

# ZOOM Económico

## Crisis del Área euro y de gobernanza en sus Estados miembros

---

Carlos Maravall

2012 / 02

### Las claves

- ✓ El riesgo de impago de un Estado que forma parte de una unión monetaria puede venir determinado por múltiples factores.
- ✓ En este trabajo analizamos el vínculo entre tal riesgo y las debilidades relacionadas con la gobernanza en cada Estado miembro del Área euro. Así, presentamos evidencia de que la prima de riesgo a la que debe hacer frente un Tesoro está relacionada con la calidad de la gobernanza del país.
- ✓ Tal vínculo puede tener lugar a través de múltiples canales. Presentamos evidencia de que el canal más directo, vía unas cuentas públicas saneadas, no explica la totalidad del vínculo.
- ✓ En concreto, encontramos evidencia cuantitativa de la importancia del *buen gobierno* sobre la prima de riesgo al margen de su impacto directo sobre las cuentas públicas en un país.
- ✓ Como consecuencia, el estudio aporta evidencia que apunta a la necesidad de reforzar la gobernanza en los Estados miembros individualmente considerados para hacer frente a la crisis, al margen de que tengan que tener lugar otro tipo de reformas.

“

*El establecimiento de una unión monetaria exige una mayor armonización de políticas entre Estados miembros.*

”

## Introducción

**El establecimiento de una unión monetaria exige una mayor armonización de políticas entre Estados miembros.** En particular, la pérdida de la divisa propia determina que la deuda de todos los Estados de la unión esté denominada en la misma divisa. Por ello, el coste de financiación de un Estado vendrá determinado prácticamente en exclusiva por riesgos asociados a su impago, al no existir riesgo de tipo de cambio<sup>1</sup>.

¿Qué factores pueden determinar la probabilidad de impago de un Estado? Uno fundamental es la salud de las propias cuentas públicas. Por ello, en primer lugar analizamos si en el Área euro ha tenido lugar una mayor armonización fiscal vía gastos e ingresos públicos. Observamos una armonización fiscal vía gastos (desarrollo del Estado del Bienestar). Por el contrario, la armonización vía ingresos todavía tiene que tener lugar. Como consecuencia, algunos países afectados por la crisis de deuda soberana pueden haber optado por establecer modelos de Estado del Bienestar próximos a los implantados en el Norte de Europa, sin haber establecido un modelo de financiación necesario para mantenerlo.

¿Son las cuentas públicas el único factor a través del cual puede tener un impacto el *buen gobierno* de un país? En este artículo presentamos evidencia que apunta a un impacto sustancial a través de otros canales, que no desarrollamos.

## 1. Armonización asimétrica en el Área euro

La tabla 1 presenta la muestra de países que analizamos que forman parte del Área euro: los doce países que lo adoptaron en 1999, excluyendo a Luxemburgo (por su reducido tamaño) e incluyendo a Grecia (que se incorporó en 2001).

**Tabla 1.** Países del Área euro analizados.

Alemania	Austria	Bélgica	Finlandia	Francia	Países Bajos
	España	Grecia	Irlanda	Italia	Portugal

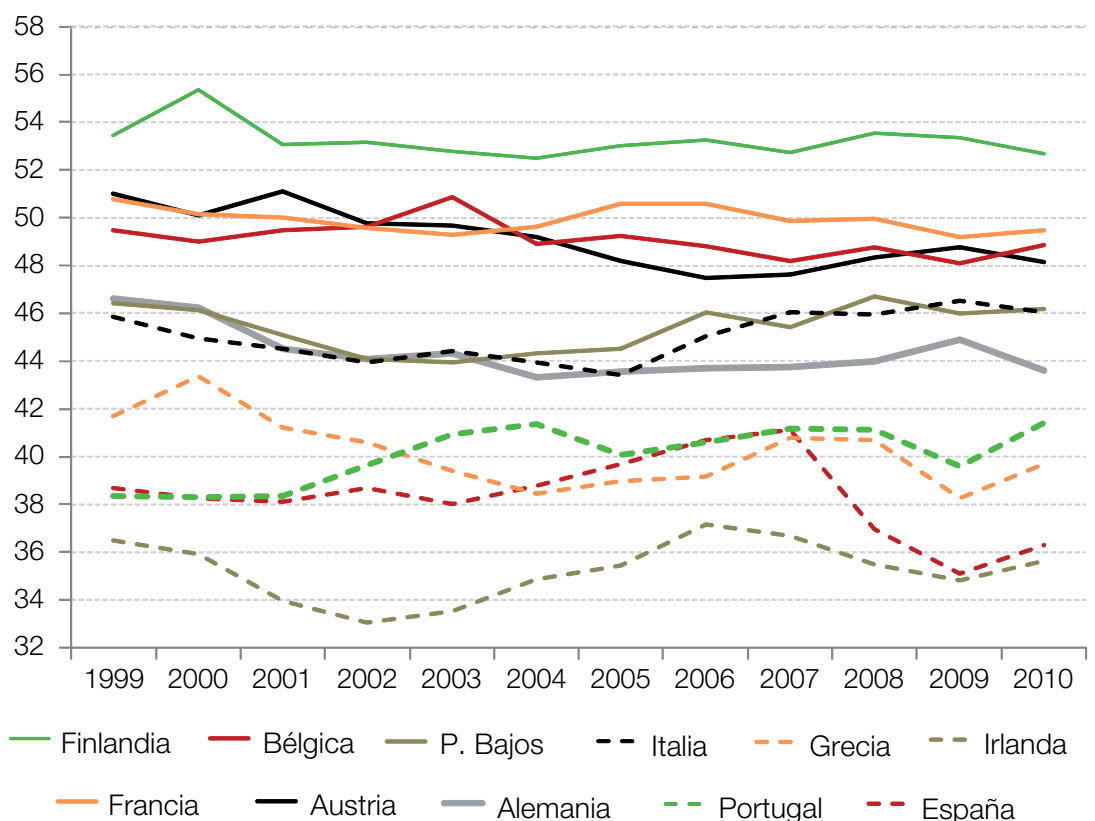
**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>1</sup> Al margen de consideraciones sobre liquidez.

