



Regulación y productividad: en busca del equilibrio óptimo

Comprender el vínculo entre regulación y productividad resulta cada vez más determinante en un contexto de crecimiento y competitividad débiles, especialmente en Europa y en algunos países de América Latina. Si bien los marcos regulatorios son indispensables para el funcionamiento económico, su diseño y complejidad pueden favorecer o, por el contrario, obstaculizar las mejoras de productividad. Esta sección explora los retos empíricos para medir el impacto regulatorio y el consenso emergente sobre la existencia de un umbral regulatorio óptimo.

Definir ese vínculo entre regulación y productividad es complicado: aunque existe abundante información sobre el desempeño económico de los países, los índices robustos y fiables que capturen fielmente las características de un marco regulatorio siguen siendo escasos. En última instancia, la regulación y su impacto económico son variables no observables que deben estimarse de forma indirecta.

Si bien la regulación es esencial para el funcionamiento económico, la sobrerregulación puede generar efectos negativos en el desarrollo económico.

No obstante, estudios recientes han avanzado en la comprensión de esta relación. Los pasos preliminares en este esfuerzo incluyen definir correctamente qué se entiende por regulación o complejidad regulatoria, así como establecer métodos empíricos robustos para su medición. Por ejemplo, De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021)¹ proponen tres dimensiones para definir el concepto de complejidad regulatoria: (1) la dimensión cuantitativa (volumen de normas), (2) la dimensión cualitativa (redacción compleja o ambigua) y (3) la dimensión relacional (interconexión entre normas).

Los marcos regulatorios y normativos son necesarios para establecer estándares, acordar reglas, alinear incentivos y asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades. Cuando se aplican sin atender a estos criterios o a principios de eficiencia, la regulación deriva en una burocracia excesiva que lastra la competitividad, el clima de negocios y, en última instancia, la iniciativa privada y la productividad. Una analogía útil es la curva de Laffer en la teoría fiscal,² que postula que más allá de cierto umbral, aumentos adicionales en los tipos impositivos reducen la recaudación debido a desincentivos para trabajar e invertir. La llamada *sobrerregulación* genera efectos negativos sobre la innovación, el emprendimiento, la productividad y, por ende, el desarrollo económico.

¹ Juan de Lucio y Juan S. Mora-Sanguinetti (2021), 'Drafting 'better regulation': The economic cost of regulatory complexity', *Journal of Policy Modeling*, volumen 44, No 1.

² La curva de Laffer ilustra una relación teórica entre los tipos impositivos y la recaudación fiscal del gobierno. Parte del supuesto de que no se recaudan ingresos fiscales en los extremos del 0% y el 100%, lo que implica que existe un tipo impositivo intermedio que maximiza la recaudación. La forma de la curva depende de la elasticidad de la renta imponible, es decir, de cómo varía la renta imponible en respuesta a cambios en el tipo impositivo. Esta idea fue popularizada por el economista de la oferta Arthur Laffer.

Una vez superada la zona teórica de regulación óptima, surge una zona de sobreregulación caracterizada por altos costes de cumplimiento, barreras de entrada e ineficiencias en la asignación de recursos.

Entre 2009 y 2024, la UE implementó cerca de 13.000 normas, más del doble de las 5.500 de EE.UU., según el informe de Draghi.

La “curva de Laffer” regulatoria

Esta curva regulatoria de tipo Laffer sugiere que existe un nivel óptimo de regulación que maximiza su impacto positivo sobre la actividad económica. Antes y después de ese punto hay dos zonas no óptimas o subóptimas: la primera, de regulación insuficiente, en la que prevalecen fallos de mercado que generan externalidades negativas, riesgo sistémico, asimetrías de información, etc. En tales casos, introducir regulación mejora la seguridad jurídica, la confianza empresarial y el desempeño.

