacto regulador es una actividad clave en la mejora de la regulación. Se trata de reunir y analizar toda la información relevante disponible para apoyar la formulación de políticas. Durante el proceso, se verifica la existencia del problema, se identifican sus causas, se evalúa si es necesaria la intervención, y se analizan las ventajas y desventajas de las distintas alternativas (Comisión Europea, 2015a: 15).

Las Directrices recomiendan que se determine lo antes posible en la planificación de las normas la necesidad de contar con un análisis de impacto regulador a partir de una Hoja de Ruta asociada. Por su parte, la Regulatory Scrutiny Board de la Comisión Europea se erige como el organismo encargado de examinar la calidad de los Informes de Impacto Regulador a nivel europeo, siendo necesario su dictamen positivo antes de que una determinada iniciativa pueda ser puesta en marcha.

El análisis de impacto regulador, en la práctica, exige resolver las siguientes cuestiones de forma iterativa (Comisión Europea, 2015a: 19-30):

- a) ¿Cuál es el asunto a resolver, y por qué constituye un problema?
- b) ¿Por qué deberían intervenir los poderes públicos?
- c) ¿Cuál es el/los objetivo/s de la intervención?
- d) ¿Cuáles son las opciones disponibles para alcanzar dichos objetivos?
- e) ¿Cuáles son los impactos de las distintas alternativas y quién se vería afectado?
- f) ¿Cómo se comparan las distintas opciones?
- g) ¿Cómo podría realizarse un seguimiento y evaluación de los impactos reales?

Con todo ello se elaboraría un Informe de Evaluación de Impacto, que resuma y presente los resultados finales del análisis. Entre los elementos que no pueden faltar en el citado informe se encuentran los siguientes (Comisión Europea, 2015a: 31):

- Una descripción del impacto medioambiental, económico y social; y una declaración explícita en el caso de que éstos no se estimen como significativos.
- Una descripción clara de quién y cómo se vería afectado por la iniciativa.
- El impacto sobre las PYMES.
- El impacto sobre la competitividad.
- Una descripción detallada de la estrategia de consulta, así como los resultados derivados de la misma.

### 3. LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL USO DE INDICADORES

#### 3.1. INDICADORES DE CONFIANZA EMPRESARIAL EN ESPAÑA

La encuesta en la que se basan los Indicadores de Confianza Empresarial (ICE) es la primera encuesta de opinión que realiza el INE y se elabora partiendo de una muestra representativa de establecimientos, cuyas opiniones comenzaron a recogerse desde el primer trimestre de 2012. La metodología de la encuesta permite la integración de los datos análogos recogidos por los Organismos de Estadística de las CCAA, una vez verificada su homogeneidad para que puedan ser incorporados al proceso general de la encuesta y de acuerdo con los oportunos convenios suscritos al efecto.

La estructura y sectorización de la muestra está formada por todos los establecimientos cuya actividad principal esté incluida en las secciones de la CNAE-2009: B a N (ambas inclusive y excepto la división 70), R (sólo divisiones 92 y 93) y S (sólo divisiones 95 y 96); la distribución sectorial y por tamaño de la muestra se encuentra recogida en la tabla 1:

Tabla 1. Distribución de la muestra ICE por sectores y tamaño de los establecimientos

Sectores		Intervalos de tamaño	
Industria	1.272	(Menos de 10)	3.678
Construcción	1.023	(10 a 49)	1.753
Comercio	1.565	(50 a 199)	1.147
Transporte y Hostelería	1.067	(200 a 999)	853
Otros Servicios	2.767	(1000 y más)	263

Fuente: INE (2012) Metodología general Indicadores de confianza empresarial pág.12.

Los ICE recogen las opiniones de los gestores de los establecimientos sobre la marcha de su negocio para cada trimestre pasado y sobre sus expectativas para cada trimestre entrante. La metodología se basa en el índice TANKAN japonés, es decir, no hay ni ponderación ni elevación según las características del establecimiento, pues la opinión de cada informante cuenta lo mismo<sup>3</sup>.

El Indicador de expectativas armonizado (denominado Expectativas), recoge la diferencia o saldo entre el porcentaje de respuestas favorables y desfavorables relativas al trimestre entrante. Puede oscilar entre -100 (todos los informantes son pesimistas -es decir, han marcado la casilla Desfavorable- de cara al próximo trimestre) y +100 (todos los informantes son optimistas -es decir, han marcado la casilla Favorable-). Su interpretación intuitiva es directa y sencilla. Si las Expectativas son positivas, los optimistas superan a los pesimistas respecto al próximo trimestre.

El Indicador de situación armonizado (denominado Situación) es la diferencia o saldo entre el porcentaje de respuestas favorables y desfavorables relativas al trimestre que está acabando.

El Índice de Confianza Empresarial Armonizado (ICEA) se construye a partir de la Situación y de las Expectativas. La base actual de este índice es el primer trimestre del 2013, cuyo valor en ese primer trimestre es, por tanto, igual a 100.

<sup>3</sup> Más adelante nos detendremos sobre esta particularidad de su metodología.

Aparte de este indicador trimestral, se elabora con carácter anual el Módulo sobre entorno empresarial y buena regulación. En este módulo se recogen las opiniones de los gestores de los establecimientos sobre diferentes componentes del entorno empresarial. La metodología, al igual que la del ICE se basa en el índice TANKAN japonés, es decir, no hay ni ponderación ni elevación según las características del establecimiento pues la opinión de cada informante cuenta lo mismo.

