

**Carlos Mulas Granados\***

# LA ESTRATEGIA DE LISBOA, EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS Y LAS POLÍTICAS DE OFERTA EN ESPAÑA

*Este trabajo expone los rasgos básicos del Programa Nacional de Reformas que, desde 2005, sirve como marco para las políticas macroeconómicas y de oferta que se aplican en España en el contexto de la nueva Estrategia de Lisboa. Además, este trabajo hace un balance del primer año de aplicación del programa, a la luz de los datos económicos publicados, y de los informes emitidos por el Gobierno y por la Comisión Europea al respecto.*

**Palabras clave:** políticas de oferta, Estrategia de Lisboa, Programa Nacional de Reformas.

**Clasificación JEL:** D0, E6, H7.

## 1. Introducción

La Estrategia de Lisboa se puso en marcha en el Consejo Europeo celebrado en la capital portuguesa en el año 2000. El propósito de la misma era coordinar las políticas de reformas estructurales de la Unión Europea (UE) y de los Estados Miembros para incrementar el potencial de crecimiento de la economía europea a medio plazo. La Estrategia se concibió sobre la base de tres pilares (uno económico, otro social y otro medioambiental); y el objetivo último de la misma quedó recogido en la declaración final de aquella cumbre con la pretensión de hacer convertir a la economía europea «en la economía, basada en el conocimiento, más competitiva del mundo».

Durante los cinco años siguientes se desarrollaron múltiples iniciativas a nivel nacional y a nivel comunitario para tratar de cumplir una serie de objetivos establecidos para 2010, todos relacionados con la expansión de las economías por el lado de la oferta, mediante la mejora de las dotaciones de capital físico, tecnológico y humano.

Sin embargo, en la revisión intermedia que se realizó en 2005, el Consejo Europeo reconoció que los avances habían sido muy escasos y planteó la necesidad de reorientar la Estrategia de Lisboa. Para ello, decidió concentrar sus objetivos en el pilar económico, y renombró la iniciativa como la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo<sup>1</sup>. Asimismo, el Consejo acordó que cada Esta-

---

\* Universidad Complutense de Madrid.

---

<sup>1</sup> Esta decisión se basó en las conclusiones de dos informes previos sobre las causas de la débil aplicación de la Estrategia de Lisboa

do miembro presentara su respectivo Programa Nacional de Reformas (PNR), estructurado en torno a Veinticuatro Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008, y se aprobó la posibilidad de que cada país nombrara un Mr./Mrs. Lisboa para coordinar la elaboración de los Programas y para aumentar la visibilidad de la Estrategia a nivel nacional.

Nada más terminar aquel Consejo Europeo, España quiso escenificar su compromiso con el relanzamiento de Lisboa, y fue el primer país de la UE en nombrar al Coordinador Nacional Lisboa, cargo que recaería, en adelante, en quién ocupase la Dirección de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

A partir de ahí, se inició un proceso sin precedentes en la historia de la elaboración de las políticas económicas por el lado de la oferta en nuestro país, consistente en fijar objetivos globales a medio plazo, diseñar ejes de actuación e implantar un sistema de seguimiento y actualización permanentes.

Este estudio pretende explicar el origen y las características de este nuevo marco para la elaboración de políticas económicas, así como evaluar sus dos primeros años de aplicación. Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar detalla las características del Programa Nacional de Reformas presentado en 2005, haciendo un repaso del diagnóstico sobre la situación de la economía española que realizaba, las medidas que proponía y la evaluación que obtuvo por parte de las autoridades comunitarias. A continuación, el artículo analiza la experiencia del primer año de aplicación del Programa, basándose en el informe de actualización remitido por España a la Comisión Europea, y la respuesta generada por la misma. Finalmente, el artículo realiza una reflexión sobre los problemas de visibilidad de este proceso y propone algunas soluciones de mejora; y concluye que el mantenimiento de un sistema de

elaboración de políticas de oferta como el iniciado por el PNR es crucial para garantizar el crecimiento sostenido a largo plazo; pero dicha continuidad depende, asimismo, del grado de visibilidad del proceso, así como del grado de apropiación de este sistema por parte de todos los actores implicados.

## 2. El PNR de España presentado en 2005

La elaboración de un Programa Nacional de Reformas, con un horizonte de un mínimo de tres años y con actualizaciones anuales, se acordó como vehículo para mejorar la coordinación entre las diferentes áreas que componen, desde el año 2000, la Estrategia de Lisboa y para reforzar el compromiso político de los gobiernos con la misma.

De hecho, esto suponía el fin de los documentos de reformas estructurales (Informes Cardiff) y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, así como el resto de documentos que los distintos departamentos ministeriales venían emitiendo anualmente por separado desde 2000. La idea era que el PNR se convirtiera en un documento breve, de alto contenido político, con objetivos claros, medidas concretas, implicaciones presupuestarias, y fuertemente coordinado entre los ministerios de cada país. Sólo así se pensaba forzar a integrar previamente lo que hasta el momento habían sido iniciativas dispersas y sin horizonte de medio plazo para aplicar la Agenda de Lisboa.

En el caso de España, el gobierno decidió organizar todo el trabajo de elaboración del PNR en torno a la Unidad Permanente de Lisboa (UPL), formada por los Ministerios de Economía, Trabajo, Industria, Medio Ambiente y la Oficina Económica del Presidente, que llevaba el liderazgo de los trabajos. La UPL organizó, asimismo, una red de interlocutores para asuntos relacionados con el PNR en el resto de ministerios participantes en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno, que es en última instancia la encargada de aprobar el PNR y hacer el seguimiento de su implementación y de su actualización.

---

durante el período 2000-2005: el Informe Kok (noviembre de 2004) y el Informe de Síntesis de la Comisión Europea de enero de 2005 (CE, 2005). Amplíese información con todos los documentos relacionados con Lisboa en la página: <http://ec.europa.eu/growthandjobs/index.htm>.

Tal y como recomendaban los acuerdos del Consejo Europeo, los Estados miembros debían compartir el proceso de elaboración con el máximo de agentes económicos y sociales, por lo que el gobierno invitó a participar en el PNR a los sindicatos, los empresarios, los representantes de las Comunidades Autónomas, las Cámaras de Comercio, y los representantes del Congreso y el Senado. Con todos ellos, se mantuvieron varios encuentros, invitándoles a hacer contribuciones sobre un esquema de trabajo inicial y a ofrecer comentarios a los diversos borradores del programa.

Al final de ese proceso, el Programa Nacional de Reformas presentado por España a la Comisión Europea a mediados de octubre de 2005 quedó estructurado en seis capítulos. En primer lugar, realizaba un amplio diagnóstico de la economía española a partir de la nueva base estadística de la Contabilidad Nacional, que recogía un importante aumento de la población y, por tanto, una realidad económica distinta de la que había en 2000, cuando se abordó por primera vez la Estrategia de Lisboa. En segundo lugar, el PNR señaló como sus principales objetivos alcanzar la plena convergencia en renta per cápita con la Unión Europea en 2010, y alcanzar una tasa de empleo del 66 por 100 (muy cerca del objetivo del 70 por 100 establecido en Lisboa). Y para conseguir esos objetivos, el PNR desarrollaba, en tercer lugar, siete ejes de actuación con objetivos específicos por eje hasta 2010.

