

# La calidad de las instituciones en España

Víctor Lapuente (coord.)  
(2018) Círculo de Empresarios  
Madrid, 280 pp.

César N. Cruz-Rubio  
*Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas*  
[cesar.cruz.rubio@gigapp.org](mailto:cesar.cruz.rubio@gigapp.org)

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4368>

Más que una compilación de trabajos en busca de una radiografía institucional reciente, esta obra colectiva supone un inteligente esfuerzo integrado bajo un enfoque comparado, que brinda puntos de vista expertos sobre el estado actual y la calidad de algunas de las instituciones clave en España. Como tal, su lectura y análisis es más que obligada para aquellos y aquellas lectores e investigadores preocupados por el desarrollo y eficacia de las instituciones políticas y administrativas, o interesados por entender sus efectos en dimensiones clave de la economía y sociedad.

En esta obra colectiva, el debate (y preocupación) no se centra en si más o menos Estado, sino más bien sobre la calidad del mismo y de sus instituciones. Dicha calidad “no es un mero apéndice de la calidad de la sociedad o de la situación económica” sino que es una parte sustancial y determinante de la misma.

Así pues, de la mano de reputados académicos y especialistas, se busca en este trabajo ayudar a mejorar la calidad de las instituciones españolas y “contribuir al debate con propuestas concretas, pragmáticas, y basadas en la experiencia de otros países”. A tal fin, brinda un análisis global, sin renunciar a una sana especificidad, y donde el Prof. Víctor Lapuente ofrece una visión de conjunto sobre qué ha estado y está pasando respecto del desempeño más reciente en instituciones clave en España. Luego en los seis capítulos siguientes se analiza la situación de las instituciones democráticas (de la mano de José Fernández-Albertos), del sector justicia (con Alicia González Alonso y Marian Ahumada), en materia de regulación de los mercados (por Gerard Llobet), en las administraciones públicas (por Salvador Parrado), en materia de transparencia y apertura del gobierno (por Manuel Villoria) y en las instituciones escolares (por Lucas Gortázar). El libro finaliza con unas muy completas conclusiones y reflexiones escritas por el Prof. Lapuente, que recapitulan los principales hallazgos de los citados autores y aglutinan el camino de las reformas pendientes, orientadas a cuatro dimensiones: a) pasar de priorizar los recortes a priorizar la gestión, b) pasar de un gobierno de silos a un gobierno en red; c) poner el foco en los procesos al ponerlo en los resultados, y d) transitar de la opacidad a la responsabilidad.

Nadie duda que la tremenda crisis económica que ha estado sufriendo España desde 2008 ha afectado la dimensión de la política con gran fuerza, y ha puesto más

que a prueba a sus instituciones. Pero la crisis y sus efectos no son el foco principal de este trabajo colectivo. Tampoco lo es la falta (o crisis) de confianza de los españoles en sus instituciones, aunque este tema se encuentra de una forma constante y bastante bien desarrollado en varias partes del libro. En su prólogo, Zulueta indica con acierto que la transición democrática supuso un significativo avance para nuestra calidad institucional, pero la reciente crisis económica ha despertado los recelos de amplias capas de la población respecto al funcionamiento de nuestras instituciones y a la calidad de nuestros políticos, gobernantes, jueces, reguladores y administradores públicos. Con la crisis, las instituciones han desempeñado un rol amortiguador de sus efectos, pero en otros momentos las instituciones han sido permeables o han reverberado efectos nocivos, dados diseños institucionales inadecuados y/o poco eficaces. En definitiva, en este libro muchos e importantes condicionantes y elementos históricos e institucionales han sido explicados y, a su vez, permiten comprender el porqué de la resistencia o vulnerabilidad institucional en las esferas política, pública administrativa y económica más reciente. En clave histórica se indica cómo se buscó con la vuelta a la democracia, que las normas garantizaran la gobernabilidad democrática y desincentivaran la inestabilidad, dando excesivo poder a los partidos y escasas opciones institucionales para el control al poder, con los efectos que ello conlleva, y que las instituciones públicas españolas arrastran dinámicas corporativas aunadas a una regulación procedimentalista de la administración, procesos que en vez de repelerse se complementaron. La politización y el corporativismo burocrático resultante conformaron su argamasa institucional que actualmente caracteriza la institucionalidad en España.