La tabla 1 incluye algunos de los Estados más desarrollados en Europa, que se caracterizan, además, por tener un Estado del Bienestar muy desarrollado, con elevados niveles de gasto y elevados niveles de presión fiscal para sufragarlos. La tabla 1 también incluye algunos Estados menos desarrollados en Europa. Algunos de estos últimos también han establecido elevados niveles de gasto público, aunque no han sido capaces de establecer los mismos niveles de ingreso fiscal que ostentan los países más desarrollados. Los gráficos 1 y 2 presentan los niveles de ingresos y gastos totales de las Administraciones Públicas en cada uno de los países, como porcentaje del PIB. Los países más afectados por la crisis (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal) se muestran con una línea discontinua.

Los gráficos ponen de manifiesto la discrepancia existente entre los ingresos públicos y los gastos públicos en los países más afectados por la crisis, con la excepción de España e Irlanda<sup>2</sup>, comparado con el resto de países que forman parte del Área

**Gráfico 1.** Ingresos públicos totales (% PIB).



**Fuente:** Elaboración propia y Comisión Europea (AMECO).

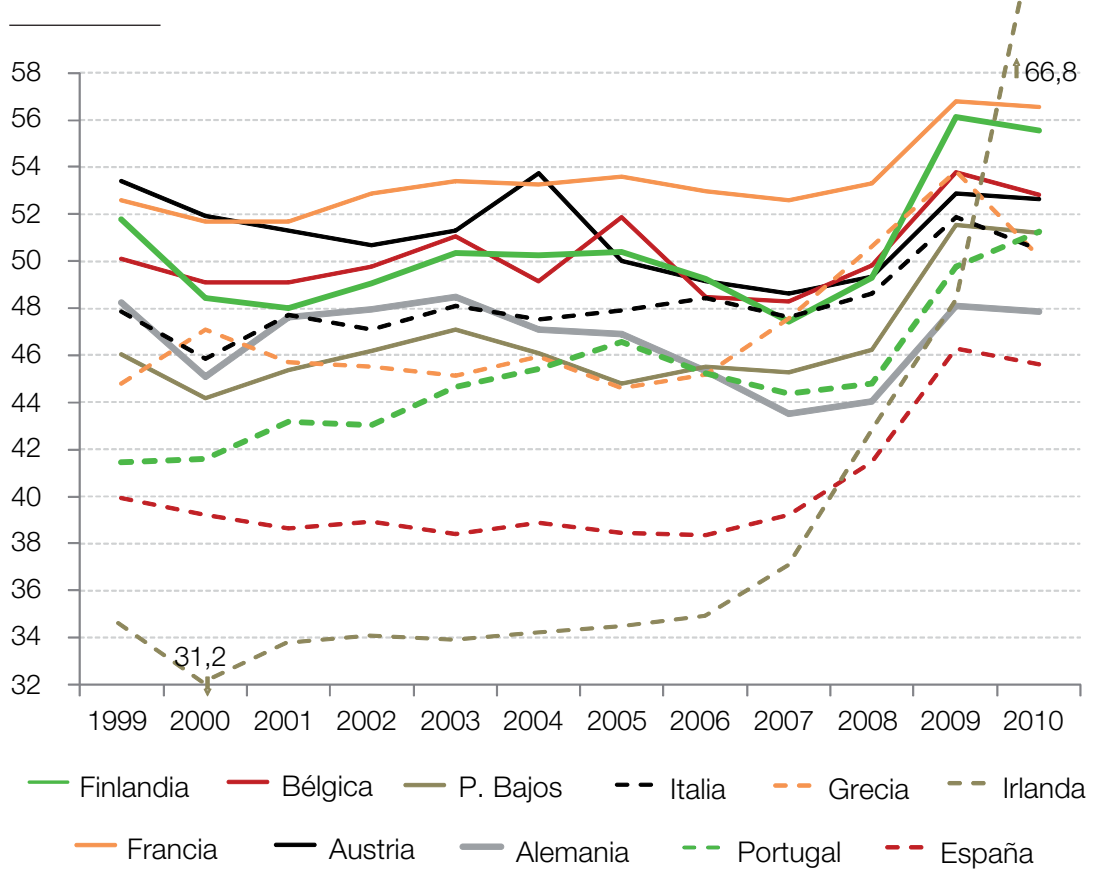
<sup>2</sup> Es decir, Grecia, Italia y Portugal.

“

*En el Área euro parece existir una armonización en lo que se refiere al gasto público, sin haberse alcanzado la misma armonización en lo que se refiere a los ingresos públicos.*

”

**Gráfico 2.** Gasto público total (% PIB).



**Fuente:** Elaboración propia y Comisión Europea (AMECO)

euro: mientras todos aparecen en la parte inferior del gráfico de ingresos, se encuentran centrados en el gráfico que representa el gasto público<sup>3</sup>.

Es decir, **en el Área euro parece existir una armonización en lo que se refiere al gasto público, sin haberse alcanzado la misma armonización en lo que se refiere a los ingresos públicos**. De esta manera, los países más afectados por la crisis (con la excepción de España e Irlanda), pueden haber generado un déficit estructural de financiación, que ha podido ser uno de los desencadenantes de la crisis de deuda soberana<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Francia también muestra un patrón similar: se encuentra en la parte central de ingresos, pero en la superior de gastos.

<sup>4</sup> Finlandia es un caso opuesto: ha mantenido sus ingresos públicos sistemáticamente por encima de sus gastos.

“

*Existen muchos factores que pueden motivar que no se establezcan elevados niveles de ingreso fiscal en un Estado.*

”

## 2. Buen gobierno en el Área euro

**Existen muchos factores que pueden motivar que no se establezcan elevados niveles de ingreso fiscal en un Estado.**

- Puede ser consecuencia de la dificultad del sistema político para hacer valer los intereses de una parte mayoritaria del conjunto de la población.
  1. Puede ser consecuencia de la influencia de los hogares con mayor renta o riqueza para limitar la recaudación fiscal a través de cauces previstos en la competición política (financiando partidos políticos que defienden una imposición reducida y concentran su atención en otros aspectos).
  2. Puede ser consecuencia de la influencia de los hogares con mayor renta o riqueza para limitar la recaudación fiscal a través de cauces no previstos en la competición política (como puede ser el fraude fiscal).
- Puede ser consecuencia de la capacidad del sistema político para hacer valer los intereses de una parte mayoritaria del conjunto de la población.
  3. Puede ser consecuencia de la valoración negativa que la mayor parte de la población tenga de los servicios que ofrecen las administraciones públicas a cambio de los ingresos que obtienen.
  4. Puede ser consecuencia de la falta de voluntad para compartir recursos entre los distintos grupos sociales que forman parte del país. Ello suele ser fruto de una elevada heterogeneidad de la población en otras dimensiones que la renta (religiosa, etc.) y que, para una mayoría de votantes, son más relevantes. Es decir, en este caso dominan diferencias de otra índole (ideológicas, identitarias, etc.) sobre las diferencias de renta que justificarían establecer una mayor redistribución.