### **Diagnóstico de la economía española y objetivos establecidos por el PNR**

El PNR comenzaba afirmando que la economía española venía mostrando desde hacía una década un elevado ritmo de crecimiento del PIB, promediando un diferencial de crecimiento cercano a los 1,4 puntos porcentuales cada año. Sin embargo, había dos novedades, interrelacionadas, en la economía española que no pudieron ser consideradas cuando se abordó por primera vez la estrategia de Lisboa en 2000 y que hacían necesario un nuevo diagnóstico de la economía sobre el que basar los objetivos y las medidas que debía contener el PNR.

Una de esas novedades era la sustancial revisión al alza del PIB, como consecuencia del cambio de la Contabilidad Nacional, de base 1995 a base 2000. Dicho cambio de base supuso una elevación del nivel de renta en un 4 por 100 en términos reales. Y la otra novedad tenía que ver con unas tasas de crecimiento de la población desconocidas en la historia. Según los datos del INE, desde 1900 a 2000, el máximo crecimiento entre dos censos se había alcanzado en el período 1960-1970, con un crecimiento interanual promedio del 1 por 100. Sin embargo, a partir de 2000 todos los años la tasa de aumento de la población había superado ese 1 por 100, alcanzando en el año 2003 un máximo de 2,1 por 100<sup>2</sup>.

En lo que se refiere a la convergencia real, el crecimiento de la población asociado al fenómeno inmigratorio tuvo dos efectos de sentido contrario sobre la renta per cápita. Por un lado, elevó el PIB y la renta nacional, el numerador. Pero, por otro, elevó el denominador, lo que disminuyó el ratio de renta nacional dividida por la población y el ritmo de convergencia con la media comunitaria (véase Gráfico 1).

El informe del gobierno reconocía que el grueso de la convergencia se había basado en un incremento de la tasa de empleo relativa (como consecuencia tanto del aumento de la tasa de actividad, como de la reducción de la tasa de desempleo), mientras que se había producido una divergencia en términos de productividad<sup>3</sup>.

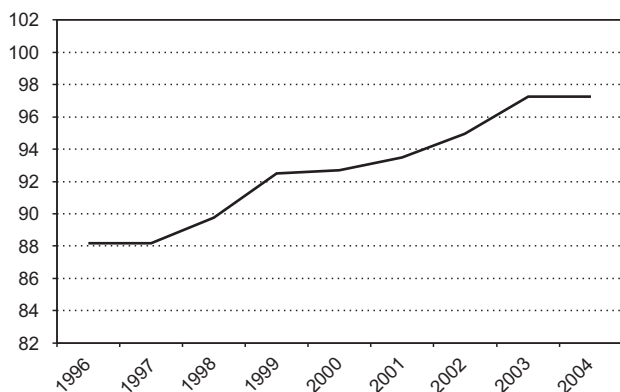
Este bajo crecimiento de la productividad, acompañado del diferencial positivo de inflación con respecto a la zona euro, y del crecimiento de los costes laborales unitarios, se constituían en los tres factores que según el

<sup>2</sup> Además, el PNR afirma que ese aumento de la población había sido inesperado, como refleja que las proyecciones de población de Naciones Unidas realizadas en 1996 y las realizadas por el INE en 2001 tuvieran un desfase en la población española esperada para 2050 de 24 millones de habitantes.

<sup>3</sup> El PNR afirmaba incluso lo siguiente (página 18): «de haber crecido la productividad a un ritmo similar al de la UE-25, en 2004, España hubiera superado la renta per cápita europea en más de tres puntos. La pérdida de renta asociada a este bajo crecimiento de la productividad en la última década equivale al 10 por 100 del PIB, aproximadamente la renta de la Comunidad Valenciana».

GRÁFICO 1

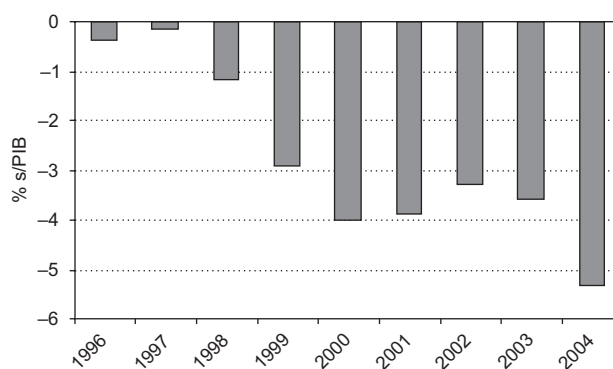
**RENTA PER CÁPITA RELATIVA  
(UE-25 = 100)**



FUENTE: PNR (2005, página 17).

GRÁFICO 2

**BALANZA  
POR CUENTA CORRIENTE**



FUENTE: PNR (2005, página 27).

PNR había hecho descender la competitividad de los productos españoles, y explicaban en parte el fuerte déficit comercial de la economía española (véase Gráfico 2)<sup>4</sup>.

El bajo crecimiento de la productividad se relacionaba con el empeoramiento que había sufrido la relación capital trabajo y la escasa inversión en bienes de equipo, capital físico, tecnológico y humano. Estas carencias habían terminado por acrecentar la brecha tecnológica de España con el resto de economía europeas, y el cierre de esa brecha se convertía en un asunto crucial para cambiar el patrón de crecimiento español (véanse Gráficos 3 y 4).

Por tanto, y según el diagnóstico de la economía española planteado por el PNR en su segundo capítulo,

<sup>4</sup> De hecho, el PNR sostenía que esta desfavorable evolución de los costes laborales unitarios en España se explicaba más por el insuficiente avance de la productividad aparente del trabajo que por un crecimiento de los salarios superior al de los principales socios comerciales de España. En total se atribuía un 54 por 100 de la pérdida de competitividad al diferencial de productividad y un 46 por 100 al diferencial de los salarios nominales.

la política económica que debía explicitarse en los capítulos siguientes debía orientarse hacia el aumento de la productividad. Pero la productividad no era sino un objetivo instrumental para conseguir los dos objetivos finales que se proponía el PNR para 2010: 1) conseguir la plena convergencia en renta per cápita con la Unión Europea (UE-25) en 2010; y 2) alcanzar la tasa de empleo del 66 por 100 en ese mismo año (véanse Gráficos 5 y 6).

El PNR terminaba esta parte de su análisis afirmando que la forma de aumentar la productividad y conseguir alcanzar esos dos objetivos explícitos de renta per cápita y empleo, consistía en concentrar las políticas por el lado de la oferta: «no sólo hacia el fomento de la inversión privada, sino también hacia la mejora del *stock* de infraestructuras, la calidad del capital humano, la inversión en I+D+i, el grado de competencia existente en los mercados de los productos de bienes y servicios, las instituciones del mercado de trabajo y la dinamización empresarial, ya que todas ellas son variables que influyen directamente en la productividad» (PNR, 2005, página 35).