Pero una vez superada la zona teórica de regulación óptima surge una zona de regulación excesiva, caracterizada por elevados costes de cumplimiento, barreras de entrada a la competencia, burocracia excesiva, ineficiencias en la asignación de recursos y desincentivos a la inversión y a la iniciativa privada, con la consiguiente reducción del bienestar agregado. Entre estos extremos se halla la zona eficiente — aquella que equilibra protección y dinamismo y fomenta el crecimiento a largo plazo.

Investigaciones recientes apoyan esta visión. Utilizando una base de datos de más de 200.000 normas españolas, Mora-Sanguinetti et al. (2023)³ hallaron que una mayor complejidad regulatoria reduce el empleo y el valor añadido. Estos hallazgos son coherentes con investigaciones estadounidenses como la de Bailey y Thomas (2017),⁴ que mostraron que los sectores altamente regulados experimentan un crecimiento más lento del empleo.

El impacto de la regulación sobre la actividad económica ha sido objeto de amplio debate en la Unión Europea en los últimos tiempos, sobre todo ante la proliferación de normativas y estándares mientras la región afronta además una productividad y competitividad débiles. Según *The Future of European Competitiveness*, un informe de Mario Draghi encargado por la Comisión Europea,⁵ Estados Unidos promulgó aproximadamente 5.500 normas entre 2009 y 2024, mientras que la UE implementó en torno a 13.000 en el mismo periodo.

En respuesta, el llamado *Competitiveness Compass*, presentado por la Comisión Europea a principios de 2025, pretende devolver dinamismo a Europa y estimular su competitividad y crecimiento económico. Otro paso relevante de la Comisión es el Paquete *Omnibus* de simplificación, cuyo objetivo es reducir los requisitos de información de sostenibilidad en al menos el 25% para todas las empresas y hasta el 35% para las pymes, con el fin de reforzar su competitividad frente a EE.UU. y China. Según estimaciones de la Comisión, esto supondría un ahorro de alrededor de 6.000 millones de euros anuales en costes administrativos. Es alentador comprobar que este *Paquete Omnibus* de simplificación de la regulación existente se ha extendido

³ Juan S. Mora-Sanguinetti, Javier Quintana, Isabel Soler y Rok Spruk (2023), 'Sector-level economic effects of regulatory complexity: evidence from Spain', *Bank of Spain, Working Papers*, No 2312.

⁴ James B. Bailey y Diana Weinert Thomas (2017), 'Regulating Away Competition: The Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment', *Mercatus Center, George Mason University*.

⁵ Mario Draghi (2024), 'The future of European competitiveness', Comisión Europea.

Más del 60% de las empresas de la Unión Europea consideran que la regulación es una barrera para la inversión.

Reducir las barreras comerciales dentro de la UE hasta alcanzar los niveles internos de EE. UU. podría aumentar la productividad en 7 puntos porcentuales a largo plazo.

más allá del ámbito inicial de sostenibilidad hacia otras áreas y sectores (por ejemplo, defensa) y se ha convertido en un concepto compartido por numerosas autoridades e instituciones europeas que han comprendido que la simplificación y la eficiencia regulatoria son esenciales para competir en el mundo actual.

Este énfasis en reducir la carga burocrática está justificado. Según *Business Europe*, más del 60% de las empresas de la UE consideran la regulación como una barrera para la inversión, y el 55% de las pymes citan los obstáculos regulatorios y administrativos como su principal desafío.

La evidencia histórica respalda esta preocupación. En 2017, el *Council of Economic Advisers* de Estados Unidos estimó que la regulación excesiva costó al país un promedio del 0,8% del crecimiento del PIB por año desde 1980.⁶ Di Vita (2018)⁷ muestra que la complejidad regulatoria frena el crecimiento regional en el caso de Italia, y Kirchner (2012)⁸ demuestra que, a nivel nacional (Australia), el crecimiento de la legislación medido por el número de páginas se relaciona negativamente con el crecimiento del ingreso real per cápita.