Con ello, el foco de esta obra colectiva se centra en indicar en clave comparativa, si y cómo la calidad institucional ha importado e importa en España, como un valor diferencial para avanzar hacia un mejor país, y de por qué el análisis de las instituciones es un medio clave para definir los nuevos derroteros y rumbos a tomar, y dónde existe evidencia sólida de que la calidad de las instituciones nacionales tiene un efecto sobre cualquier dimensión de bienestar socioeconómico y cultural de un país, así como que existe una fuerte asociación entre la desigualdad existente en una sociedad y la calidad de sus instituciones públicas.

Por ello, el capítulo uno introductorio de Víctor Lapuente no puede ser más oportuno. Además de brindar la hoja de ruta para dar lectura a los demás capítulos del libro, Lapuente indica con claridad que España no está al borde de un precipicio, ni en “una encrucijada” institucional, aunque sí advierte las problemáticas que atraviesa e identifica a la desidia y la ideologización como los dos grandes obstáculos para llevar a cabo las reformas necesarias propuestas en esta obra. Tal vez el aporte más importante en este capítulo sea lo que Lapuente llama “la paradoja de la confianza institucional en España” que puede resumirse en que, por una parte, los españoles estamos entre los europeos que más confían en las administraciones prestadoras de servicios públicos básicos (educación, sanidad), y por otra, a medida que se va ascendiendo en la pirámide de los poderes públicos, los españoles, más que otros europeos, perdemos rápidamente la confianza, que se hunde definitivamente cuando llegamos a la clase/sistema político. En gran medida esta (falta o erosión) de confianza ha dependido de las percepciones o valores asociados a la corrupción, donde se padece más bien corrupción política o gran corrupción, antes que corrupción administrativa o llamada pequeña corrupción.

Preocupado por la salud de la democracia española, José Fernández-Albertos (capítulo dos) analiza que, a pesar de la “homologación” que recibe la democracia española en los indicadores internacionales, un número enormemente alto de españoles están descontentos con el funcionamiento de la misma, situación que

puede evidenciar ángulos muertos que deben analizarse, uno de ellos (una vez más) es el de la confianza. Se indica cómo España era uno de los países con mayores tasas de confianza institucional en los años previos a la crisis. En su capítulo, Fernández-Albertos concluye necesario corresponsabilizar a los electores invitando a una mayor participación política, explorando para ello fórmulas y procesos participativos sistemas de democracia directa, como sano complemento al sistema representativo, reivindicando la disciplina de partido como herramienta de *accountability*, y atendiendo mediante reformas al sistema electoral español los sesgos territoriales y demográficos actuales.

Marian Ahumada y Alicia González Alonso (capítulo tres) analizan exhaustivamente el modelo de justicia español y sus problemáticas. Bajo este análisis, indican que el sistema de Justicia español se considera aquejado mayormente de tres principales debilidades en su funcionamiento: a) una defectuosa distribución de la carga de trabajo entre los jueces que repercute en problemas crónicos de acumulación de asuntos en algunos órganos; b) duración excesiva de algunos procesos; c) un sistema de ejecución ineficaz. Indican que en España modernizar la Justicia, agilizar los procedimientos, racionalizar sus procesos, optimizar los recursos, son fines a los que apelan repetidamente las reformas introducidas en los códigos procesales y en las leyes de organización y funcionamiento de la administración de Justicia en los últimos tiempos. Pese a que ha sido una demanda clave continuada reformar el sistema de justicia, indican que no se ha vuelto a elaborar un Libro Blanco como el de 1997, ni se ha reeditado un pacto en materia de Justicia como el de 2001. La crisis económica provocó un rápido aumento de la demanda de intervención judicial en los sectores más directamente asociados con actividad económica y sometió a presión la capacidad del sistema para absorber el exceso de demanda. Entre otras recomendaciones, proponen: a) dar una máxima importancia a establecer mecanismos de verificación y control de la fiabilidad de los datos y resultados, buscando mejorar las metodologías empleadas; b) prevenir la producción de conflictos jurídicos mejorando la seguridad jurídica con leyes sin ambigüedades y en la medida de lo posible estables; c) esforzarse por planificar mejor las reformas a implementar en el sistema judicial; d) adoptar mejores prácticas en materia de tramitación y procedimiento, e) apoyándose en las nuevas tecnologías e impulsar la colaboración por medio de la interoperabilidad; f) explorar y actuar sobre los motivos por los que los sistemas alternativos de resolución de conflictos (ADR) no resultan atractivos para los ciudadanos; g) mejoras clave en el contencioso administrativo; h) y una revisión al sistema de nombramiento de cargos judiciales.