GRÁFICO 3

I+D COMO PORCENTAJE DEL PIB

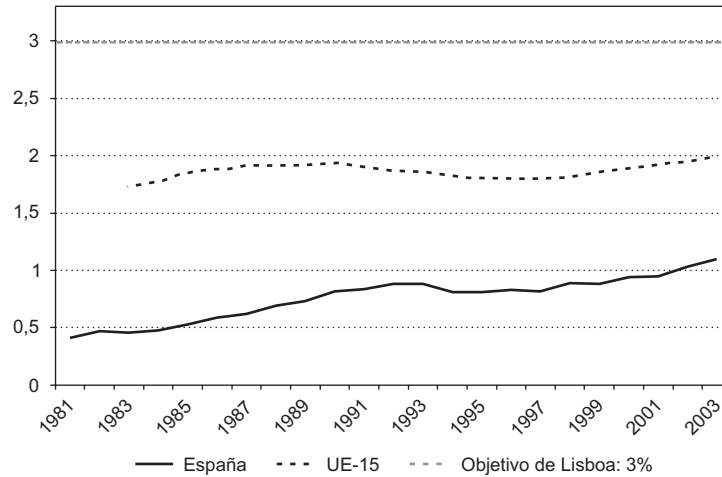
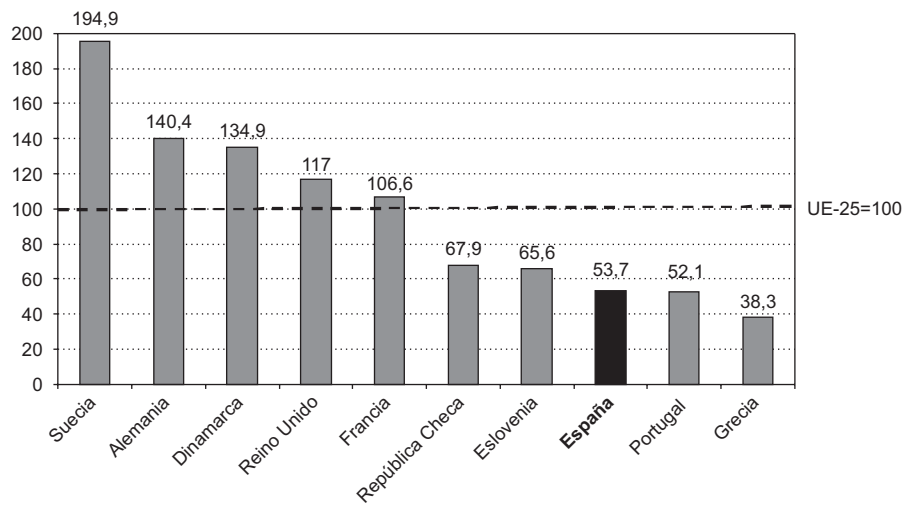
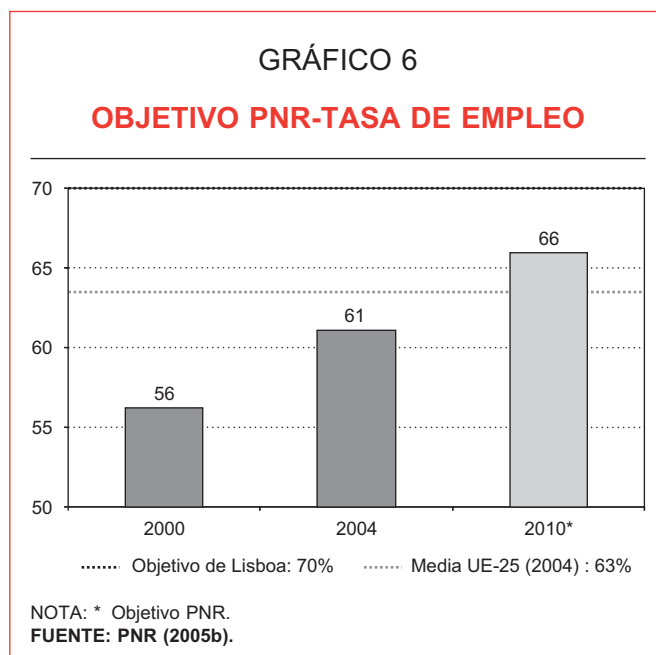
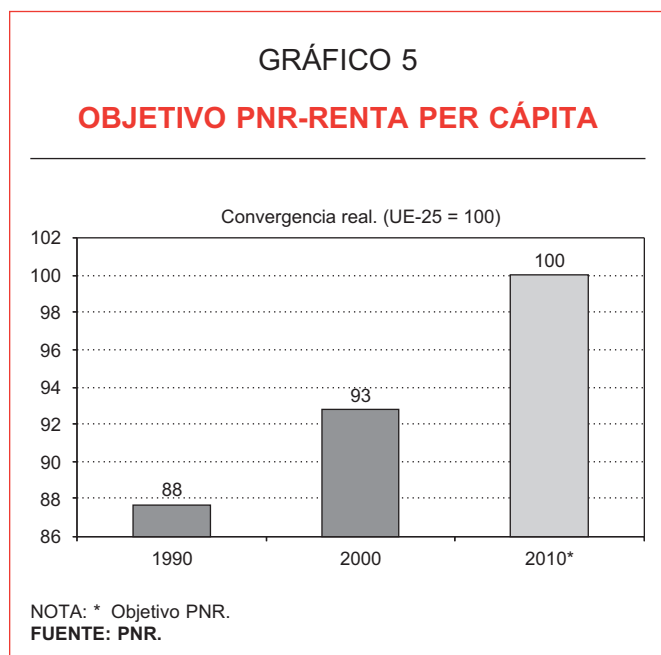


GRÁFICO 4

BRECHA TECNOLÓGICA CON EUROPA



FUENTE: PNR (2005, páginas 39-40).

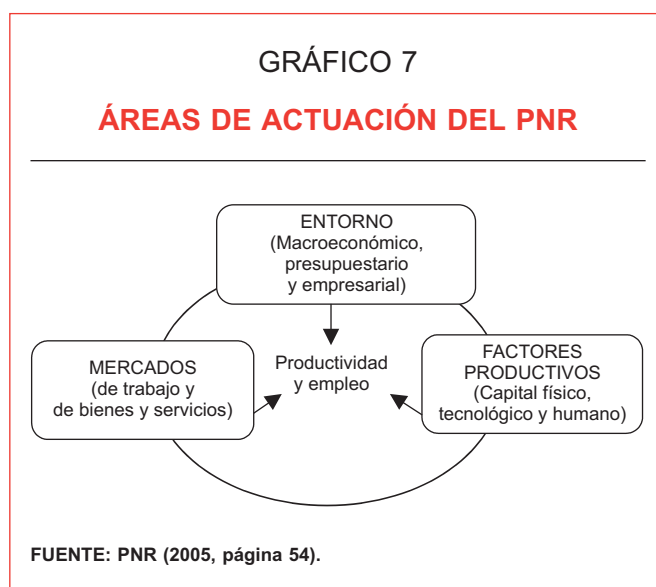


### Los ejes de actuación del PNR

Con esas premisas, el PNR concentró sus áreas de actuación en el lado de la oferta de la economía, y las agrupó en tres ámbitos (véase Gráfico 7).