La interacción entre 1 y 4 es el elemento determinante que ha justificado la falta de redistribución en EE UU: una población polarizada o con partidos políticos que

tratan de polarizarla en otras dimensiones que la redistribución para limitar esta última<sup>5</sup>. Por el contrario, la interacción entre 1 y 4 ha sido tradicionalmente menos relevante en Europa y, en general, en países más homogéneos: la mayor homogeneidad entre individuos suele permitir establecer niveles impositivos más elevados, al haber una mayor identificación de los individuos entre sí<sup>6</sup>.

Por el contrario, los factores 2 y 3 se corresponden con una administración pública que no se define por el “*buen gobierno*”, como la identificada más abajo. Aunque existan otros motivos para limitar la redistribución en los países que están sufriendo en mayor medida la crisis (Grecia, Italia y Portugal), ésta es, sin duda, una dimensión relevante en ellos, como vemos más abajo.

### ***Indicadores del Banco Mundial***

Definir el *buen gobierno* es una tarea sujeta a discusión: no existe un consenso sobre una definición que sea capaz de incluir todo el conjunto de instituciones, prácticas y comportamientos asociados al *buen gobierno*. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre una definición concreta de éste no puede ser una excusa para no analizarlo: reflexionar sobre el *buen gobierno* generalmente suscita los mismos referentes entre expertos. Aunque la práctica del *buen gobierno* sea un arte, también es una ciencia.

Para obviar la discusión anterior, investigadores afiliados al Banco Mundial han optado por una definición operativa de *buen gobierno* que permita sintetizarlo en unas pocas variables cuantitativas que, con el paso del tiempo, se vayan desarrollando en mayor medida. En concreto, Kaufman, Kraay y Mastruzzi (2010) definen *gobernanza* como

*“las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Ello incluye (a) el respeto que los individuos que forman parte del Estado y los ciudadanos tienen por las instituciones que gobiernan sus interacciones económicas y sociales; (b) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas de forma efectiva; y (c) el proceso a través del cual los gobiernos son elegidos, evaluados y sustituidos”.*

Los autores desarrollan dos medidas de gobernanza correspondientes a cada una de estas tres áreas, para llegar a seis variables que caractericen el *buen gobierno*:

5 Ver Roemer, Lee y Van der Straeten (2007).

6 Ver Alesina y Glaeser (2004).

a) *Respeto que ciudadanos e individuos que forman parte del Estado tienen por las instituciones que gobiernan sus interacciones económicas y sociales.*

I) Imperio de la Ley. Presenta si los individuos confían y cumplen las reglas sociales y, en particular, la calidad de cumplimiento y ejecución de contratos, respeto hacia la propiedad privada, policía y juzgados, así como la probabilidad de que tengan lugar crímenes y violencia.

II) Control de la corrupción. Exhibe las percepciones sobre hasta qué punto se emplea el poder público con objetivos privados (incluido el lucro), así como la captura del Estado por élites e intereses privados.

b) *Capacidad efectiva del gobierno para formular e implementar políticas.*

III) Efectividad del gobierno. Recoge percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, funcionariado y su independencia de presiones políticas; calidad de la formulación e implementación de políticas; y la credibilidad del compromiso gubernamental con tales políticas.

IV) Calidad regulatoria. Muestra las percepciones sobre la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas y regulaciones adecuadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

c) *Proceso a través del cual los gobiernos son elegidos, evaluados y sustituidos.*

V) Rendición de cuentas y capacidad para hacerse oír. Variable que refleja percepciones sobre la capacidad de los ciudadanos para participar en el proceso de selección de sus gobiernos, así como la libertad de expresión, asociación y prensa.

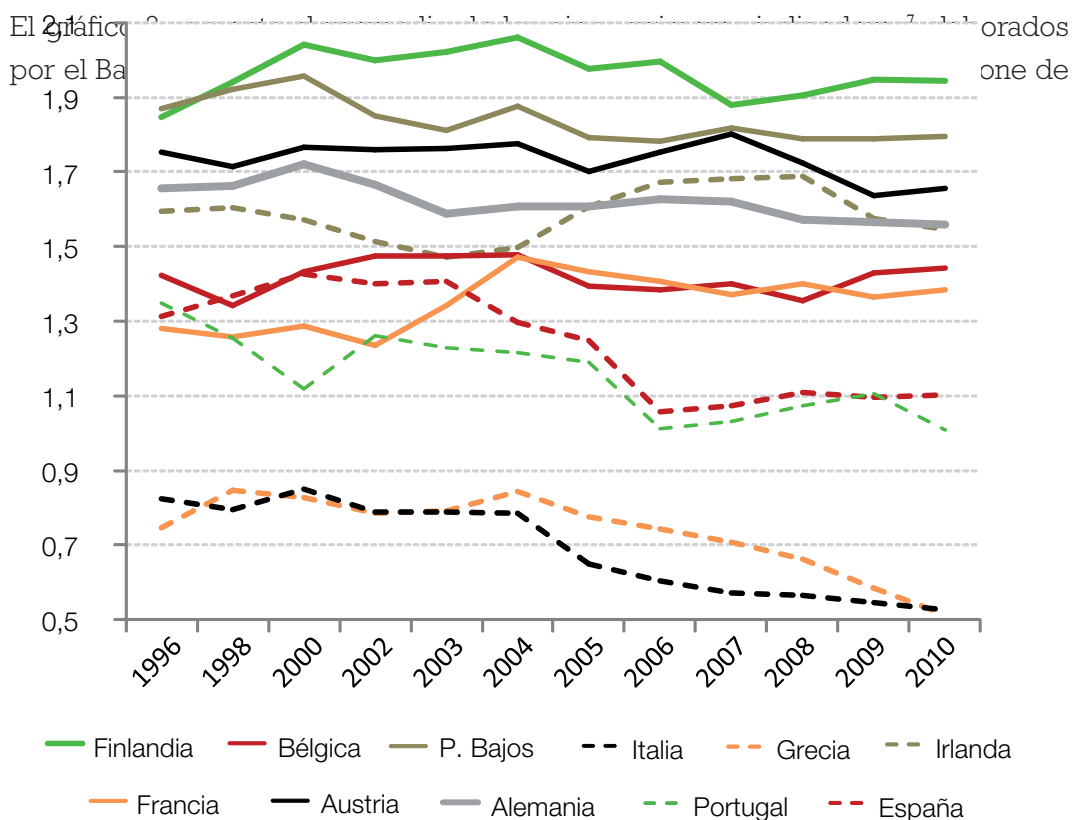
VI) Estabilidad política y ausencia de violencia / terrorismo. Pretende capturar la probabilidad de que un gobierno sea desestabilizado o retirado del poder de forma violenta o inconstitucional, incluyendo la existencia de violencia o terrorismo de origen político.

