



La actualización del Programa Nacional de Reformas para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa: ¿Cumple España con Europa?

Carlos Mulas-Granados *

Tema: Este análisis valora la actualización del Programa Nacional de Reformas (PNR) de España para cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 13 de octubre y enviado a Bruselas, por segundo año consecutivo. Argumenta que España ha dado amplia cobertura a las áreas en las que la Comisión le pedía ser más explícito en su valoración del PNR original del pasado año, y ha sido muy transparente a la hora de juzgar el avance realizado en los diferentes objetivos. No obstante, España, como la mayoría de los países europeos, aún tiene que esforzarse más por incrementar la visibilidad de la Estrategia de Lisboa entre los ciudadanos.

Resumen: El análisis expone, en primer lugar, los rasgos básicos del Programa Nacional de Reformas (PNR) enviado por el Reino de España a la UE el año pasado. A continuación, describe la valoración que Bruselas realizó del mismo y señala los puntos fundamentales que España debía atender en la actualización del PNR en 2006. En tercer lugar, se valora en qué medida nuestro país ha dado satisfacción a todos esos puntos. Y, finalmente, se apuntan algunas áreas en las que todavía hay camino por recorrer para liderar en Europa el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Este análisis concluye que España acaba de realizar a mediados de octubre de 2006 un ejercicio de rendición de cuentas sin precedentes en la historia de la política económica de nuestro país, al ofrecer una batería completa de seguimiento de los objetivos e indicadores principales, incluso si éstos no le eran favorables. En este sentido, nuestro país tiene todos los puntos para volver a convertirse en el país de referencia, reconocido por la UE como *best practice* en términos de *accountability*. Sin embargo, España ha avanzado poco en términos de apropiación y visibilidad de la Estrategia de Lisboa. Para ello, debe esforzarse aún más en involucrar a las Comunidades Autónomas, al Parlamento, a la comunidad científica y a los medios de comunicación durante todo el proceso de actualización del PNR que deberá producirse cada año.

Análisis: El Consejo Europeo de primavera de 2005, basándose en el Informe Kok (noviembre de 2004) y en el Informe de Síntesis de la Comisión (de enero de 2005), planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo. Asimismo, el Consejo acordó que cada Estado 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

* Profesor en el Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Complutense de Madrid (UCM); desde mayo de 2004 hasta mayo de 2005 fue subdirector de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno

elaboración de los Programas y para aumentar la visibilidad de la Estrategia a nivel nacional. Nada más terminar aquel Consejo Europeo, el presidente del Gobierno quiso escenificar el compromiso de España con el relanzamiento de Lisboa, y fue el primero en nombrar al Coordinador Nacional Lisboa de toda la UE, cargo que recaería en adelante en Miguel Sebastián, el director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. A partir de ahí, hasta 20 países nombraron sus coordinadores y se puso en marcha el proceso de elaboración de los PNR que cada país presentó a mediados de octubre de 2005.

El PNR de España presentado en 2005

El PNR presentado a mediados de octubre de 2005 se estructuró 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 (UE-25) en 2010, y alcanzar una tasa de empleo del 66% (muy cerca del objetivo del 70% establecido en Lisboa).

Para conseguir esos objetivos, el PNR desarrollaba, en tercer lugar, siete ejes de actuación. Estos eran, y seguirán siendo hasta 2010, los siguientes: 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; y eje 7, el Plan de Fomento Empresarial.

Para cada uno de estos ejes, el PNR presentaba un diagnóstico concreto para cada área y establecía unos objetivos específicos para cada uno de esos ejes, además de desarrollar las medidas dirigidas a su cumplimiento. 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 junio de 2005, y todas y cada una de las medidas contenidas en el PNR.

Internamente, el Gobierno se organizó 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.

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 (CCAA), las Cámaras de Comercio, y los representantes del Congreso y el Senado. Con todos ellos se mantuvieron dos encuentros para invitarles a hacer contribuciones sobre un esquema de trabajo inicial y para ofrecer comentarios al primer borrador.

La valoración de la Comisión Europea

El Primer Informe de Progreso de la Comisión Europea sobre el nuevo Partenariado para el Crecimiento y el Empleo, en el marco de la renovada Estrategia de Lisboa (enero de 2006), 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% 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 de 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 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 negociación 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 dio 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).
- -El establecimiento de una batería completa de objetivos para las carreteras y el ferrocarril en el marco del PEIT.

Además, solicitó al Gobierno que dedicara mayor atención en la actualización del PNR en 2006 a:

- -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.
- -La segmentación en el mercado de trabajo y la necesidad de aumentar el empleo femenino.

La actualización del PNR en 2006

El pasado 13 de octubre de 2006, el Consejo de Ministros aprobó la actualización del PNR de España, en el que se hace un repaso a las medidas adoptadas en el PNR y se actualiza para dar respuesta a las peticiones de la Comisión Europea.