A su vez, este módulo tiene una segunda parte dedicada a la percepción de la buena regulación; y que se descompone en el estudio de tres variables:

- Percepción de la evolución de los recursos dedicados a la resolución de trámites con las administraciones.
- Percepción de la evolución de los trámites añadidos que deben cursarse para operar.
- Percepción de beneficio debido a sustitución de autorizaciones previas por declaraciones responsables.

### 3.2. EL ÍNDICE EUROPEO DE CALIDAD DE GOBIERNO (EUROPEAN QUALITY OF GOVERNMENT INDEX)

El Índice Europeo de Calidad de Gobierno (EQI) es el resultado de nuevos datos de encuesta sobre la corrupción y la gobernanza a escala regional dentro de la UE, realizados primero en 2010 y luego de nuevo en 2013, con el fin de ofrecer una visión regional en un campo de estudio tradicionalmente dominado por la investigación a escala nacional. Los datos se centran en las percepciones y experiencias con la corrupción del sector público, junto con la medida en que los ciudadanos creen que los distintos servicios del sector público se asignan de manera equilibrada entre la población y son de buena calidad. Para ello se definen, de acuerdo con los datos de los Indicadores de Gobernanza Global del Banco Mundial (*World Bank Governance Indicators, WGI*) y los Indicadores de Calidad en la Gobernanza (*Quality of Government, QoG*), cuatro componentes principales, interrelacionados, de calidad de gobierno Charron, Dijkstra y Lapuente (2012):

- Control de la corrupción.
- Imperio de la ley.
- Eficacia gubernamental
- Corresponsabilidad del gobierno/ fortaleza de las instituciones democráticas y electorales.

Para la construcción de estos componentes se toman las respuestas a 34 cuestiones (diseñadas para construir los pilares del QoG y el resto de carácter sociodemográfico), planteadas en una encuesta a una muestra aproximada de 200 sujetos por región europea<sup>4</sup>, completando una muestra total superior a las 34.000 observaciones. De forma adicional, se incluyen dos cuestiones relativas a la satisfacción de los ciudadanos respecto al estado actual de la economía y gobierno en sus respectivos países. En una primera fase, Charrón et al. (2010) proceden a examinar la calidad y la claridad de la información descriptiva sobre la cual se construye cada uno de los datos, o lo que denominan los "*criterios internos*". En segundo lugar, se procede a comparar los indicadores entre sí, evaluamos su cobertura, su validez externa y cómo el uso de diferentes fuentes afecta su relación empírica con variables de resultado tales como el desarrollo económico y la desigualdad de ingresos.

A través del estudio de estos cuatro pilares se crea un índice compuesto que permite realizar comparaciones a escala nacional y regional mediante la siguiente formulación:

$$EQI_{región X en el país Y} = WGI_{país Y} + (Rqog_{región X en el país Y} - CRqog_{país Y})$$

Dónde:

- EQI es el valor final de cada región o país para el indicador
- WGI es el valor medio de cada país en los indicadores del Banco Mundial
- Rqog es el valor para cada región de la encuesta de escala regional
- CRqog es la media nacional ponderada por el peso poblacional de cada región en el país cuya región es objeto de estudio

<sup>4</sup> El nivel de desagregación de los datos alcanza la escala NUTS 2.

### 3.3. INDICADORES DE REGULACIÓN EN LOS MERCADOS DE BIENES (PMR)

Los Indicadores de regulación en los mercados de bienes, o PMR por sus siglas en inglés<sup>5</sup>, son indicadores elaborados por la OCDE para medir el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es viable. Las regulaciones formales que afectan el grado de competencia en el mercado de productos incluyen el control estatal de las empresas comerciales, las barreras legales y administrativas al emprendimiento y las barreras al comercio internacional y la inversión. Las principales fuentes de información utilizadas para construir los indicadores relacionados con la regulación del mercado de productos son las respuestas de los gobiernos nacionales a los cuestionarios<sup>6</sup> de indicadores sobre regulación de la OCDE 2013, 2007, 2003 y 1998. Las fuentes de información utilizadas para construir indicadores sobre la aplicación de la legislación de competencia y los indicadores de política son las respuestas de los organismos de competencia al cuestionario de sobre las Leyes de Competencia e Indicadores de Política de la OCDE.

El cuestionario se encuentra orientado por los “*Siete principios para la gobernanza de los reguladores*” (Égert y Wanner, 2016):

- Claridad de la función.
- Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza.
- La toma de decisiones y la estructura del órgano rector para los reguladores independientes.
- Rendición de cuentas y transparencia.
- Compromiso.
- Financiación.
- Evaluación del desempeño.