Sobre la base de esta distinción en seis dimensiones, los autores compilan y resumen la información provista por 30 fuentes que presentan la opinión y experiencia

de ciudadanos y expertos del sector público, privado y de ONGs de todo el mundo. En concreto cuentan con las siguientes fuentes:

- Encuestas a hogares y empresas (9 fuentes: Encuesta Mundial de Gallup, Encuesta del Foro Davos, etc.).
- Proveedores de información comercial (4 fuentes: Economist Intelligence Unit, Global Insight, Political Risk Services, etc.)
- Documentación de ONGs (9 fuentes: Global Integrity, Freedom House, Reporteros Sin Fronteras, etc.).
- Sector público (8 fuentes: Evaluaciones del Banco Mundial, y de los bancos de desarrollo regionales, informe del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo sobre la transición, Base del Ministerio de Finanzas francés, etc.).

**Gráfico 3.** Evaluación de “buen gobierno” de acuerdo al promedio de cinco indicadores del Banco Mundial.



**Fuente:** Banco Mundial y elaboración propia.

7 Se excluye el último indicador debido a sus implicaciones para España: la existencia de un grupo terrorista en el país vasco le penaliza excesivamente en este último indicador. Adicionalmente, no parece asociado a la consideración de buen gobierno que se plantea en este análisis.

“

*Los países que han sufrido en mayor medida la crisis económica y financiera en el área euro han estado afectados, durante todo el periodo desde que se constituyó el euro, de una mayor fragilidad en lo que se refiere al buen gobierno.*

”

manifiesto cómo Grecia e Italia reciben una valoración inferior a la de España y Portugal. A su vez, estos dos últimos países reciben una puntuación inferior a la de Alemania, principal economía del Área euro, o Finlandia, país que recibe la mejor puntuación dentro del Área euro, durante el periodo desde que se constituye la moneda única hasta que se desencadena la crisis.

El gráfico sugiere que **los países que han sufrido en mayor medida la crisis económica y financiera en el Área euro** (con la excepción de Irlanda<sup>8</sup>) **han estado afectados, durante todo el periodo desde que se constituyó el euro, de una mayor fragilidad en lo que se refiere al buen gobierno.** Esta relación se muestra a continuación.

### 3. Buen gobierno y crisis en el Área euro

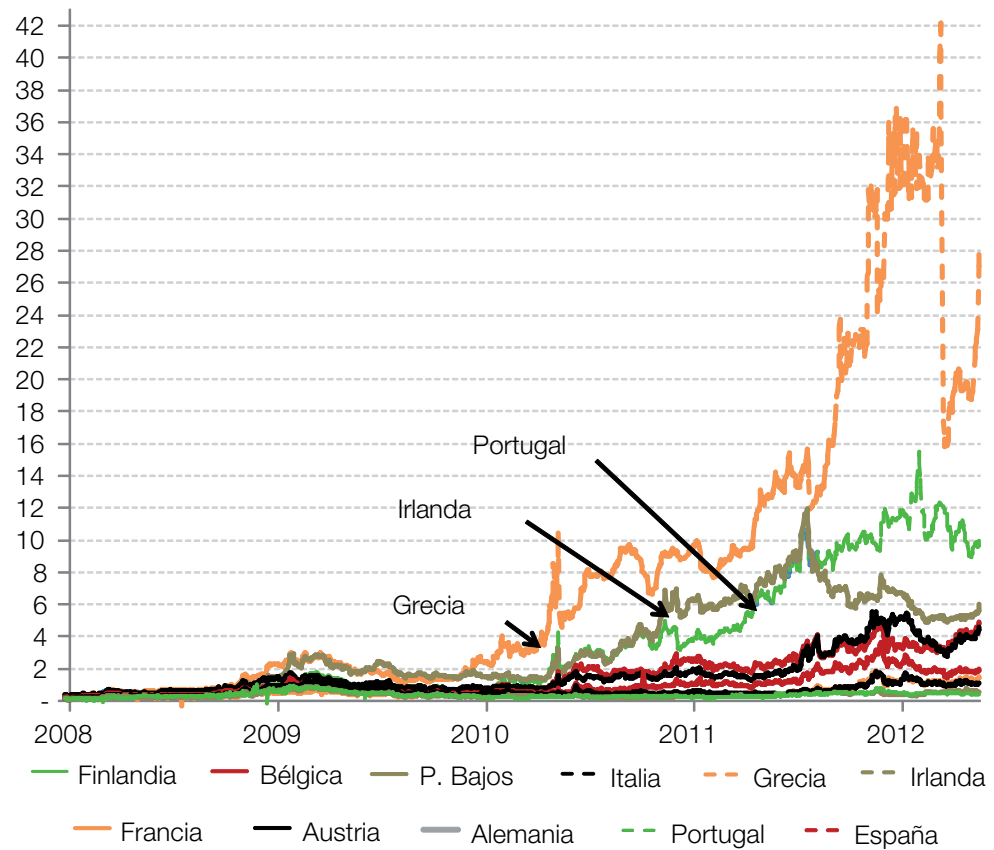
#### *Definición de prima de riesgo*

El gráfico 4 presenta la medida habitualmente empleada para resumir la percepción de riesgo de impago del Tesoro de un país en el Área euro. El gráfico presenta la diferencia entre el tipo de interés del bono a diez años del país en cuestión frente al bono alemán. El argumento para establecer tal medida de la prima de riesgo se refiere al carácter central que tiene la economía alemana en el Área euro, como ancla debido al tamaño y competitividad de su economía, como por la estabilidad de sus cuentas públicas y liquidez de su mercado de deuda pública.