A veces, el problema no es solo la sobre-regulación sino también la falta de armonización o la complejidad administrativa. Un estudio del FMI⁹ estima que las barreras intra-UE al comercio siguen siendo significativas. Estas barreras podrían representar, de media, un arancel equivalente de alrededor del 44% para el comercio de mercancías —tres veces más altas que las barreras comerciales entre estados de EE.UU. Para los servicios, estas barreras estimadas son aún más pronunciadas, equivalentes a un arancel del 110%, y, entre los servicios financieros, se estiman cercanas al 100%. Dado que la actividad económica se desplaza cada vez más hacia los servicios, su efecto negativo sobre el crecimiento se amplifica.

El FMI señaló la necesidad de avanzar aún más en el ámbito interno, donde se concentra la mayor parte del comercio de los países de la UE. Reducir estas barreras generaría beneficios importantes: según el Fondo, rebajar las barreras comerciales intra-UE hasta los niveles internos de EE.UU. podría aumentar la productividad en casi 7 puntos porcentuales a largo plazo. Esto reduciría a la mitad la brecha de productividad actual entre las principales economías de la UE y EE.UU.

Como resultado de la fragmentación legal y regulatoria, el Mercado Único Europeo está lejos de alcanzar su pleno potencial. La proporción de pymes que venden en otros países de la UE se ha estancado en el 8% desde 2019, y el comercio intra-comunitario se ha mantenido cercano al 20% del PIB, frente a más del 70% en EE.UU.

⁶ The Council of Economic Advisers to the US president (2017), 'The Growth Potential of Deregulation'.

⁷ Di Vita, G. (2018), 'Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: The costs of regulatory complexity', *Papers in Regional Science* 97(4), pp.1057-1082.

⁸ Stephen Kirchner (diciembre, 2012), 'Federal legislative activism in Australia: A new approach to testing Wagner's law', *Public Choice* Vol.153, No. 3/4.

⁹ Alfred Kammer (2024), 'Europe's Choice: Policies for Growth and Resilience', *International Monetary Fund European Department*.

La relación entre la regulación económica y la productividad es fundamental, ya que la productividad es el motor clave del crecimiento y el desarrollo a largo plazo.

Productividad: el santo grial del desarrollo económico

La teoría tradicional del crecimiento económico sostiene que los aumentos de la producción pueden proceder de la acumulación de trabajo, bienes de capital (maquinaria, etc.) o de la eficiencia con que ambos factores se combinan — denominada comúnmente productividad. En modelos de crecimiento tradicionales (como el de Solow) ésta se estima como el residuo (lo que no se explica por los aumentos de trabajo o capital). Asumiendo que el crecimiento vía acumulación de trabajo o capital tiene límites en el medio y largo plazo (por rendimientos marginales decrecientes), o que puede ser similar al de otros países, el crecimiento mediante productividad se convierte en el santo grial del desarrollo económico —la vía más sostenible y de mayor calidad para elevar la producción y el crecimiento a largo plazo.

¿Qué impulsa las mejoras de productividad —comúnmente medidas como productividad total de los factores (PTF)?— Elementos como la tecnología, la formación de la fuerza laboral, la innovación, el desarrollo de un ecosistema que favorezca el emprendimiento e incluso la calidad institucional, entre otros. Por ello, resulta importante comprender la relación entre regulación y otras variables como el crecimiento o el empleo; en particular, es crucial explorar la relación entre regulación y productividad.

Nicoletti y Scarpetta (2003)¹⁰ encontraron que reducir las barreras a la entrada en algunos países europeos hacia la media de la OCDE en diez años podría tener los siguientes efectos. En primer lugar, la reducción de barreras de entrada en industrias de servicios podría aumentar el crecimiento anual de la PTF en el sector empresarial aproximadamente entre 0,1–0,2 puntos porcentuales en países como Portugal, Grecia e Italia. En segundo lugar, existe también un efecto indirecto de la eliminación de barreras comerciales y administrativas a la entrada por encima de las existentes en el país medio de la OCDE. Este efecto depende de la brecha tecnológica acumulada en ciertos sectores manufactureros altamente regulados: tales reformas se estiman que podrían impulsar el crecimiento anual de la productividad manufacturera en 0,1–0,2 puntos porcentuales en algunos países europeos (Alemania, Francia, Italia y Grecia). En la misma línea, Crafts (2006)¹¹ demostró evidencia sólida de que las regulaciones que inhiben la entrada en los mercados de productos afectan negativamente al crecimiento de la PTF en los países de la OCDE, coherente con los modelos de crecimiento endógeno.