En diferentes trabajos publicados desde 1998, esta metodología se ha empleado para el estudio, principalmente, de los sectores tradicionalmente considerados como estratégicos (transporte, energía y electricidad), si bien en trabajos más recientes como Koske, et al. (2014) se ha empleado para la economía digital, o Égert y Wanner (2016) lo han aplicado a sectores no manufactureros; Koeniger y Prat (2007) lo aplican con carácter transversal al mercado de trabajo. Para la construcción de estos indicadores a escala sectorial, se toma la media aritmética de tres componentes: independencia, rendición de cuentas y capacidad de actuación; definidos cómo:

- Independencia: Este componente pretende capturar el aislamiento del regulador de la influencia indebida del gobierno y los representantes de los sectores regulados. Se basa principalmente en el segundo y el tercer principio anterior, preguntando si el regulador puede recibir instrucciones del ejecutivo, si su independencia está explícitamente establecida en la ley, qué organismos pueden revocar las decisiones del regulador y cómo se recluta y despide al personal. Si bien el componente también se ocupa de la financiación (el sexto principio), el foco del indicador no está en el nivel de financiación, sino en si los fondos provienen por igual de la industria regulada y el gobierno.
- Rendición de cuentas. Este componente capta la responsabilidad del regulador frente a varias partes interesadas, incluidos el gobierno, la industria regulada y el público en general. Se basa directamente en el primero, cuarto, quinto y séptimo principios de gobernanza, preguntando, por ejemplo, ante quién el regulador es responsable por estatuto, si recoge y publica varios tipos de información de desempeño, si publica un informe sobre sus actividades y si participa en consultas públicas y audiencias.
- Capacidad de actuación. Este componente capta en parte el primer principio y también arroja luz sobre el rango de actividades que realiza el regulador. Captura cuestiones

<sup>5</sup> *Product Market Regulation*.

<sup>6</sup> La base de datos PMR y las respuestas al cuestionario se pueden encontrar en: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>

tales como si el regulador tiene un rol puramente consultivo o toma decisiones y tiene poderes de aplicación, si puede recopilar información de entidades reguladas mediante un proceso obligatorio, y si puede emitir sanciones en caso de incumplimiento de las normas reguladoras.

Estos indicadores establecen una puntuación de 0 a 6, que refleja la situación *de iure* de los sectores, ya que no capturan casos en los que los reguladores se ajustan a las prácticas establecidas, pero no están legalmente obligados a hacerlo a través de un requisito formal o codificado.

Profundizando en este desarrollo, en Koske, et al. (2015) se da un paso más allá en la metodología de los indicadores PMR para ampliar su campo de aplicación a la economía nacional en su conjunto, en lugar de por sectores. Para ello, en un primer paso, los valores numéricos asignados a cada pregunta se agregan en 18 indicadores de bajo nivel. Estos indicadores de bajo nivel se agregan en siete indicadores de nivel medio, que a su vez se agregan en tres indicadores de alto nivel.

En cada paso de agregación, los indicadores compuestos se calculan como promedios ponderados de sus componentes. El indicador agregado de PMR es el promedio simple de los tres indicadores de alto nivel: control estatal, barreras al emprendimiento, y barreras al comercio y la inversión. Este enfoque de abajo hacia arriba permite que los puntajes del indicador vuelvan a las políticas individuales.

Esta actualización del indicador de PMR para toda la economía, introduce dos cambios principales en la metodología:

- En primer lugar, se revisa el sistema de puntuación y agregación para reducir la sensibilidad del valor del indicador global a los cambios en puntos de datos particulares, alinear el sistema de puntuación entre sectores (en particular en los componentes que tratan con sectores de red) y pasar a pesos iguales en los niveles más bajos de agregación.
- En segundo lugar, la nueva metodología hace uso de un conjunto más amplio de preguntas para mantener la relevancia del conjunto de indicadores en el contexto de la evolución de los problemas de competencia en los países de la OCDE.

#### **4. PROPUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN INDICADOR DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA**

A la hora de construir este nuevo índice nos encontramos con la encrucijada de seleccionar la estructura y naturaleza del mismo, con el fin de que se ajuste de la forma más adecuada a nuestro objetivo y el tipo de datos empleados. Por ello, y tras realizar una profunda revisión de la literatura técnica y temática especializada, hemos optado por una estructura multinivel y una naturaleza híbrida.

##### **4.1. ÍNDICES MULTINIVEL E ÍNDICES HÍBRIDOS. POTENCIAL EXPLICATIVO Y SUS BENEFICIOS**

El concepto de una estructura multinivel en la construcción de índices viene importado de las ciencias de la computación y debe su utilidad a una doble función: I) reducir la dificultad de cálculo, agilizando el proceso de tratamiento en conjuntos homogéneos de datos; y II) facilitar la localización y provisión de datos/resultados intermedios.

Resulta claro que, dadas estas cualidades, con la construcción de un índice que mida la calidad de la regulación económica como objetivo final, la elección de una estructura multinivel es más que conveniente, al permitir no sólo agilizar el proceso de cálculo sino, y probablemente más interesante a la hora de emplear los resultados obtenidos, obtener indicadores intermedios.

Respecto a la naturaleza que debería tener el indicador, es preciso detenerse y reflexionar sobre la propia naturaleza del conjunto de datos a emplear y el tipo de resultados que se espera obtener. En tanto que la calidad de cualquier bien o institución se mide o cuantifica por comparación, los resultados del índice tendrán que oscilar entre “*de mayor calidad que*” y “*de menor calidad que*”, con un centro en torno a “*de calidad similar a*”; de ahí que se haya optado por construir un índice cuyos resultados oscilan entre -1 y 1.

Los datos que determinen esta “calidad” deben recoger dos conjuntos de realidades distintos: la percepción de la regulación y la situación de dicha regulación. La diferente naturaleza de los datos que constituyen ambos conjuntos, de tipo subjetivo los relativos a la percepción y objetivos los de situación, sugiere entonces la necesidad de emplear un indicador de naturaleza híbrida que permita combinar datos de naturalezas distintas.