Es de notar que hasta el año 2008 las diferencias de rentabilidad entre los distintos bonos eran limitadas. Es decir, desde la constitución del Área euro hasta la crisis financiera desencadenada por la burbuja de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos y la bancarrota de *Lehman Brothers*, los mercados no distinguen entre el riesgo de impago de países del Área euro. Por el contrario, la crisis desencadena unas diferencias que todavía están por ver sus consecuencias.

<sup>8</sup> Irlanda, es un país que ha sufrido una crisis de índole bancaria, fundamentalmente. En relación a los indicadores de buen gobierno alcanza unos registros en algunas ocasiones superiores a los observados en Alemania, como el gráfico 4 pone de manifiesto.

**Gráfico 4.** Evolución de la prima de riesgo frente a Alemania (†) y solicitud de ayuda (\*)



(†) Diferencia entre el tipo de interés de referencia del bono a diez años nacional frente al alemán.

(\*) Para aquellos países que así lo hayan solicitado.

**Fuente:** Elaboración propia y Ministerio de Economía y Competitividad.

### **Prima de riesgo y déficit**

¿Cuál puede ser el motivo detrás de una mayor percepción de riesgo de impago de un tesoro por parte de los mercados financieros? Una variable relevante puede ser cuán saneadas estén sus cuentas públicas (como consecuencia de la crisis o, en general<sup>9</sup>). En este contexto, el deterioro puede estar asociado a establecer unos patrones de gasto público poco acordes con los niveles de ingresos, como ponen de manifiesto los gráficos 1 y 2: los países periféricos desarrollaron Estados de Bienestar sin contar con los instrumentos para financiarlos.

<sup>9</sup> Estadísticamente, no son relevantes las diferencias de incluir el déficit del periodo previo a la crisis o no.

El gráfico 5 presenta el promedio de déficit público durante los años 1998-10 y la prima de riesgo sufrida por los países desde 2008 hasta el presente o hasta el momento en que solicitaron ayuda financiera oficial. El análisis sólo incorpora datos de la prima de riesgo por país hasta el momento en que haya solicitado ayuda financiera externa, momento a partir del cual las principales referencias del coste de financiación no son de mercado<sup>10</sup>. Adicionalmente, se omite el caso de Irlanda, por haber sido un país que ha sufrido una crisis de índole bancaria, fundamentalmente, pese a registrar unos niveles de *buen gobierno* superior a los observados en Alemania, como el gráfico 4 pone de manifiesto.

El gráfico 5 pone de manifiesto la correlación existente entre déficit y prima de riesgo: el poder explicativo de la primera variable sobre la segunda alcanza aproximadamente el 40% de su variación<sup>11</sup>, en un contexto en que el tan sólo se analizan nueve observaciones: se comparan diez países frente a Alemania, habiendo eliminado el caso de Irlanda. El porcentaje de explicación restante puede estar determinado por el hecho de que el saneamiento de las cuentas públicas no sólo es función del déficit presente, sino también de los déficits pasados: el nivel de partida de deuda pública que ostentaba cada país al principio del periodo. Así, una mala herencia puede condicionar la capacidad de pago de un país durante la crisis, aunque mantuviese una elevada disciplina fiscal durante ésta.

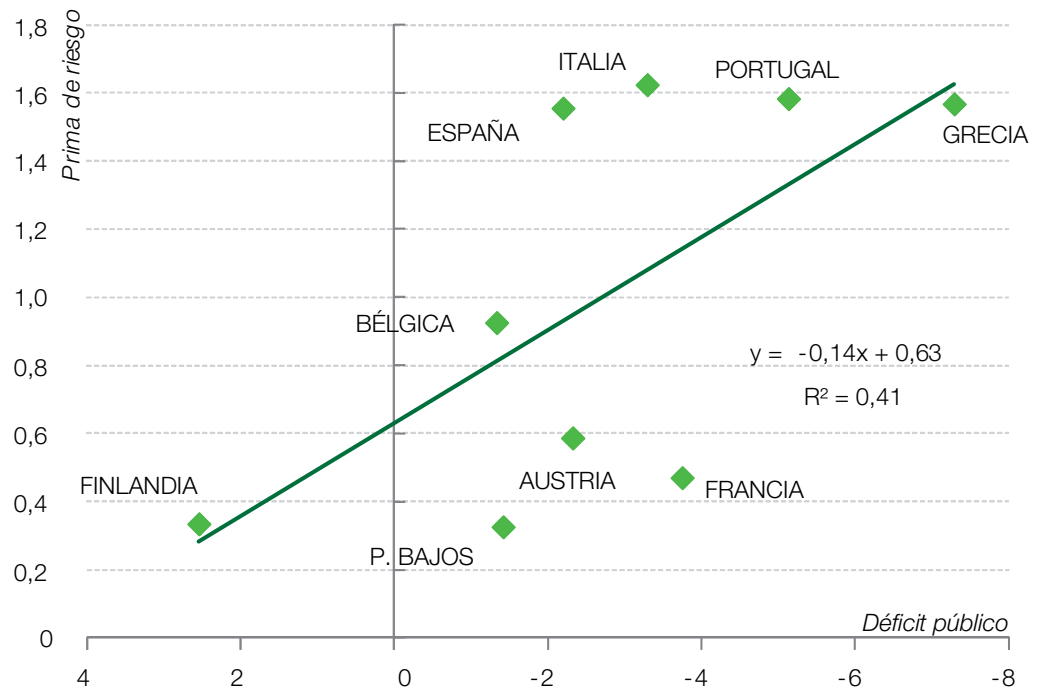
Es obvia la importancia que debiera tener contar con unas cuentas públicas saneadas a la hora de valorar el riesgo de impago de un país. Sin embargo, en este artículo hemos querido entrar a valorar qué factores pueden determinar que un país cuente con unas finanzas públicas poco saneadas. En este contexto, hemos apuntado a la posibilidad de que las autoridades de un país no puedan fijar unos niveles de ingresos en un país que se correspondan con su nivel de gastos por la débil gobernanza que caracterice al país. El gráfico 6 relaciona el nivel promedio de buen gobierno y déficit público durante el periodo 1998-2010. De acuerdo a estas observaciones la relación es mucho más estrecha entre estas dos variables que las anteriores.

Nótese además, que, de acuerdo a la descripción de los indicadores de *buen gobierno* del Banco Mundial, éstas no son variables directamente relacionadas con las finanzas públicas (niveles de déficit, deuda, etc.), sino sobre los principios que rigen la actuación de las autoridades públicas en teoría y con sus actuaciones en la práctica.