Sobre esa base, definió 7 ejes de actuación, con los siguientes títulos: eje 1: el refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria; eje 2: el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA; eje 3: el aumento y mejora del capital humano; eje 4: la estrategia de I+D+i (INGENIO 2010); eje 5: más competencia, mejor regulación, eficiencia y competitividad; eje 6: mercado de trabajo y diálogo social; eje 7: el Plan de Fomento Empresarial (véase Gráfico 8).

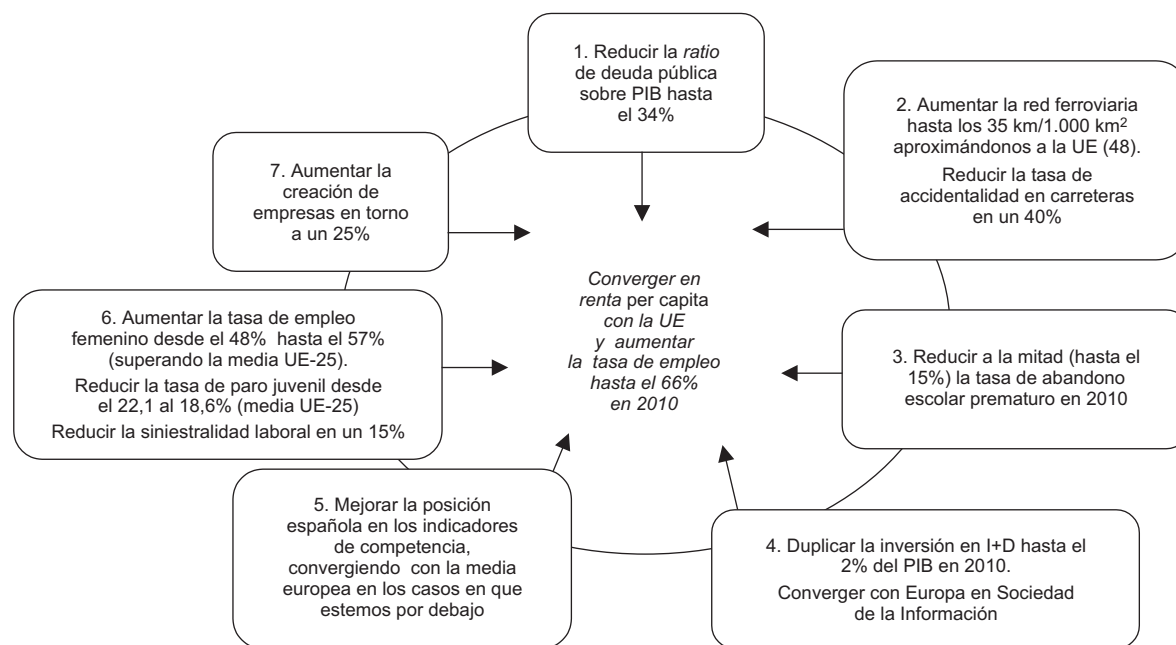
Y en cada uno de esos ejes el PNR presentaba un diagnóstico concreto para cada área, definía una serie de objetivos cualitativos y cuantitativos para 2010 (véase Gráfico 8) y desarrollaba las medidas dirigidas a su cumplimiento. La abundancia de objetivos y compromisos pretendía orientar las políticas que debían ponerse en marcha y facilitar el seguimiento y la adaptación progresiva en cada área de decisión.



Finalmente, el PNR dedicaba su quinto capítulo a detallar el mecanismo de rendición de cuentas, con una propuesta de medidas de evaluación y seguimiento para mantener vivo el PNR a lo largo del tiempo. Y todo el documento terminaba en el sexto capítulo, en el que se recogía la correspondencia entre las 24 líneas directrices integradas aprobadas en el Consejo Europeo de

GRÁFICO 8

LOS SIETE EJES DEL PNR-OBJETIVOS ESPECÍFICOS



FUENTE: PNR (2005b).

junio de 2005, y todas y cada una de las medidas contenidas en el PNR.

**Una nueva política de I+D+i a través del Programa Ingenio 2010**

Si hay algún eje en el que gobierno decidió poner más énfasis como instrumento fundamental para el aumento de la productividad a medio plazo, ese es el eje 4 dedicado al diseño y desarrollo de una nueva estrategia de I+D+i, a través del programa Ingenio 2010.

El programa Ingenio 2010 se fijó los siguientes objetivos:

— Aumentar la ratio de inversión en I+D sobre el PIB: pasando del 1,05 por 100, en 2003, al 1,6 por 100, en 2008 y al 2 por 100, en 2010.

— Incrementar la contribución del sector privado en la inversión en I+D: pasando del 48 por 100, en 2003, al 52,5 por 100, en 2008, y al 55 por 100, en 2010.

— Alcanzar la media de la UE-15 en el porcentaje del PIB destinado a TIC<sup>5</sup>, pasando del 4,8 por 100, en 2004, al 6,4 por 100, en 2008 y al 7 por 100, en 2010.

Para alcanzar los objetivos señalados en Ingenio 2010 se diseñaron y comenzaron a aplicarse los siguientes instrumentos<sup>6</sup>:

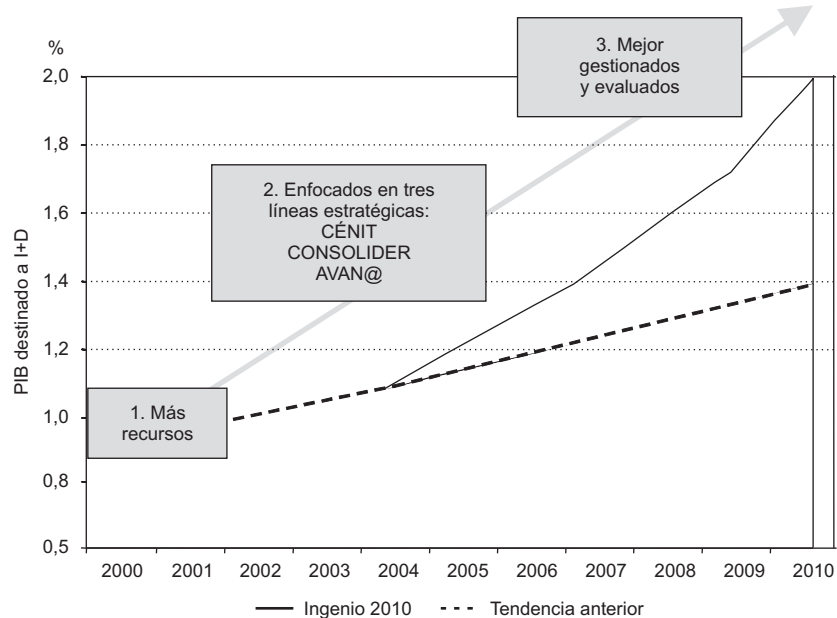
— Más recursos destinados a la I+D+i (con incrementos anuales de la I+D+i civil del 27 por 100, en 2005, y 30 por 100, en 2006) (véase Gráfico 9).

<sup>5</sup> Tecnologías de la Información y la Comunicación.

<sup>6</sup> Para un detalle del Programa y su seguimiento, véase [www.ingenio2010.es](http://www.ingenio2010.es).