Productividad y regulación

Tomando datos de diversas fuentes, desarrollamos dos regresiones para examinar la relación entre la regulación, por una parte, y la productividad y el PIB per cápita, por otra. En el primer caso, utilizamos datos de *The Conference Board* sobre el crecimiento de la PTF para un grupo de 24 países en los últimos diez años. Después lo combinamos con un índice que representa la calidad de la regulación. Para ello

¹⁰ Giuseppe Nicoletti y Stefano Scarpetta (2003), 'Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence', *OECD working papers*.

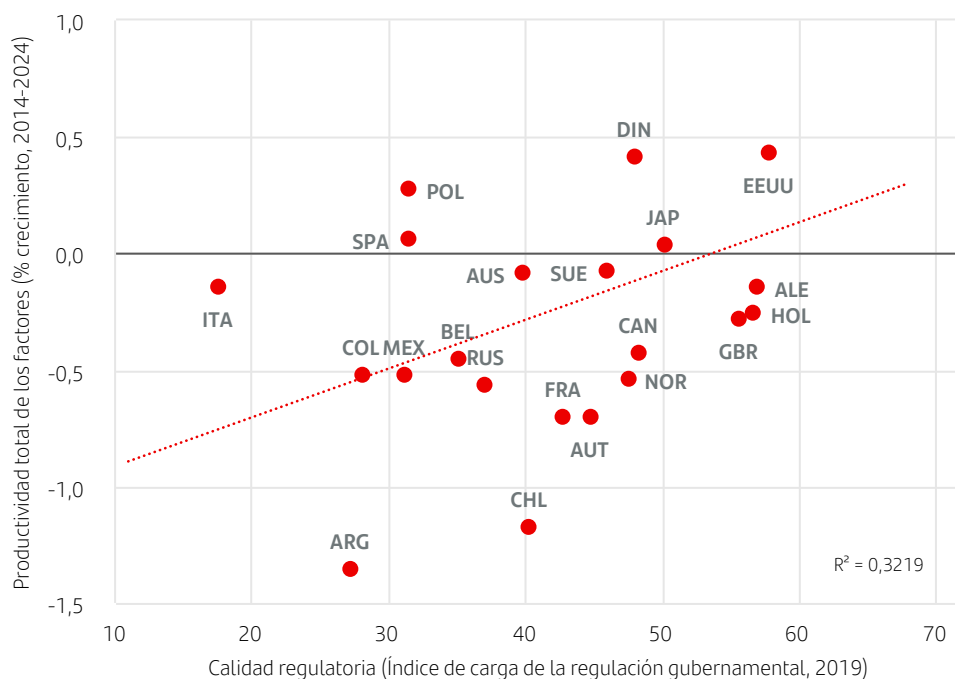
¹¹ Crafts, Nicholas (2006), 'Regulation and Productivity Performance', *Oxford Review of Economic Policy*.

empleamos el índice *Burden of Government Regulation* compilado por el World Economic Forum (WEF).

El índice *Burden of Government Regulation* mide cuánto supone para las empresas cumplir con los requisitos de la administración pública. Evalúa: 1) costes de cumplimiento: el esfuerzo y los recursos que las empresas deben dedicar para ajustarse a las regulaciones, permisos, obligaciones de reporte, etc.; 2) facilidad para hacer negocios: refleja lo sencillo que es iniciar, operar y cerrar una empresa, considerando factores como la concesión de licencias, el registro de la propiedad y los trámites burocráticos; y 3) calidad regulatoria: valora la capacidad del gobierno para diseñar e implementar políticas y normas sólidas que promuevan el crecimiento y la eficiencia del sector privado. Los resultados indican una relación estrecha entre el desempeño del crecimiento de la productividad y la calidad regulatoria.