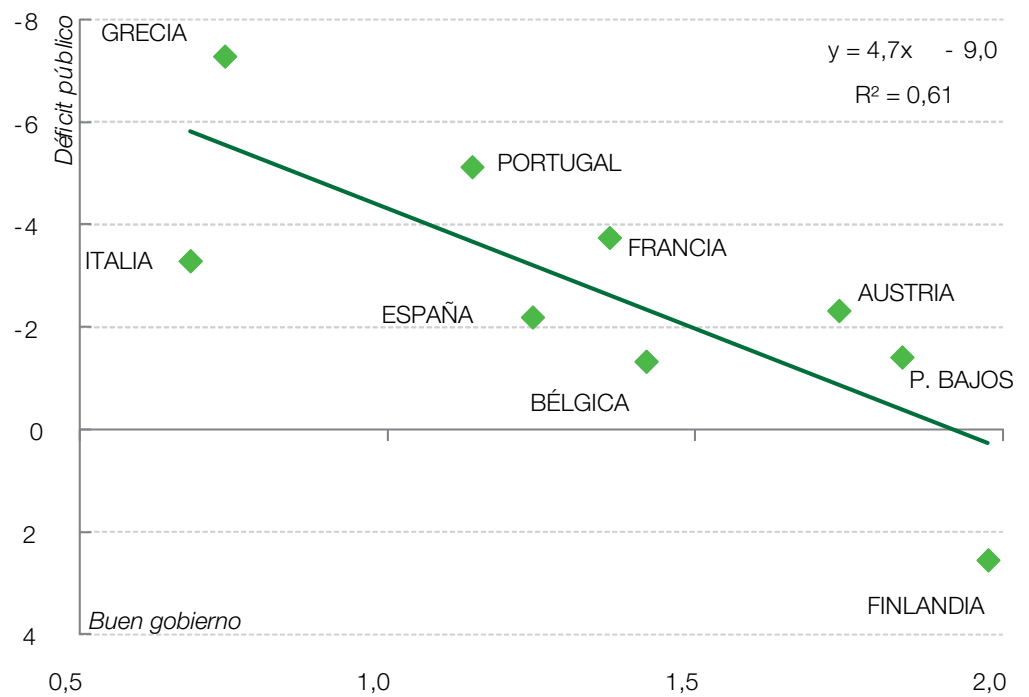
10 Alcanzado este punto, la prima puede estar recogiendo otras consideraciones al margen de la probabilidad de impago del país, como son las condiciones que vayan a ser impuestas por los responsables de otorgar ayuda oficial.

11 Nótese que, al emplear análisis de correlación y regresión lineal hemos realizado un paso adicional para interpretar los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial: consideramos también relevante su orden cardinal.

**Gráfico 5.** Déficit público (1998-2010) y prima de riesgo (2008-)



**Gráfico 6.** Buen gobierno (1998-2010) y déficit público (1998-2010)



**Fuente:** Elaboración propia, Banco Mundial, Comisión Europea (AMECO) y Ministerio de Economía y Competitividad.

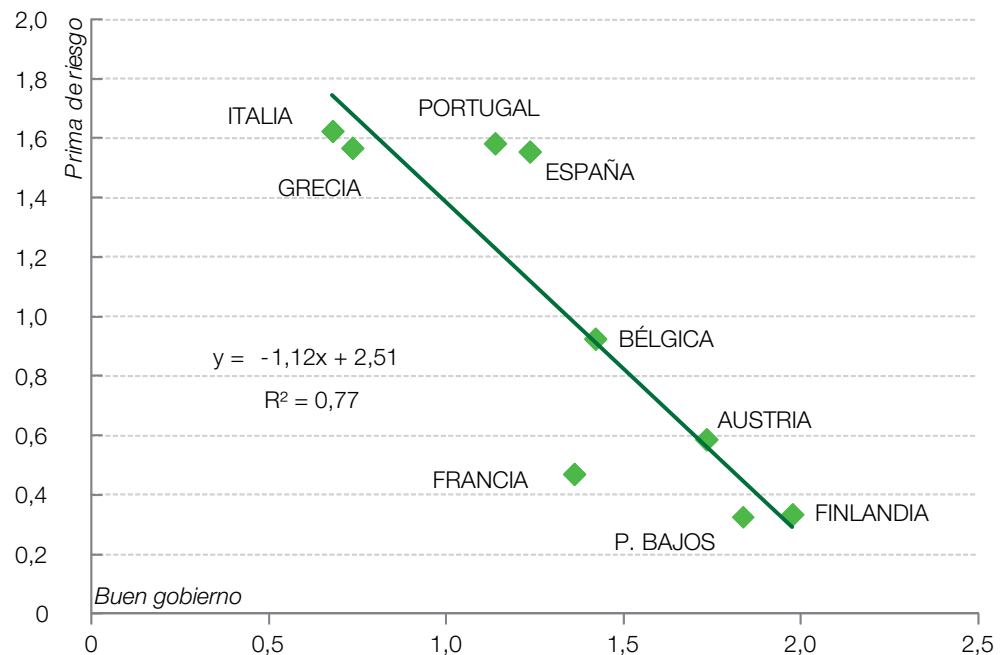
### Prima de riesgo y buen gobierno

Los gráficos 5 y 6 presentan evidencia del siguiente nexo: en primer lugar, el nivel de *buen gobierno* condiciona la capacidad para recaudar ingresos públicos; en segundo lugar, la dificultad para recaudar ingresos genera déficits públicos, caldo de cultivo para desencadenar una crisis de deuda soberana / elevados niveles de prima de riesgo. Sin embargo, el vínculo anterior se puede plantear de forma directa: ¿en qué medida el nivel de *buen gobierno* determina la prima de riesgo de un país a través de la generación de déficits públicos?

En principio, si la calidad de la gobernanza contase con una única vía de causalidad sobre la prima de riesgo, a través del déficit público, su poder de explicación debiera ser inferior al de cada una de los pasos mostrados en los gráfico 5 y 6 por separado, en tanto la relación de causalidad se debiera ver debilitada. El gráfico 7 presenta la relación y pone de manifiesto que ésta es más estrecha de lo esperado. Es decir, parece que existen relaciones adicionales entre nivel de *buen gobierno* y prima de riesgo a la planteada anteriormente.