GRÁFICO 9

## EL IMPULSO A LA I+D+i A TRAVÉS DE INGENIO 2010



— Recursos incrementales focalizados en nuevas actuaciones que responden a los principales retos del Sistema Español de I+D+i. Estas actuaciones se articularían en torno a los siguientes programas:

a) *Programa CÉNIT* (Consortios Estratégicos Nacionales de Investigación Tecnológica) para estimular la colaboración en I+D+i entre las empresas, las universidades, los organismos y centros públicos de investigación, los parques científicos y tecnológicos y los centros tecnológicos. El programa CENIT se divide en las siguientes actuaciones: Proyectos CENIT, Fondo de Fondos y Programa Torres Quevedo.

b) *Programa CONSOLIDER* para incrementar la masa crítica y la excelencia investigadora, a través de los Proyectos Consolider, los Proyectos CIBER, el Programa I3 y el Fondo Estratégico de Infraestructuras Científicas y Tecnológicas.

c) *Programa AVANZA* para converger con Europa en los principales indicadores de Sociedad de la Información en los hogares, las empresas y las Administraciones públicas.

— Reformas normativas para favorecer las actividades de I+D+i, reducir las trabas burocráticas y fomentar la transferencia de tecnología y la cooperación entre los Centros Públicos de Investigación y las empresas.

— Y un nuevo sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de I+D+i, a través del nuevo Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE).

### La valoración de la Comisión Europea

Como respuesta a los programas presentados por los 25 Estados miembros de la UE, en octubre de 2005, la Comisión Europea publicó, en enero de 2006, su Primer



Informe de Progreso (CE, 2006), donde calificó al PNR español como un «programa ambicioso, coherente y comprensivo (...) que se centra en los retos más urgentes de la economía española (...) y establece una estrategia global para responder a los retos económicos y de empleo que se plantea».

La Comisión valoró positivamente el establecimiento de objetivos cuantitativos globales de renta per cápita (aunque valoró como fácilmente alcanzable el objetivo de renta per cápita y más adecuado el de empleo). También destacó el establecimiento de objetivos explícitos para cada uno de los siete ejes de acción, aunque criticó que no se estableciera un orden de prioridad entre ellos, que no hubiera un calendario claro para todas las medidas y la ausencia de compromisos presupuestarios asociados a las mismas.

En el área macroeconómica, la Comisión consideró que todas las políticas del PNR español eran adecuadas, valorando especialmente el objetivo de reducir la deuda pública hasta el 34 por 100 del PIB, objetivo calificado como creíble dados los logros de nuestro país en términos de consolidación presupuestaria. No obstante, la Comisión reclamó mayor claridad en las medidas en las áreas de sanidad y de pensiones, al tiempo que insistió en que el envejecimiento de la sociedad europea requiere gobiernos que acometan reformas para garantizar la sostenibilidad futura de los sistemas públicos de pensiones.

En el área macroeconómica, la Comisión Europea fue más crítica con el Programa español. Si bien realizó una valoración muy positiva de las políticas de I+D e infraestructuras, calificó de insuficientes las medidas para aumentar la competencia y para fomentar la actividad empresarial (en particular, para atender las necesidades de las pequeñas y medianas empresas).

Finalmente, en el área de empleo y formación, la Comisión Europea consideró apropiados los objetivos cuantitativos establecidos por el PNR en este área, y apoyó el énfasis en el empleo femenino y juvenil. Con respecto a la reforma del mercado de trabajo, la Comisión estimó que los acuerdos alcanzados sobre nego-

ciación colectiva y para promover el autoempleo señalaban avances en la buena dirección, pero quedaba a la espera de los resultados del diálogo social para valorar las futuras medidas encaminadas a reducir la temporalidad. Y en cuanto a las políticas de educación y formación continua, la Comisión dió la bienvenida a la LOE y al nuevo sistema conjunto de formación profesional y ocupacional. Consideró realista el objetivo del PNR de reducir a la mitad la tasa de abandono educativo temprano, pero puso en duda la posibilidad de alcanzar los objetivos relativos a la educación secundaria y la formación continua, establecidos en el Eje 3 del PNR.

En definitiva, la Comisión destacó entre los puntos fuertes del PNR español los siguientes:

- El esfuerzo continuado para mantener la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico.
- La puesta en marcha de un Plan global para promover la I+D+i (Ingenio 2010).
- Y el establecimiento de una batería completa de objetivos para las carreteras y el ferrocarril en el marco del PEIT.

Pero solicitó al gobierno que dedicara mayor atención en la actualización del PNR en 2006, a:

- La relación entre las medidas propuestas, el presupuesto nacional y la utilización de los fondos europeos.
- Los asuntos relacionados con la competencia, en particular en el sector minorista y en el sector eléctrico, por ejemplo a través de la mejora de las interconexiones transfronterizas con países vecinos.
- Y la segmentación en el mercado de trabajo y la necesidad de aumentar el empleo femenino.

### 3. La actualización del PNR en 2006

Pasado un año desde la elaboración del primer documento, España presentó la actualización de su PNR en octubre de 2006, en el que se hacía un repaso a las medidas adoptadas durante el primer año de aplicación del PNR, y se actualizaba para dar respuesta a las peticiones de la Comisión Europea.

CUADRO 1

**CONCRECIÓN NORMATIVA DEL PNR  
EN SU PRIMER AÑO**

	Número de medidas	%
Aprobadas . . . . .	160	51,6
En proceso . . . . .	121	39,0
En estudio . . . . .	29	9,4
<b>Total . . . . .</b>	<b>310</b>	<b>100</b>

FUENTE: PNR (2006, página 51).

CUADRO 2

**COMPONENTES  
DE LA CONVERGENCIA ECONÓMICA  
(UE-25=100)**

	Renta <i>per cápita</i>	Productividad del trabajo	Tasa de empleo	Factor demográfico
2004	98,1	98,4	97,5	102,3
2005	98,8	97,4	99,3	102,1
2006	99,4	97,1	100,1	102,2

FUENTE: Elaboración propia con datos de PNR (2005b) e Informe Económico del Presidente (2007).

Según este balance del primer año, el PNR incluyó en 2005, 310 medidas de política económica, social y medioambiental, de las que 160 habían sido ya aprobadas durante el primer año de aplicación del plan (un 52 por 100), otras 121 medidas (39 por 100) están en proceso de desarrollo legislativo y el resto (9 por 100) en estudio (véase Cuadro 1).

**Avance en los principales objetivos del PNR**

El avance en los dos grandes objetivos fue significativo entre 2004 y 2006. La convergencia plena en renta per cápita avanzó desde el 98,8, en 2005, hasta el 99,4, en 2006. Y la tasa de empleo se colocó en sólo un año en el 64,8 por 100, muy cerca del 66 por 100 establecido como objetivo y ya por encima de la media comunitaria sobre un índice 100. Sin embargo, a pesar de que la tasa de crecimiento de la productividad fue positiva, el diferencial con la media de la UE se incrementó en el primer año de aplicación del PNR (véase Cuadro 2).

Por otro lado, España experimentó avances en todos los 14 indicadores estructurales con los que la Comisión Europea realiza su labor de seguimiento de la Estrategia de Lisboa (véase Cuadro 3).