#### 4.2. ADAPTACIÓN DE LOS INDICADORES DE CONFIANZA EMPRESARIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL COMPONENTE SUBJETIVO O DE PERCEPCIÓN

Teniendo en cuenta que uno de los pilares que justifican la utilización de la metodología TANKAN para el cálculo de los ICE se basa en la mínima desviación de los resultados, sin elevación ni ponderación de las empresas recogidas en la muestra<sup>7</sup>, nos planteamos estudiar las características de la muestra desde otra óptica: la estructura por tamaño de establecimientos y sector de actividad de los establecimientos. Por ello, y a fin de comprobar cómo de fidedigno es el panel de empresas de la muestra respecto a la estructura productiva andaluza, en esta sección se presentan simulaciones del comportamiento de una “muestra óptima” en estos términos.

##### 4.2.1. COEFICIENTE DE AJUSTE POR TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS

El estudio de la metodología relativo a la muestra empleada para el cálculo del Indicador de Confianza Empresarial para Andalucía, al igual que para el Indicador de Confianza Empresarial a escala Nacional, muestra un cierto desequilibrio relativo al tamaño de los establecimientos, como puede apreciarse en la tabla 2:

Tabla 2. Distribuciones muestrales del ICE andaluz y nacional.

		Menos de 10	De 10 a 49	De 50 a 199	De 200 a 999	1000 o más
<b>Andalucía</b>						
Total CENAE	501.745	482.624	16.577	2.051	444	49
%	-	96,19%	3,30%	0,41%	0,09%	0,01%
Muestra	1.443	752	347	189	137	18
%	-	52,11%	24,05%	13,10%	9,49%	1,25%
<b>España</b>						
Total CENAE	3.282.346	3.136.869	120.711	19.214	4.725	827
%	-	95,57%	3,68%	0,59%	0,14%	0,03%
Muestra	7.694	3.678	1.753	1.147	853	263
%	-	47,80%	22,78%	14,91%	11,09%	3,42%

Fuente: Elaboración propia con datos INE e IECA

Podemos ver cómo, al contrastar los pesos relativos de los establecimientos por segmentos de empleo, existe un problema de infra ponderación en el segmento de establecimientos con menos de diez empleados<sup>8</sup> mientras el resto de segmentos se encuentran sobre representados. En parte, la existencia de este sesgo muestral sería un argumento favorable al empleo de la metodología TANKAN<sup>9</sup> en detrimento de otros métodos de cálculo con ponderaciones para ajustar el tamaño de los establecimientos.

<sup>7</sup>En el Anexo 5 se pueden consultar las simulaciones realizadas por el INE, donde se demuestra y compara los resultados de estimación del ICE, estimados mediante la metodología TANKAN y el cálculo con elevación y ponderación por tamaño de los establecimientos.

<sup>8</sup> En este segmento se encuentran incluidos los trabajadores autónomos.

<sup>9</sup> Sin factores de elevación ni ponderación de los establecimientos según el tamaño de su plantilla.

Esta opción, si bien resulta muy útil en términos técnicos y de cálculo, al disminuir la dispersión del resultado, aligerar la carga técnica del modelo y facilitar la periodicidad de publicación de resultados, presenta una importante debilidad a la hora de interpretar sus resultados en clave de diseño de políticas. Nos referimos a que se establece, de forma implícita, una equidistancia o igualdad en cómo se interpretan y afectan los eventos económicos al tejido empresarial sin importar el tamaño de las empresas. De ahí que nos planteemos la necesidad de introducir un factor corrector que reequilibre los resultados, ajustándose lo más posible a la estructura del tejido productivo sobre los datos muestrales del Indicador de Confianza Empresarial.

La elección de un coeficiente corrector en lugar de un rediseño de la muestra se debe principalmente a la imposibilidad técnica de abordar la creación de una nueva base de datos. Por esto, en su diseño hemos optado por una fórmula de cálculo que permita re-balancear el peso de los resultados en favor del segmento de trabajadores autónomos y microempresas.

$$Coef.Ajuste = 1 + (PesoPoblacional - PesoMuestral)$$

De forma que nuestro indicador preliminar quedará construido como:

$$ICEa_{jt} = \frac{1}{5} \sum_t^j Coef.Ajuste_j * ICEa_{jt}$$

#### 4.2.2. COEFICIENTE DE AJUSTE MUESTRAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD

En este caso nos planteamos estudiar la correspondencia entre los pesos muestrales y poblacionales relativos a la estructura de la producción. Los pesos estructurados por sectores de muestras y poblaciones aparecen recogidos en la Tabla 3:

Tabla 3. Distribución sectorial de muestra ICEA y población

		Industria	Construcción	Comercio	Resto de Servicios
Andalucía					
Total CNAE	501.745	27.644	52.860	122.317	298.924
%		5,51%	10,54%	24,38%	59,58%
muestra	1.443	193	215	351	684
		13,37%	14,90%	24,32%	47,40%
España					
Total CNAE	3.282.346	198.805	402.923	753.503	1.927.115
%		6,06%	12,28%	22,96%	58,71%
Muestra	7.694	1.272	1.023	1.565	3.834
%		16,53%	13,30%	20,34%	49,83%

Fuente: Elaboración propia con datos INE e IECA

En este caso puede observarse cómo para la muestra andaluza, los sectores de Industria y Construcción se encuentran sobrerrepresentados mientras el sector servicios (descontado el comercio), presenta un peso inferior en la muestra al que supone en la composición del tejido empresarial. Para la muestra nacional se repite este patrón, si bien el comercio, que para la muestra andaluza podemos considerar que mantiene su peso relativo, pasa también a encontrarse sobrerrepresentado. Es necesario detenernos brevemente para explicar la categoría "otros servicios". Este agregado obedece a la diferente codificación entre las bases de datos del DIRCE y el ICEA, por ello para su construcción se han agregado aquellas secciones de la CNAE2009 no incluidas en el resto de categorías.