Relación entre regulación y productividad

Los resultados indican una estrecha relación entre el desempeño del crecimiento de la productividad y la calidad regulatoria.

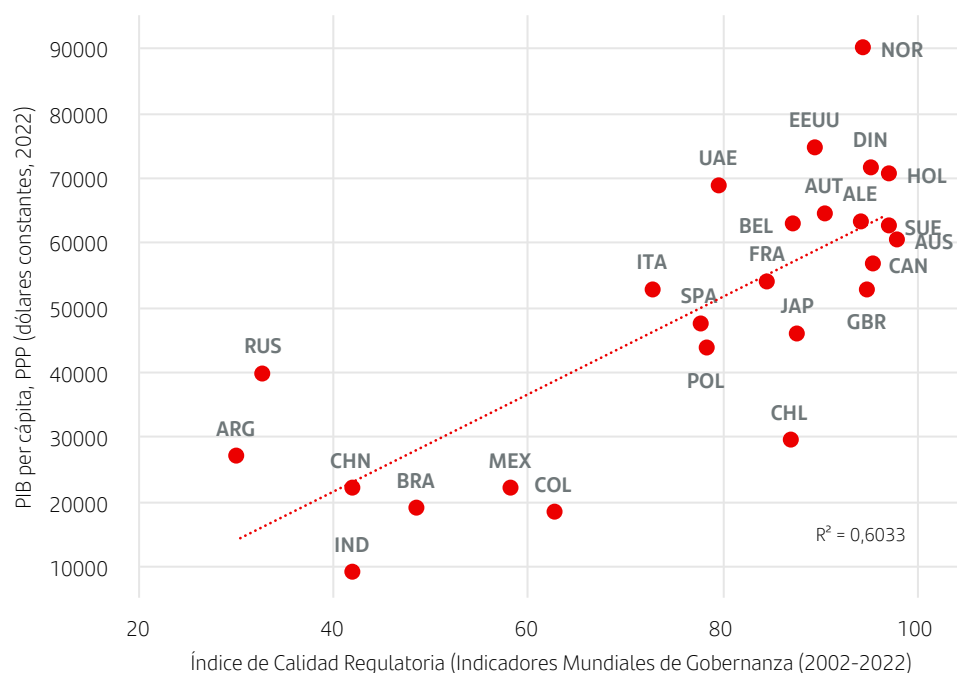


Fuente: Servicio de Estudios Banco Santander basado en datos de *The Conference Board* y del Foro Económico Mundial.

También exploramos la relación entre el PIB per cápita y la calidad regulatoria. Si consideramos que un alto PIB per cápita es la consecuencia natural de años acumulados de alta productividad, cabría esperar que esta gráfica muestre un patrón similar al anterior. En este caso, para medir la calidad regulatoria utilizamos el Regulatory Quality Index compilado por el Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators). Este indicador captura percepciones (mediante encuestas, opiniones de expertos, datos institucionales, etc.) sobre la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y normativas que permitan y fomenten el desarrollo del sector privado. De nuevo, los resultados muestran una correlación entre el PIB per cápita y la calidad regulatoria para el conjunto de países analizados.

Simplificar los marcos regulatorios y mejorar la calidad de la normativa podría generar aumentos de productividad.

Relación entre regulación y PIB per cápita



Fuente: Servicio de Estudios Banco Santander basado en Banco Mundial

En términos generales, se admite que la regulación desempeña un papel fundacional en el desarrollo económico, pero su eficacia depende de la claridad, proporcionalidad y coordinación. La evidencia sugiere que simplificar los marcos y mejorar la calidad regulatoria podría desbloquear ganancias de productividad cruciales para el crecimiento a largo plazo.