Gerard Llobet (capítulo cuatro) analiza el diseño institucional y funcionamiento de los mercados mediante un estudio de caso de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia CNMC. En su análisis habla de cómo deberían estructurarse bajo el lente de la teoría económica los entes reguladores y autoridades de competencia, discutiendo el sistema actual en España y sus posibles direcciones de reformas. En clave histórica el autor señala como con la Comisión Nacional de la Competencia CNC se da una ruptura total con la estructura heredada de la ley de 1963, unificando las funciones del Servicio y del Tribunal, logrando un gran reconocimiento a su desempeño. En controvertida decisión, el gobierno conformó en 2012 un “ente superregulador”, a su juicio para mejorar la seguridad jurídica, aprovechar las economías de escala y adaptarse al progreso tecnológico: se trata de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Al decir del autor, dicha reforma “iba en la dirección opuesta a la tendencia observada en la mayor parte de los países”. Además, tiene pocas competencias, por lo que recomienda “...una separación de la CNMC en sus funciones de regulación y política de competencia, invertir a los reguladores sectoriales de las competencias necesarias para llevar a

cabo sus funciones de manera efectiva y fomentar la contratación de los mejores profesionales y establecer un procedimiento de nombramiento de consejeros basado en los méritos y no en la afinidad política.”

En el capítulo cinco, “De las reformas de la austeridad a las reformas de la calidad: las Administraciones españolas a debate”, Salvador Parrado hace un análisis de lo que supuso el programa de reformas de la Administración General del Estado impulsado por la Comisión CORA, centrado en proponer medidas de austeridad que combinaron la reducción del gasto público. Parrado señala que en España el proceso de desarrollo de la administración electrónica, la digitalización y la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos parecen estar bien encaminadas, no así los servicios a las empresas, que pueden ser mejorados. Además persisten importantes lagunas en la relación entre administraciones y administrados, donde la evaluación no es común y donde el uso de evidencia empírica en la formulación de políticas públicas es más bajo. Parrado aduce estas debilidades a la falta de autonomía de la gestión pública que facilite la adopción de técnicas y valores de una gestión eficaz y eficiente, aunado a que los directivos cuentan con pocas herramientas para gestionar sus recursos humanos. Sobre este tema, Parrado incide en desideologizar el debate sobre quién gestiona lo público, habida cuenta de experiencias exitosas de mejora en la gestión de lo público por parte de entidades privadas concesionarias. También en repensar el modelo de reclutamiento contratación de personal, pues en España las administraciones siguen fundamentalmente reclutando a funcionarios para que desarrollen una carrera en un cuerpo o sector determinado en lugar de seleccionar a los candidatos más idóneos. Parrado también habla de la politización de las Administraciones Públicas y la percepción de parcialidad en algunas de sus actuaciones, cuestión que está relacionada con un sector público menos efectivo o innovador y más corrupto.

Identificando la transparencia como unidad de análisis, Manuel Villoria (capítulo 6) nos habla de la transparencia como aspecto clave en la calidad institucional y como medio para combatir la corrupción. Villoria indica que España no está en ninguno de los rankings entre los 20 primeros países y en los indicadores sobre buena gobernanza del Banco Mundial, con una diferencia de entre el 10% y el 30% de puntuación con respecto a los países centrales de Europa y a Estados Unidos, especialmente en lo referente al control de la corrupción. Además, España sufre unos notables niveles de corrupción política y, además, la situación ha empeorado en los últimos 15 años, cuando los indicadores internacionales de calidad de gobierno empezaron a detectar una caída de la posición relativa. La corrupción se ha convertido en los últimos años (después del paro) en el segundo problema más importante para la ciudadanía. España es además el país de la UE donde más ha aumentado la percepción de corrupción con una caída de más de 20 puntos porcentuales en menos de una década. En clave histórica, Villoria menciona como “... las instituciones generadas con la democracia han dificultado el control del gobierno y la *accountability* de forma abusiva, han sido poco incentivadoras de la contestabilidad y han favorecido la opacidad y, con todo ello, el abuso de poder y la corrupción. Una corrupción que no ha sido combatida adecuadamente”, con más de 120 condenados que fueron indultados por delitos de corrupción entre 2000 y 2012, “... la defensa a ultranza por los partidos de sus dirigentes acusados de corrupción, las presiones sobre la fiscalía y algunos jueces, los nombramientos y traslados de actores judiciales clave y las parcas dotaciones presupuestarias para la lucha contra la corrupción han mostrado muy poco compromiso de las elites gubernamentales”. El crecimiento de la preocupación por la corrupción en el contexto de la crisis dio pauta al 15M y movimientos sociales relacionados, ha tenido efectos importantes sobre la política, sobre el actual paisaje de partidos políticos existente, en los equilibrios político partidistas, y sobre el tejido ligado a las organizaciones de la sociedad civil, en un