La formulación del factor de corrección muestral seguido será análogo al planteado para el tamaño de los establecimientos de manera que:

$$Coef.Ajuste = 1 + (PesoPoblacional - PesoMuestral)$$

$$ICEA_{jt} = \frac{1}{5} \sum_t^j Coef. Ajuste_j * ICEA_{jt}$$

#### 4.2.3. CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE CALIDAD DE LA REGULACIÓN PRELIMINAR BASADO EN LOS ICES

Una vez establecida la existencia de cierto sesgo en la muestra de los Indicadores de Confianza Empresarial y calculados los coeficientes de corrección, pasamos a desarrollar un índice preliminar de calidad de la regulación basado en la información obtenida del Módulo de Entorno Empresarial y Buena Regulación del Indicador de Confianza Empresarial, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. Para ello, debemos elaborar unos cálculos y definiciones preliminares a fin de introducir el índice.

En primer lugar, debemos suponer que se mantiene la relación entre población y muestra andaluzas y españolas en términos de tamaño de los establecimientos. En la tabla 4 extrapolamos los datos de la muestra para el ICE a la submuestra del módulo de Entorno Económico y Buena Regulación:

Tabla 4. Extrapolación del tamaño de establecimientos a la submuestra del ICE.

Andalucía	Establecimientos	Menos de 10	De 10 a 49	De 50 a 199	De 200 a 999	Más de 1000
CNAE %		96,19%	3,30%	0,41%	0,09%	0,01%
Muestra %		52,11%	24,05%	13,10%	9,49%	1,25%
2013	447	233	107	59	42	6
2014	456	238	110	60	43	6
2015	477	249	115	62	45	6
2016	478	249	115	63	45	6

Fuente: Elaboración propia.

##### 4.2.3.1. SELECCIÓN DE VARIABLES Y CÁLCULO

Una vez definida la amplitud muestral y estructura de tamaño de los establecimientos, calculamos el coeficiente de ajuste muestral tal y cómo se expuso en la sección anterior.

En segundo lugar, para la construcción del índice, tomaremos las cuestiones del módulo de Entorno Económico relativas a Regulación Económica, Fiscalidad y Costes Judiciales; y el módulo de Buena Regulación en su conjunto.

Pasemos a exponer la codificación establecida para adaptar los resultados del módulo a nuestro índice preliminar:

Para las cuestiones del módulo de Entorno Económico para el impacto en los resultados, los resultados oscilarán entre -100 y +100; y para el cálculo se tomará el saldo entre las respuestas favorables y desfavorables, ajustándose el valor para excluir las respuestas sin variación. Para la importancia sobre el crecimiento, se traducirán por +1, 0 y -1 las respuestas baja, media y alta, respectivamente.

En el módulo de Buena Regulación, los resultados de la cuestión “*evolución de los recursos que debe dedicar su empresa a la resolución de trámites con las distintas administraciones*” se tomarán siguiendo el método para el módulo de Entorno Económico. Los resultados relativos a “*los trámites añadidos que deben cursarse para operar en distintas localidades dentro de la misma CC. AA.*”, se tomarán como positivas las respuestas, disminuyeron y no aplicable, de cuyo valor se detraerán, las respuestas aumentaron, y se ajustará el resultado, excluyendo las respuestas se mantuvieron estables; finalmente, las respuestas a la pregunta relativa a los beneficios percibidos por la sustitución de las autorizaciones previas por declaraciones responsables se calcularán siguiendo la fórmula:  $\frac{100 - \text{noaplicable}}{100}$ .

Mediante estos cálculos, obtenemos los resultados para cada una de las variables seleccionadas como indicadores de calidad de la regulación, recogidos en la tabla 5:

Tabla 5. Resultados de codificación para las variables incluidas en el componente de opinión del Índice de Calidad de la Regulación Económica

		2013	2014	2015	2016
Regulación Económica	Andalucía	-0,9310	-0,8732	-0,6352	-0,7145
		-0,2774	-0,3004	-0,2536	-0,2155
	España	-0,9395	-0,8392	-0,6438	-0,7045
		-0,3055	-0,2438	-0,1974	-0,2095
Fiscalidad	Andalucía	-0,9637	-0,9488	-0,8392	-0,8305
		-0,2863	-0,3158	-0,2306	-0,2238
	España	-0,9605	-0,9145	-0,7734	-0,8554
		-0,2753	-0,2489	-0,179	-0,2024
Costes Judiciales	Andalucía	-0,9166	-0,9150	-0,8369	-0,7916
		0,2684	0,2654	0,3333	0,2971
	España	-0,9551	-0,9545	-0,8712	-0,8386
		0,2936	0,3044	0,333	0,3601
Evolución de recursos	Andalucía	-0,3121	-0,3390	-0,4308	-0,4402
		-0,3050	-0,2642	-0,3651	-0,4614
	España	-0,3560	-0,4383	-0,4701	-0,5093
		-0,3095	-0,4127	-0,4286	-0,4951
		-0,2123	-0,3216	-0,3738	-0,4298
Trámites añadidos	Andalucía	0,4232	0,3367	0,3758	0,3369
	España	0,3525	0,3488	0,3839	0,3474
Declaración responsable	Andalucía	0,4452	0,5307	0,5262	0,5377
		0,4519	0,5482	0,5325	0,5586
	España	0,4807	0,4834	0,4801	0,514
		0,5	0,5025	0,5034	0,5386
		0,4984	0,5056	0,5071	0,5393