Los logros en los objetivos parciales de cada eje del PNR también fueron importantes. Por ejemplo, en el Eje 1 dedicado a la estabilidad presupuestaria, se afirmaba que

el objetivo de reducir la deuda al 34 por 100 del PIB se conseguiría en la mitad del tiempo previsto. Los dos programas principales del Eje 2, el PEIT y el Programa Agua, se ejecutaron en un 13 por 100 y un 29 por 100, respectivamente durante el primer año. Los datos del Eje 3 mostraron avances en la escolarización de 0-3 años, en la tasa de abandono escolar y en la formación continua.

En el balance del primer año del Eje 4 dedicado al I+D+i, se actualizaron los programas de Ingenio 2010 (Cénit, Consolider y Avanza) y se destacaron los logros alcanzados en la producción científica (con un incremento del 21 por 100), la producción tecnológica (con un aumento del 40 por 100), y la sociedad de la información en los hogares y las empresas (con aumentos del 50 por 100).

Respecto del Eje 5, el Plan de Dinamización de la economía fue ejecutado en un 85 por 100 en su primer año, avanzando significativamente en la liberalización de los mercados de telecomunicaciones, gas y electricidad (con aumentos de consumo en los mercados liberalizados de gas y electricidad del 83 por 100 y el 40 por 100, respectivamente). Los logros del Eje 6, fueron evidentes, a raíz de los múltiples acuerdos del diálogo social para la reforma del mercado de trabajo, la Ley de Dependencia y la reforma de las pensiones, entre otros. Y finalmente, el Plan de Fomento Empresarial se puso en marcha en 2006 con la medida estrella de rebajar

CUADRO 3

**EVOLUCIÓN DE ESPAÑA EN LOS INDICADORES ESTRUCTURALES  
DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA**

Indicadores estructurales	España		UE-25	
	2005	2006	2005	2006
PIB per cápita (PPA) (UE-25=100) . . . . .	98,80	99,40	100,00	100,00
Productividad del trabajo (UE-25=100) . . . . .	97,40	97,90	100,00	100,00
Tasa de empleo (15-64) . . . . .	63,30	64,80	63,80	64,70
Tasa de empleo mayores (55-64) . . . . .	43,10	44,10	42,50	43,60
Jóvenes (20-24) con educación secundaria . . . . .	61,10	61,60	76,90	77,70
Gasto público en I+D como % del PIB . . . . .	1,10	1,15	1,90	1,85
Nivel relativo de precios . . . . .	90,20	91,90	100,00	100,00
Inversión privada . . . . .	25,80	26,40	17,10	17,50
Tasa de riesgo de pobreza tras transferencias . . . . .	20,00	nd	16,00	nd
Tasa de desempleo larga duración . . . . .	2,20	1,90	3,90	2,60
Dispersión regional de la tasa de desempleo . . . . .	8,70	8,30	12,20	11,90
Emisiones de CO2 (Índice 1990=100) . . . . .	152,00	nd	92,00	92,70
Intensidad energética de la economía (kg/1.000 euros) . . . . .	236,00	nd	204,90	nd
Intensidad transporte mercancías (ton-km/PIB, Índice 1995=100) . . . . .	151,70	nd	104,70	nd

FUENTE: Elaboración propia con datos de EUROSTAT.

cinco puntos el impuesto de sociedades, a partir de 2007, aunque los primeros resultados en términos de creación de empresas estuvieron muy lejos del objetivo establecido para el primer año.

### Nuevas áreas de aplicación del PNR

Además de este repaso del grado de cumplimiento de los objetivos de cada eje, la actualización del PNR dedica apartados específicos a responder a las principales debilidades identificadas por la Comisión Europea en su valoración del PNR español (competencia en el sector eléctrico y en el sector del comercio minorista, segmentación del mercado de trabajo y falta de información sobre el uso de los Fondos Estructurales). Y, asimismo, desarrolló en mayor profundidad aquellos ejes relacionados con las nuevas prioridades establecidas por el Consejo Europeo de marzo de 2006 (fomento empresarial, empleo, I+D+i y política energética europea).

En este sentido, es importante destacar el esfuerzo que realizó el PNR actualizado en su capítulo cuarto, donde relacionaba la utilización de los fondos europeos que percibirá España en el período 2007-2013 con las políticas del PNR relacionadas con la Estrategia de Lisboa (véase Cuadro 4). Este capítulo ofrece información exhaustiva, eje a eje, de las medidas del PNR que irán financiadas por los distintos instrumentos financieros de los fondos europeos.

Y llega a la siguiente conclusión: «del dinero gestionado por la Administración General del Estado aproximadamente el 85 por 100 irá destinado al cumplimiento de los objetivos de Lisboa, superando los objetivos del 60 por 100 y del 75 por 100 establecidos en el Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005» (PNR, 2006:49), a lo que además habría que añadir todos los que las Comunidades Autónomas decidan reorientar en los próximos años hacia gastos relacionados con los objetivos y las políticas de Lisboa.

## CUADRO 4

## ASIGNACIÓN DE FONDOS EUROPEOS A POLÍTICAS DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Distribución del FEDER en las regiones convergencia, *phasing-out* y *phasing-in* por parte de la Administración General del Estado 2007-2013

	Millones euros	%	2000-2006 %
Eje 1: Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D y Sociedad de la información) .	3.089	26,2	12,5
Eje 2: Desarrollo e innovación empresarial . . . . .	1.534	13,0	12,5
Eje 3: Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos . . . . .	2.350	19,9	21,2
Eje 4: Transporte y energía . . . . .	3.599	30,5	44,5
Eje 5: Desarrollo sostenible local y urbano . . . . .	1.180	10,0	8,9
Eje 6: Infraestructuras sociales . . . . .	0	0,0	0,0
Eje 7: Asistencia técnica. . . . .	47	0,4	0,1
<b>Total. . . . .</b>	<b>11.799</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Distribución del FEDER en las regiones competitividad por parte de la Administración General del Estado 2007-2013

	Millones euros	%	2000-2006 %
Eje 1: Economía del conocimiento, innovación y desarrollo empresarial . . . . .	488	84,4	99,0
Eje 2: Medio ambiente y prevención de riesgos . . . . .	0	0,0	0,4
Eje 3: Redes y servicios de transporte y telecomunicaciones . . . . .	0	0,0	0,0
Eje 4: Desarrollo sostenible local y urbano . . . . .	80	13,8	0,6
Eje 5: Asistencia técnica. . . . .	10	1,7	0,1
<b>Total. . . . .</b>	<b>578</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

NOTA: Regiones *phasing-out* son aquéllas que salían del objetivo-1 de los Fondos Estructurales por superar su renta per cápita el 75 por 100 de la media comunitaria, debido al efecto estadístico de la ampliación (Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla). Las regiones *phasing-in* son aquellas que abandonan el objetivo-1 por crecimiento natural, y entran en un mecanismo de financiación transitoria dentro de los fondos estructurales del objetivo-2 (Comunidad Valenciana, Canarias y Castilla-León).

FUENTE: PNR (2006, página 49).