Así, en el gráfico 7 el poder explicativo del nivel de *buen gobierno* sobre la prima de riesgo alcanza casi el 80% de la variación, en un mismo contexto en que, también,

**Gráfico 7.** Prima de riesgo (2008-) y nivel de buen gobierno (1998-2010)



**Fuente:** Elaboración propia, Banco Mundial y Ministerio de Economía y Competitividad.

“

*Existe una estrecha relación entre buen gobierno y prima de riesgo.*

”

sólo se analizan 9 observaciones. Es decir, al margen de cuán estrecha sea la relación entre *buen gobierno* y déficit público y entre déficit público y prima de riesgo, el gráfico 7 apunta a que **existe una estrecha relación entre buen gobierno y prima de riesgo**: la fragilidad de los Estados es una variable explicativa relevante para conocer su desempeño durante la crisis de deuda soberana.

Con esta evidencia, pasamos a analizar un caso particular, para conocer porqué el *buen gobierno* puede ser relevante en el contexto de los países analizados del Área euro, teniendo en cuenta que todos pertenecen a la OCDE. En particular, analizamos el caso de Grecia, un país que ha sufrido la crisis con particular virulencia.

## 4. Experiencia de Grecia

### *Evolución dentro del Área euro*

**Grecia ha sido uno de los principales países beneficiados por la constitución del Área euro.** Partiendo de una situación en que no estaba previsto que formase parte de la Unión Monetaria, entre el año de su ingreso (2001) y dos años después de desencadenarse la crisis (2010) fue el país que experimentó el mayor incremento de PIB per cápita, como pone de manifiesto el gráfico 8.

**Sin embargo, las bases de su crecimiento eran tenues.** Ante la bajada de tipos de interés que tuvo lugar al establecer el euro, el Estado heleno recurrió a emitir deuda de forma masiva para sufragar sus gastos. Tal modelo de financiación implicó que Grecia no cumpliera nunca la regla de déficit público máximo del 3% consagrada en Maastricht. Ello tendrá repercusiones sobre su capacidad para reequilibrar sus cuentas públicas cuando se desencadene la crisis.

### *Respuesta ante la crisis financiera de 2008*

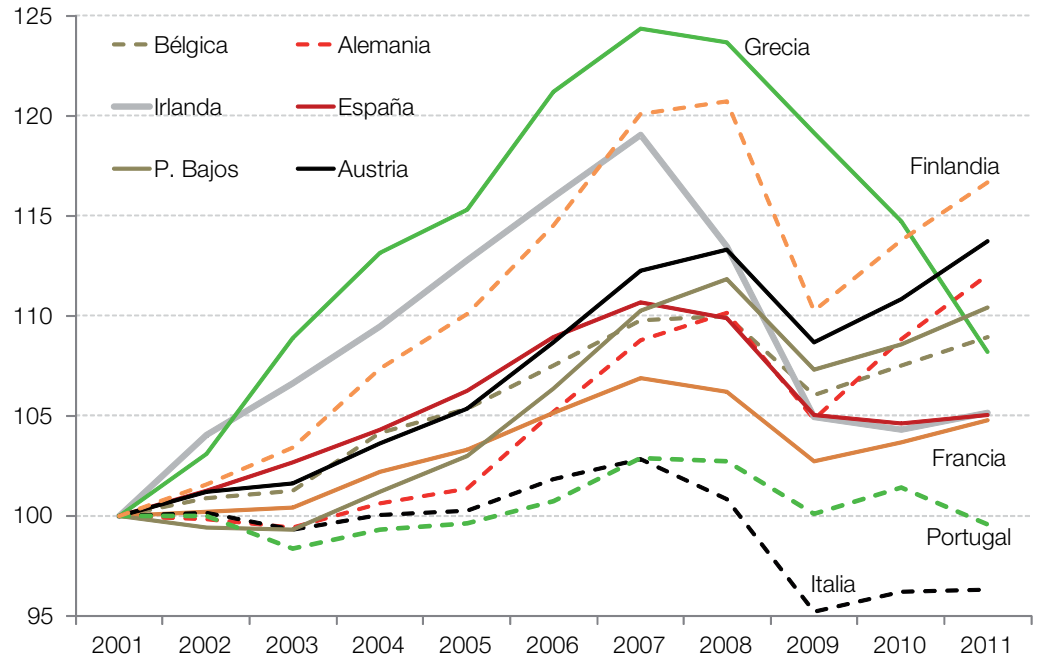
Una vez desencadenada la crisis financiera de 2008, tras la bancarrota de *Lehman Brothers*, las autoridades económicas y los responsables de las entidades financieras griegas no fueron capaces de hacer frente al cambio en las condiciones financieras. Es decir, no asumieron que su política de financiar gastos a través de endeudamiento era insostenible en otro periodo que el vivido entre 2001 y 2008. Adicionalmente, el comportamiento de las organizaciones internacionales, incluida la Comisión Europea, no fue todo lo prudente que pudiera haber sido: al identificar las medidas de impulso de la actividad y apoyo al sector financiero, no hicieron refe-

“

*Grecia ha sido uno de los principales países beneficiados por la constitución del Área euro. Sin embargo, las bases de su crecimiento eran tenues.*

”

**Gráfico 8.** Evolución del PIB per cápita en los países del Área euro analizados (base 100 en el año 2001)



Fuente: Comisión Europea (AMECO).

rencia al esfuerzo que cada país podía aportar<sup>12</sup>. En el caso de Grecia éste debiera haber sido nulo<sup>13</sup>: el país no contaba con margen fiscal alguno para poder hacer frente a situaciones imprevistas (ver tabla 2).

**Tabla 2.** Nivel de deuda pública de los países del Área euro analizados (Año 2008, expresado como porcentaje del PIB)

	Grecia	Italia	Bélgica	Portugal	Francia	Alemania	Austria	Países Bajos	Irlanda	España	Finlandia
<b>2008</b>	110,7	106,3	89,6	71,6	68,2	66,4	63,8	58,2	44,4	39,8	33,9

Fuente: Elaboración propia.

<sup>12</sup> Ver Comisión Europea (2008).

<sup>13</sup> Así, Italia inicialmente mantuvo una mayor disciplina fiscal, partiendo de niveles inferiores de deuda (ver tabla 3).