Fuente: Elaboración propia

#### 4.3. CONSTRUCCIÓN DEL COMPONENTE OBJETIVO O DE SITUACIÓN PARA EL INDICADO

Una vez establecidos los factores o coeficientes de corrección muestrales para crear el componente subjetivo o de opinión del Índice de Calidad de la Regulación Económica, pasamos al diseño y cálculo del componente basado en datos objetivos o de situación de la regulación.

- Inicio de actividad. En esta categoría recogemos la información publicada por el informe *Doing Business*<sup>10</sup> de la OCDE relativa a los costes y plazos necesarios para iniciar una actividad.
- Pago de Impuestos<sup>11</sup>. Es una de las categorías de estudio de la OCDE relativa a la periodicidad y recursos precisos para hacer frente a las cargas tributarias.
- Resolución de Insolvencia. Otra de las variables del *Doing Business* que estima y valora el marco institucional de los procesos de liquidación de empresas.

Además de estas variables, se ha decidido incorporar una suerte de factor corrector cómo Peso de la economía privada, que será de gran ayuda en los casos de estudio dónde concurren proveedores públicos y privados.

Al igual que se realizó para el componente subjetivo, a continuación se expone la codificación y cálculos para adaptar la base de datos a la escala del Índice.

Con carácter general, los datos extraídos del *Doing Business* se calcularán con la posición relativa de la economía andaluza respecto a la media de la OCDE, siguiendo la fórmula:  $(-1) * \left(\frac{\text{Andalucía}}{\text{OCDE}} - 1\right)$ . De esta forma los valores oscilarán entre -1 y 1.

El coeficiente de peso de la economía privada ha sido calculado como:  $\left(1 - \frac{\text{GastoPúblico}}{\text{PIB}}\right)$ , mediante datos de la contabilidad regional.

<sup>10</sup> Los datos relativos a la muestra andaluza se circunscriben a la ciudad de Sevilla para el año 2015, dado que son los últimos datos de muestra subnacional publicados por la OCDE para España.

<sup>11</sup> Tanto los datos de las rúbricas *Pago de impuestos* y *Resolución de insolvencia* son equivalentes para el caso español y andaluz, la diferencia entre ambos vendrá explicada por el *coeficiente de peso de la economía privada*.

Tabla 6. Resultados del componente de situación para Andalucía

		2013	2014	2015	2016
Inicio de actividad	Procedimientos	-0,3212	-0,3225	-0,3231	- 0,3244
	Tiempo	-0,4850	-0,4870	-0,4878	- 0,4898
	Coste	-0,0725	-0,0728	-0,0730	- 0,0732
	Requisitos de capital	-0,4394	-0,4412	-0,4419	- 0,4437
Pago de impuestos	Tiempo	0,0406	0,0407	0,0408	0,0410
	Tasa de impuestos y contribuciones total	-0,1271	-0,1276	-0,1278	- 0,1283
	Índice posterior a la declaración de impuestos	-0,0912	-0,0915	-0,0917	- 0,0921
Resolución de insolvencia	Tasa de recuperación	0,0569	0,0571	0,0572	0,0574
	Tiempo	0,0882	0,0885	0,0887	0,0890
	Coste	-0,1565	-0,1571	-0,1574	- 0,1580
	Índice de la fortaleza del marco regulatorio de la insolvencia	0,0062	0,0062	0,0062	0,0063

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Resultados del componente de situación para España

		2013	2014	2015	2016
Inicio de actividad	Procedimientos	-0,2331	- 0,2922	- 0,2409	- 0,2477
	Tiempo	-0,2880	- 0,2922	- 0,2975	- 0,3060
	Coste	-0,2983	- 0,3027	- 0,3082	- 0,3170
	Requisitos de capital	-0,2376	- 0,2411	- 0,2455	- 0,2525
Pago de impuestos	Tiempo	0,0295	0,0299	0,0304	0,0313
	Tasa de impuestos y contribuciones total	-0,0922	- 0,0936	- 0,0953	- 0,0980
	Índice posterior a la declaración de impuestos	-0,0662	- 0,0671	- 0,0684	- 0,0703
Resolución de insolvencia	Tasa de recuperación	0,0413	0,0419	0,0426	0,0438
	Tiempo	0,0640	0,0649	0,0661	0,0680
	Coste	-0,1136	- 0,1153	- 0,1173	- 0,1207
	Índice de la fortaleza del marco regulatorio de la insolvencia	0,0045	0,0046	0,0046	0,0048

Fuente: Elaboración propia

Aplicando la ponderación interna de las diferentes categorías dentro del componente del índice, obtenemos los siguientes resultados:

Tabla 8. Resultados del Indicador de situación de la regulación

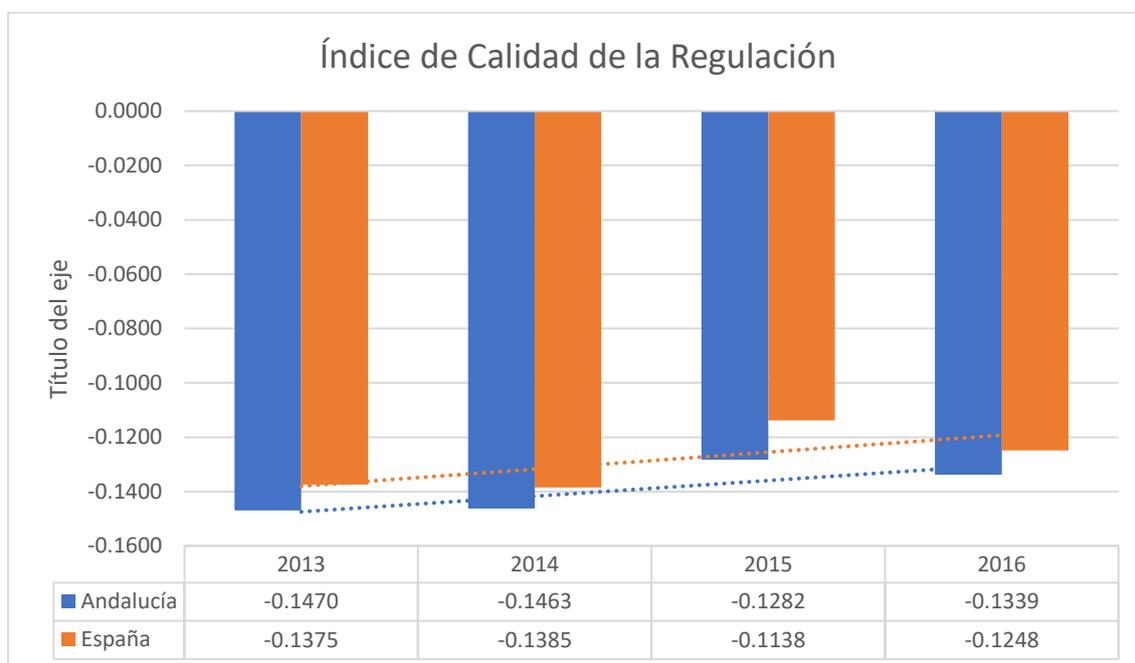
	2013	2014	2015	2016
Andalucía	-0,1365	-0,1370	-0,1373	-0,1378
España	-0,1074	-0,1136	-0,1110	-0,1141

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de este componente señalan un marco legislativo cercano a la neutralidad, aunque siendo más gravoso que el de la media de OCDE. Al comparar los resultados para el indicador nacional y autonómico observamos cómo los valores son significativamente inferiores para el caso andaluz (una media del 23% menores), lo cual se explica en buena medida debido al efecto del coeficiente de “*peso de la economía privada*”, que incluimos en la estructura del índice. Este coeficiente se incluyó para recoger los efectos de la competencia entre entidades públicas y privadas en sectores concretos, sin embargo, al calcularlo relativizando gasto público respecto al PIB, tiende a alisar los resultados de forma correlativamente positiva con el peso del sector público. Esto permite explicar lo acentuado de las diferencias entre el indicador para Andalucía y España, en tanto el peso del gasto público en relación al PIB se estima de forma aditiva, siendo mayor el montante a escala nacional que autonómica.

Pasemos por último al análisis de los resultados globales para lo cual establecemos un peso equivalente para los componentes de percepción y situación, obteniendo los resultados representados en la figura 1:

**Figura 1. Resultados del Indicador de la Calidad de la Regulación Económica para España y Andalucía (2013-2016)**



Fuente: Elaboración propia

Puede verse cómo el Índice presenta una clara tendencia positiva, progresión que se explica por la contribución positiva del componente de percepción de la regulación, especialmente en 2015 y 2016.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto cómo, más allá de ser una más de las herramientas a disposición de los poderes públicos, la Mejora de la Regulación Económica es un bien público en sí misma. Los beneficios que se derivan de implantar los mecanismos de evaluación que permiten a las instituciones dotarse de un sistema de normas eficiente, trascienden el beneficio obvio en que se traduce la propia existencia de un marco jurídico de calidad para la sociedad, sino que implica la interiorización de una cultura de buenas prácticas en el ejercicio de la intervención pública, que se extiende por los diferentes niveles de las distintas administraciones, a la vez que se retroalimenta, generando nuevas sinergias entre las administraciones y los operadores económicos.

Surge entonces la necesidad de desarrollar herramientas que permitan, en una primera fase, detectar los sectores con posibles deficiencias en la regulación; para en una segunda fase, evaluar, sobre la base de los principios de la buena regulación económica, la normativa en vigor de dichos sectores seleccionados; y en su caso, determinar la existencia de trabas innecesarias y desproporcionadas al acceso o ejercicio de las actividades económicas.

En este estudio se han presentado diferentes indicadores que permiten abordar la primera fase de detección de las deficiencias en la regulación de los sectores. Para ello, se parte de la percepción de la regulación, abordando la cuestión desde tres grupos de afectados: los operadores económicos; los consumidores/ciudadanos y los supervisores/reguladores.