claro contexto de desafección ciudadana por la política tradicional representativa asociada a los partidos y la política tradicionales. Villoria identifica tres áreas o componentes clave: la transparencia (la apertura de datos del gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental), la protección de denunciantes y la publicidad. En la primera área, como diseños institucionales que reaccionaron a tal panorama, la promulgación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como la conformación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano garante. El autor es crítico respecto del alcance e impacto de la política de transparencia y del uso del portal de la transparencia en sus apartados de publicidad activa y, fundamentalmente, respecto del derecho de acceso a la información pública, alejado de la media internacional, que en su conjunto presenta varias problemáticas que limitan o dificultan el ejercicio de este derecho. Sobre la protección de denunciantes –segundo componente, Villoria indica que no existe por el momento regulación legal de alcance nacional que proteja a los trabajadores y funcionarios que, conociendo un caso de corrupción o de fraude, se atrean a denunciarlo, incumpliendo con ello la Convención de la ONU sobre corrupción. Villoria concluye que para avanzar esta agenda con garantías es necesario conocer y tomar en cuenta mejores prácticas internacionales enarboladas en el enfoque o iniciativa de gobierno abierto, pues aunque España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, los planes de acción llevados a cabo hasta ahora y que han sido ya evaluados por el mecanismo independiente, indican que es claramente mejorable en varias áreas, sobre todo en las que implican el diseño de mecanismos participativos y de rendición pública de cuentas, y “...debería aprender de las mejores experiencias internacionales, aquellas pocas que realmente consiguen la mejora de los servicios públicos, una mejor y mayor participación, ahorro de gastos innecesarios y reducción de la corrupción, basado en principios de inclusión, relevancia, accesibilidad y claridad, reactividad, implicación y apoyo de funcionarios públicos y generando estrategias de acción colectiva”.

En el último capítulo temático (siete), Lucas Gortázar aborda la institución escolar ante los nuevos retos. A nivel general se coincide en dos situaciones, que la educación en España ha progresado con mucha fuerza entre los años 70 y el comienzo del nuevo siglo, y que existió con la crisis un gran incremento (ahora en retroceso) de la tasa de abandono escolar temprano (TAE), donde el fracaso escolar condiciona de manera irrevocable las oportunidades laborales, los puestos de trabajo a los que se accede, y los tipos de contratos, además de estar asociado a peores indicadores de salud y bienestar o integración en la sociedad. Pero el problema actual está en la búsqueda de la excelencia educativa y la equidad del modelo. Cortázar indica que España sufre de ambos problemas a la vez. Por un lado, el sistema educativo no fomenta la excelencia. No es flexible con aquellos que pueden avanzar más de acuerdo a su potencial. Pero, al mismo tiempo, la educación no es equitativa, pues España es uno de los países desarrollados donde el peso del origen social sobre los resultados académicos es más fuerte. La conclusión es clara: el desafío educativo actual es cómo aumentar tanto la recompensa a la excelencia como la igualdad de oportunidades para todos los niños independientemente de su entorno social.

Finalmente, en las conclusiones, Víctor Lapuente aboga por un enfoque gradualista muy inteligente, que reconoce las fortalezas de los modelos institucionales vigentes a la vez que avanza con idea clara en propuestas de mejora viables. También es enfático en el carácter no ideológico de las propuestas y medidas contenidas en el libro, que a su juicio “no son políticas, sino institucionales. No ganan unos grupos sociales, o los partidarios de una ideología, sobre otros”.