### La nueva evaluación de la Comisión Europea y el PNR en 2007

La evaluación que realizó la Comisión Europea de las actualizaciones de los PNR fueron mucho menos precisas que el año anterior, en gran medida porque se trataba de valorar sólo los elementos novedosos, y también porque se había incrementado el número de contactos con las autoridades nacionales a lo largo del año.

En el caso de España, la Comisión consideró que «España está progresando adecuadamente en la pue-

ta en marcha de su Programa Nacional de Reformas». Como en el informe anterior, volvió a identificar como puntos fuertes la reducción de la deuda pública y la nueva estrategia de I+D+i, a lo que añadió su satisfacción por haber incluido la formación empresarial en los planes de estudio de educación secundaria, y por el notable aumento del empleo femenino.

Por el lado de las recomendaciones, la Comisión volvió a insistir en la necesidad de generar mercados competitivos, y en los problemas de segmentación en el mercado laboral. Pero introdujo como novedad una re-

comendación para avanzar en la reforma educativa y la formación permanente a nivel regional. También advirtió de los peligros de la inflación y de los riesgos existentes sobre el mercado inmobiliario, que hacían más urgentes aún las políticas de oferta contenidas en el PNR.

#### 4. Los problemas de visibilidad de la Estrategia de Lisboa en España

Llegados a este punto, es posible afirmar que el PNR ha implicado desde su redacción y aplicación un ejercicio de análisis y programación económica sin precedentes en la historia de la política económica española. Hasta ahora ningún gobierno ha corrido el riesgo de explicitar sus objetivos y de avanzar sus medidas de forma tan clara. Y cuando lo ha hecho ha sido de forma parcial y sin un seguimiento objetivo.

Sin embargo, el PNR tiene dos objetivos globales y al menos uno más por cada eje de actuación. Todos ellos, no sólo se hacían explícitos en el documento de 2005, sino que en la actualización de 2006 cobran relevancia, a pesar de que no en todos se haya avanzado de forma positiva. De hecho, el PNR de 2006 (y posiblemente también el de 2007) admite incluso que España está creciendo y creando empleo, pero todavía no está mejorando como debería en términos de productividad, algo que está en el centro del cambio de modelo económico que pretende inducir este conjunto de medidas por el lado de la oferta.

La insistencia del Gobierno por hacer de todo este proceso un ejercicio de transparencia, quedó ratificada a lo largo de 2006 con la aprobación de un primer Acuerdo de Gobierno integrado por 121 compromisos concretos de mejora de la información económica (de los que se ha cumplido el 80 por 100) y un nuevo Acuerdo con otras 22 medidas. Además, la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios ha permitido a la Unidad Permanente de Lisboa recibir una primera evaluación independiente del primer año de vigencia del PNR. Esta evaluación independiente, que ya fue destacada como *best*

*practice* por el Comité de Política Económica de la UE el pasado año, ha sido realizada por la Dirección General del Ministerio de Administraciones públicas que integrará al núcleo de esta Agencia cuando entre en funcionamiento en enero de 2007.

A pesar de todos estos esfuerzos por poner «luz y taquígrafos» a la elaboración y al seguimiento del PNR, el impacto mediático del mismo ha sido prácticamente nulo. Hay varias razones que lo explican, aunque la más importante es que el Gobierno nunca presentó este Programa públicamente a los medios de comunicación, sino que prefirió ir presentando los diferentes ejes por separado a lo largo del año 2005. De hecho, las medidas fiscales del Eje 1 se presentaron en enero de 2005, el PEIT del Eje 2 en febrero, el Plan de Dinamización del Eje 5 en marzo, y el programa Ingenio 2010 con todas las nuevas iniciativas para el I+D+i en julio. Sólo quedaron por presentar los acuerdos del diálogo social del Eje 6 y el Plan de Fomento Empresarial del Eje 7. El primero tuvo su propia presentación en abril de este año, y el segundo quedó vaciado de contenido por contener medidas procedentes de otros ejes ya anunciados.

Tratándose de un Programa «paraguas», orientador de toda la política económica y social de España, cuando se hubieron presentado las varillas (los diferentes ejes) y tocaba presentar el PNR, en octubre de 2005, ya no había mucho más que vender. Esta secuencia de los hechos quizá logró mantener en los medios las diferentes medidas del PNR durante casi un año, pero sin que nadie se percatara de que pertenecían a un programa integrado. Desde entonces ha sido imposible transmitir al público que el PNR era el hilo conductor de todas esas iniciativas porque establecía una lógica que conectaba los múltiples programas ministeriales con una estrategia de medio plazo, en la dirección de la Estrategia de Lisboa establecida en Europa e impulsada con fuerza desde España.

Sí ha resultado más fácil transmitir ese mensaje a los interlocutores sociales que han participado activamente en el proceso. De hecho, uno de los logros del PNR en 2006 fue el de fijar un calendario de reuniones para las

diferentes fases de elaboración del documento cada año. También se logró mantener el interés de las comunidades autónomas en este ejercicio anual, aunque en este sentido los avances han sido más escasos, ya que no se ha logrado aún que las comunidades autónomas realicen Programas Regionales de Reformas, como algunas se comprometieron.

Para avanzar en la visibilidad y en la «apropiación» de la Estrategia de Lisboa en España es necesario que la involucración del Parlamento sea mucho mayor de lo que ha sido hasta ahora. El Coordinador Nacional para la Estrategia de Lisboa ha ido al Parlamento en dos ocasiones a informar del PNR, pero el documento no ha sido discutido por los grupos en Comisión Parlamentaria, ni ha sido objeto de debate en los plenos que se realizan tras los Consejos Europeos en el Congreso. De hecho, a pesar de las disposiciones del acuerdo adoptado en Bruselas, la involucración de los representantes nombrados por el Parlamento en la nueva Estrategia de Lisboa ha sido muy escasa, y la relación con los Parlamentos regionales nula (donde ni siquiera se han nombrado representantes para esta cuestión).

Asimismo, es crucial que se involucre a la sociedad civil. Según el índice de «apropiación-ownership» de la Estrategia de Lisboa en cada país, elaborado específicamente por uno de los más reputados centros de estudios de economía europea e internacional, *Bruegel*, tras la presentación de todos los PNR, España sacó la máxima nota en el sistema de seguimiento y en el grado de involucración de los interlocutores sociales, pero sacó una nota media en participación parlamentaria y un cero en implicación de la sociedad civil. Para corregir esta situación, España debería abrir el debate en los medios de comunicación e implicar a la comunidad académica.

Algunos países han impulsado la presencia de sus coordinadores nacionales en los medios de comunicación y en los foros universitarios (Portugal, Italia, Letonia o Suecia). La mayoría han creado espacios de discusión en Internet, abriendo las páginas de sus PNR (en el caso de España: [www.pnr.es](http://www.pnr.es)) a las contribuciones de los expertos. Los hay que también han incluido a los

creadores de opinión en el proceso de elaboración del PNR como si fueran interlocutores sociales o parlamentarios (Dinamarca, República Checa), y alguno más ha visto crecer en sus diarios económicos una sección dedicada a intercambiar artículos de opinión relacionados con temas económicos europeos y la Estrategia de Lisboa (Irlanda, Polonia y Malta).