Dados los problemas de aplicación e interpretación de los resultados fruto de los sesgos que se derivan del empleo de datos subjetivos, en este estudio se ha optado por diseñar un indicador que mediante una naturaleza híbrida permita combinar las valoraciones subjetivas sobre la ha sido proyectado para el estudio de la calidad percepción de la legislación con datos objetivos sobre el estado formal de la misma. El indicador planteado de la regulación a escala sectorial y sub-sectorial, comparando las situaciones andaluza y española.

El trabajo contribuye a refinar la metodología de elaboración de estos tipos de índices al combinar elementos objetivos y subjetivos, a diferencia, por ejemplo, del European Quality of Government Index (EQI), o el Product Market Regulation (OCDE), que solo incorporan datos subjetivos.

Como resultado a destacar, el estudio concluye que el marco regulador en Andalucía, en el periodo objeto de estudio, ha evolucionado hacia un menor grado de restricción, alcanzando en 2016 un valor de -0.1339, frente a -0.1470 en 2013. Asimismo, se observa un proceso de convergencia con relación al índice nacional.

Como posibles extensiones de este trabajo, puede plantearse la aplicación de este indicador a estudios de caso específicos en los que mediante el empleo de técnicas auxiliares, como encuestas o paneles de expertos, se proceda a testar (y en su caso corregir) la calibración y ponderación de los elementos del indicador.

## REFERENCIAS

- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2015): Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ARNDT, C. BAKER, T. AND SCHULTZ, R (2015): 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. OECD Regulatory Policy Working Papers.
- CHARRON, N., DIJKSTRA, L. Y LAPUENTE, V. (2014): "Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States", *Regional Studies*, 48(1): 68-90.
- CHARRON, NICHOLAS, LEWIS DIJKSTRA AND VICTOR LAPUENTE (2012): *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. European Commission Working papers nº. 01/2012.
- CHARRON, NICHOLAS, LEWIS DIJKSTRA AND VICTOR LAPUENTE. 2015. "Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions". *Social Indicators Research*. vol 122 (2): 315-346.

- CHARRON, NICHOLAS, VICTOR LAPUENTE AND BO ROTHSTEIN. 2013 'Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions'. Edward Elgar Publishing.
- COGLIANESE, CARY (2012): Measuring Regulatory Performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. Expert paper nº 1. Comisión Europea (2001): "European Governance. A White Paper". COM (2001) 428 final. Bruselas, 25.07.2001.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): "Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276. Bruselas, 05.06.2002 .
- Comisión Europea (2010): "Comunicación de la Comisión: Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", COM(2010) 2020 final. Bruselas, 03.03.2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): "Better Regulation for Better Results –An EU Agenda", SWD(2015) 110 final. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a): "Better Regulation Guidelines", Commission Staff Working Document, COM 215 final. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b): "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c): "Commission Staff Working Document. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook", SWD(2015) 110 final. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2015d): "Communication to the Commission. The REFIT Platform Structure and Functioning", C (2015) 3260 final. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2015e): "Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board", C (2015) 3263. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2015f): "Communication to the Commission. Regulatory Scrutiny Board Mission, tasks and staff", C (2015) 3262 final. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2015g): "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation", COM (2015) 216 final. Strasbourg, 19.05.2015.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO (2005) 97 "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union".
- ÉGERT, B. AND I. WANNER (2016), "Regulations in services sectors and their impact on downstream industries: the OECD 2013 REGIMPACT indicator", OECD Economics Department Working Papers, No 1303.
- GÖBEL, R., KROPF, C., & MÜLLER, S. (2014). Efficiency of hybrid index structures—Theoretical analysis and a practical application. *Journal of Visual Languages & Computing*, 25(6), 800-807.
- Hardacre, A. (2008): "Better Regulation –What is at stake?", EIPASCOPE 2008/2.
- KOENIGER, W., & PRAT, J. (2007). Employment protection, product market regulation and firm selection. *The Economic Journal*, 117(521).
- KOSKE, I., R. BITETTI, I. WANNER AND E. SUTHERLAND (2014), "The Internet economy: regulatory challenges and practices", OECD Economics Department Working Papers No. 1171.
- LODGE, M. Y WEGRICH, K. (2009): "High-Quality Regulation: Its Popularity, Its Tools and Its Future", *Public Money & Management* Vol. 29, pp. 145- 52.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997): "The OCDE Reporton Regulatory Reform. Synthesis".
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2005): "Recommendation of the Council of the OCDE on improving the quality of government regulation".
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2012): "Recomendaciones para mejorar la Calidad de la Regulación".
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015):*Doing Business 2015*.

PARKER DAVID AND KIRKPATRICK, COLIN (2012): Measuring Regulatory Performance. The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence. Expert paper nº 3.

RADAELLI, C.M. AND A.C.M. MEUWESE (2010), "Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU", *West European Politics* 33, 136–53.

RADAELLI, CLAUDIO AND FRITSCH, OLIVER (2012): Measuring Regulatory Performance. Evaluating regulatory management tools and programs. Expert paper nº 2.

TEORELL, J., SAMANNI, M., CHARRON, N., HOLMBERG, S., & ROTHSTEIN, B. (2010). The quality of government dataset, version 27 May 10. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

WEATHERILL, S. (dir.) (2007): *Better Regulation*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.