## Valoración de sus AA PP

En este contexto, Grecia hubiera precisado contar con unas instituciones que pudiesen adoptar medidas, al margen del gasto público, para hacer frente a la crisis. Sin embargo, el estado de sus administraciones públicas era cuestionable, como ha puesto de manifiesto posteriormente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un informe solicitado por el propio gobierno heleno para evaluar su administración<sup>14</sup>:

- La Administración pública en Grecia se caracteriza por un extremo formalismo jurídico, que dificulta contar con una administración efectiva y eficiente. Éste ha generado una cultura y marco de actuación que privilegia observar y desarrollar procesos administrativos, en vez de atender al objetivo de las políticas; desaconseja actuaciones no acompañadas de un texto legal, al haber definido las competencias de cada administración de forma muy detallada; no provee incentivos para la iniciativa por parte de los funcionarios, aunque sirvan de apoyo para la implementación de políticas; y, por último, frena toda actuación de la administración pública, obligando a los ciudadanos a buscar respuestas a sus necesidades al margen de la actuación pública.
- Tal contexto propicia la duplicación de tareas administrativas y el despliegue de actuaciones rentistas, reforzando la dificultad de contar con una administración que despliegue la acción política y dé respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Por ejemplo, se han establecido puestos directivos sin contenido ejecutivo explícito (justificados inicialmente por la ineficacia de la administración, pero que acaban por promover fines privados); reserva de actividad para determinadas profesiones liberales; etc.
- El formalismo jurídico en la administración pública es causa, también, de la ausencia de datos e información para adoptar decisiones y evaluar su impacto en Grecia. Ello conduce a la falta de análisis que permitan contrastar y validar distintas opciones de política, tanto *ex-ante*, como *ex-post*.
- Por último, el haber definido competencias administrativas de forma exhaustiva permite haber establecido estructuras administrativas sin evaluar la eficiencia de su tamaño. En general, en Grecia las estructuras administrativas no cuentan con un tamaño crítico suficiente para ser

<sup>14</sup> OECD (2011).

eficientes: en los ministerios el número de personas con capacidad ejecutiva es elevado. Así, uno de cada cinco departamentos, al margen del jefe de departamento, no cuenta con empleados; menos de un 10% tiene más de 20 empleados. Como consecuencia, no existe una cadena de responsabilidad. Por ello, la capacidad de implementar políticas de un Gobierno es reducida<sup>15</sup>.

La OCDE reconoce que parte de las disposiciones legales y administrativas de Grecia que forman parte de tal formalismo jurídico fueron establecidas inicialmente para proteger y amparar la labor de la administración frente a injerencias políticas. Sin embargo, ésta no parece una justificación para mantener la estructura actual. Adicionalmente, afirma que tal formalismo jurídico ya no es ni siquiera esperado por la sociedad griega, pese a algunas voces de la administración que afirmen lo contrario.

## 5. Conclusión

Durante los primeros diez años del establecimiento del euro, los Estados miembros tuvieron un periodo de gracia para afianzar su integración y adecuar el buen gobierno de sus administraciones a ella. Pasado ese plazo, y ante la necesidad de hacer frente a la mayor crisis desde la Segunda Guerra Mundial, con medidas de impulso de la actividad y apoyo al sector financiero, se ha vuelto a poner de manifiesto la fragilidad de algunos Estados del Área euro.

Tal fragilidad no sólo se aprecia a través de la situación de las cuentas públicas. En este artículo hemos presentado un conjunto de indicadores elaborados por el Banco Mundial con el objetivo de recoger aspectos de lo que se considera el *buen gobierno*. Hemos presentado evidencia que relaciona niveles reducidos de *buen gobierno*, como los alcanzados por Grecia, Italia, Portugal y España, con la crisis de deuda soberana / elevados niveles de prima de riesgo del Tesoro.

Como consecuencia, parece preciso que la resolución de la crisis en el Área euro vaya acompañada de un refuerzo del *buen gobierno* en los Estados miembros más afectados, como condición necesaria previa antes de establecer otro tipo de instrumentos.

---

<sup>15</sup> En este sentido, la OCDE considera que no es de extrañar que los éxitos helenos de los últimos años se hayan celebrado al margen de las estructuras ordinarias de la administración, como los Juegos Olímpicos de 2004.

Como hemos visto, las instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad tienen un papel fundamental en un país. La administración pública representa sólo una parte de la sociedad y la economía. Sin embargo, la importancia de sus actuaciones sobre el conjunto de los agentes económicos y sociales sí pueden predeterminar el comportamiento de éstos y reflejar características más generales del conjunto de la sociedad.

## Referencias

Alesina, A. y E. Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press.

<http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199286102.do>

Comisión Europea. 2008. "Un Plan Europeo de Recuperación Económica", *Comunicación del 26 de noviembre de la Comisión al Consejo Europeo, COM(2008) 800*.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:es:PDF>

Ghosh, A.R., J.I. Kim, E.G. Mendoza, J.D. Ostry y M.S. Qureshi. 2011. "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies", *NBER WP 16782*.

<http://www.nber.org/papers/w16782>

Kaufman, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." *World Bank Policy Research Working Paper 5430*.

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130)

OECD. 2011. *Public Governance Reviews - Greece 2011: Review of the Central Administration*.

[http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_49262649\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_33735_49262649_1_1_1_1,00.html)

Reinhart, C.M. y K.S. Rogoff. 2011. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.

<http://press.princeton.edu/titles/8973.html>

Roemer, J.E., W. Lee y K. Van der Straeten. 2007. *Racism, Xenophobia, and Distribution: Multi-Issue Politics in Advanced Democracies*. Russell Sage Foundation Books at Harvard University Press.

<http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674024953>

# ZOOM **E**conómico

Zoom Económico, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor y didáctica la realidad económica y financiera presente. La colección permite, a destacados investigadores y practicantes del mundo económico y financiero, iniciar un debate sobre el papel que ocupan, y deben de ocupar, la economía y las finanzas en el ámbito privado y público de la economía española, europea y mundial.

*Belén Barreiro,*  
Directora del Laboratorio de Alternativas

---

**Autor: Carlos Maravall** es Doctor en Economía por la NYU y Licenciado en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid.

Responsable de Zoom Económico: **Carlos Maravall**  
Coordinación: **Julio Embid**

---

## Documentos publicados

2012/Nº 01. **¿Son incompatibles las reglas de equilibrio presupuestario del nuevo tratado europeo con el Estado del Bienestar?**  
**Raimon Baiges y Aleix Pons.**