España tiene varias opciones en este sentido. Una imprescindible es la presentación pública de las actualizaciones anuales del PNR, algo en lo que se ha avanzado en 2006 y que debería consolidarse en 2007. Otra iniciativa muy interesante para 2007 sería convocar una reunión de todos los Coordinadores Nacionales Lisboa en España, con el apoyo de la propia Comisión.

Relacionado o no con esa iniciativa, también tendría bastante relevancia convocar unas Jornadas de expertos europeos sobre las mejores prácticas en los PNR de los 25 Estados miembros para aumentar la productividad. Y, finalmente, una cuestión absolutamente fundamental sería la de incorporar a la Conferencia de Presidentes Autonómicos la discusión del PNR y su articulación y seguimiento a través de Programas Regionales de Reformas, en línea con los ejes aprobados a nivel nacional cada tres años.

## 5. Conclusiones

En definitiva, la aplicación de la Estrategia de Lisboa a través de los Programas Nacionales de Reformas ha inducido a los Estados miembros de la UE a cambiar su patrón de elaboración de políticas de oferta.

En el caso de España esta apuesta ha sido una apuesta decidida y ambiciosa, toda vez que a diferencia de otros países el PNR se basó en un exhaustivo diagnóstico económico y abarcó todas las áreas posibles para aumentar el potencial de crecimiento a medio plazo.

Se trata, sin duda, de un ejercicio novedoso (quizá arriesgado) pero en todo caso positivo y que debería calar en el debate político y mediático. Es también un ejercicio mejorable, en el que el Gobierno lleva el liderazgo,

pero en el que debe ser acompañado por la oposición (para criticarlo) y por los interlocutores sociales y la sociedad civil —sobre todo los economistas— (para discutirlo y evaluarlo).

Este artículo ha pretendido colaborar en esa dirección a través del análisis y la difusión de este nuevo modo de coordinar y elaborar las políticas económicas. Y lo ha hecho desde la convicción de que el futuro de nuestra economía depende de la consolidación de esta manera de diseñar y acompasar las políticas de medio y largo plazo.

### Referencias bibliográficas

[1] COMISIÓN EUROPEA (2005): «Working Together for Growth and Jobs —Next Steps in Implementing the Revised Lisbon Strategy»— SEC (2005) 622/2, [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_622\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC2005_622_en.pdf)

[2] COMISIÓN EUROPEA (2006): «Member States' Autumn 2006 Reports on the Implementation of their National Reform Programmes». [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/nrp2006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/nrp2006_en.htm)

[3] INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE (2007): <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/OEP/PublicacionesElInformes/IEPG2007.htm>

[4] INFORME WIM KOK (2004): «Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo». <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonl-yres/30134D2E-0F2D-43D4-AA6B-0A96165DFF2B/74752/InformeKOKNov2004.pdf>

[5] PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA (2005): <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR/default.htm?idioma=es-ES-Programa>

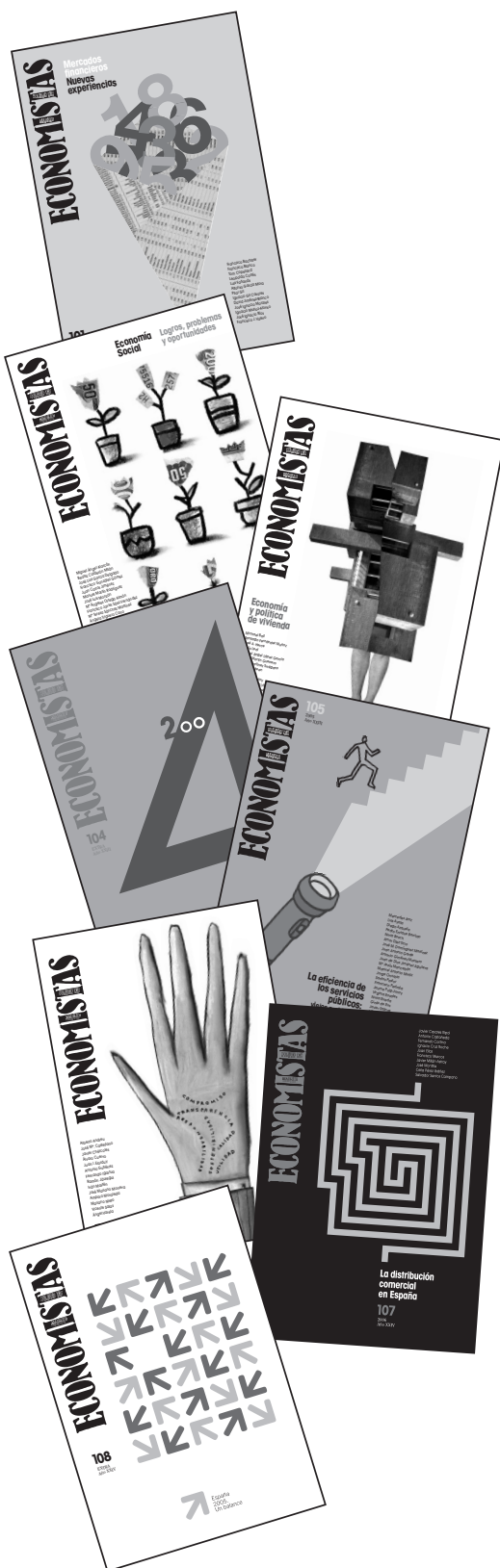
[6] PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA (2005b): Oficina Económica del Presidente. Presentación ppt.

[7] PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA. ACTUALIZACIÓN (2006): <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR/InformeAnualProgreso2006.htm>

# ECONOMISTAS

COLEGIO DE

MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid** especializada en economía, de periodicidad trimestral (tres números ordinarios y uno extraordinario), que se edita desde abril de 1983.

Los números **ordinarios**, todos ellos monográficos, constan de las siguientes secciones: "En Portada", que es la que da título a cada número y a la que hace referencia el editorial y consta de diez o doce artículos; "Tribuna" se compone de entre uno y tres artículos sobre temas que no se corresponden con la sección anterior. "Libros" recoge las reseñas de publicaciones de reciente aparición, así como la relación de las novedades editoriales recibidas en el Colegio; y "Crónicas" que relata ampliamente los actos de relevancia organizados por el Colegio.

El número **extraordinario** está dedicado al análisis de lo acontecido en la economía española durante el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. No sólo se presenta como el primer Balance del año, sino también como la más plural de sus valoraciones, realizadas por ochenta especialistas que abordan las siguientes áreas: Panorama general; Entorno internacional; Sectores productivos; Sistema financiero; Sector público; Capital humano y empleo; La empresa; Infraestructuras y medio ambiente; Innovación y tecnologías de la información; Economía de Madrid; y Panorama bibliográfico. Finalmente incluye las secciones de Noticias económicas, con las más relevantes del año y Premio Nobel de Economía, en la que se realiza una semblanza del último galardonado, con una completa referencia bibliográfica de su obra.

Información ventas y suscripciones:  
Colegio de Economistas de Madrid  
Flora, 1 - 28013 Madrid  
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16  
revista.economistas@cemad.es  
www.economistasmadrid.com