Según este balance del primer año, el PNR incluye 310 medidas de política económica, social y medioambiental, de las que 160 han sido ya aprobadas en su primer año de vigencia (un 52%), otras 121 medidas (39%) están en proceso de desarrollo legislativo y el resto (9%) en estudio. El avance en los dos grandes objetivos ha sido significativo y es probable que se alcancen antes de la fecha prevista en el primer PNR (2010). De hecho, la convergencia plena en renta *per cápita* está muy cerca (ya hemos alcanzado el 98,8%), y la tasa de empleo se ha colocado ya en el 64,7% (muy cerca del 66% establecido como objetivo).

Los logros en los objetivos parciales de cada eje del PNR también han sido importantes. Por ejemplo, en el eje 1, dedicado a la estabilidad presupuestaria, el objetivo de reducir la deuda al 34% del PIB se conseguirá en la mitad del tiempo previsto. Los dos programas principales del eje 2, el PEIT y el Programa Agua, se han ejecutado en un 13% y un 29%, respectivamente. Los datos del eje 3 muestran avances en la escolarización de 0-3 años, 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%), la producción tecnológica (con un aumento del 40%), y la sociedad de la información en los hogares y las empresas (con aumentos del 50%).

Respecto del eje 5, el Plan de Dinamización de la economía fue ejecutado en un 85% 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% y el 40%, 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 cinco puntos el impuesto de sociedades, a partir de 2007, aunque los primeros resultados en términos de creación de empresas están muy lejos del objetivo establecido.

Además de este repaso del grado de cumplimiento de los objetivos de cada eje, la actualización del PNR recientemente aprobada 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 la falta de información sobre el uso de los Fondos Estructurales). Asimismo, desarrolla en mayor profundidad aquellos ejes relacionados con las nuevas prioridades establecidas en el último Consejo Europeo de primavera de marzo de 2006 (fomento empresarial, empleo, I+D+i y política energética europea).

En este sentido, es importante destacar el esfuerzo que realiza este documento en el capítulo cuarto, para relacionar 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. 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 AGE, aproximadamente el 85% irá destinado al cumplimiento de los objetivos de Lisboa, superando los objetivos del 60% y del 75% establecidos en el Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005” (PNR, 2006, p. 49), a lo que además habrá que añadir todo lo que las CCAA reorienten hacia gastos relacionados con Lisboa.

Los problemas de visibilidad y apropiación de la Estrategia de Lisboa en España

La verdad es que el ejercicio de análisis y programación económica del PNR de 2005 y de actualización y rendición de cuentas del PNR de 2006 no tienen 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 admite incluso que España está creciendo y creando empleo, pero todavía no está mejorando en términos de productividad, algo que está en el centro del cambio de modelo económico que prometió el actual Gobierno y que reafirmó como punto central de su Programa Nacional de Reformas.

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%) 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 al PNR. 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 ha logrado mantener el interés de las CCAA en este ejercicio anual, aunque en este sentido, los avances han sido más escasos, ya que no se ha logrado aún que las CCAA 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, la involucración de los representantes nombrados por el Parlamento 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 el *think tank* 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 debe 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. Otros han creado espacios de discusión en Internet, abriendo las páginas de sus PNR (en el caso de España, 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), y alguno más ha visto crecer en sus diarios económicos una sección dedicada a intercambiar *op-eds* relacionados con temas económicos europeos y la Estrategia de Lisboa.

España tiene varias opciones en este sentido. Una imprescindible es la presentación pública de las actualizaciones anuales del PNR por el Coordinador Nacional, algo en lo que se ha avanzado en 2006. 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 para aumentar la productividad. Y, finalmente, una cuestión absolutamente fundamental es la de incorporar a la Conferencia de Presidentes Autonómicos la discusión del PNR, empezando por su eje más importante, como es el de las políticas de I+D+i, algo que parece que se va a producir antes de finales de este año.

Conclusiones: En definitiva, España cumple con Europa en lo relativo a su implicación con la Estrategia de Lisboa como el que más. No sólo fue el primer país en nombrar un *Mr Lisboa*, sino que además presentó uno de los Programas Nacionales de Reformas más completos, y fue reconocido como el más riguroso en términos de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas.

La actualización del PNR de 2006 hace honor a esa ambición inicial y responde con precisión a las cuestiones planteadas por la Comisión Europea en su evaluación del PNR de 2005, al tiempo que ofrece una amplia batería de indicadores de seguimiento de todos los objetivos y la actualización necesaria de las medidas del Programa.

Se trata sin duda de un ejercicio arriesgado pero muy positivo, que debería de calar en el debate político y mediático. En todo caso, es 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, el Parlamento y la sociedad civil (para discutirlo). Cada uno tiene que poner de su parte, también los medios de comunicación y la Comisión Europea. La Comisión no puede olvidar que es ella misma quién situó en el centro de su mandato el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Por eso, aunque la libre circulación de capitales y la creación del mercado único de la energía son asuntos de la máxima importancia, la centralidad de la Agenda de Lisboa como referente de todas esas iniciativas no debe difuminarse. Para lograrlo, la Comisión debe dar más credibilidad a su próximo análisis de los nuevos PNR de 2006, y debe involucrar a los comisarios en el análisis y crítica de los mismos en cada Estado Miembro.

Está en juego una buena parte de la débil credibilidad del proyecto europeo, que se recuperará de forma importante si sabemos llevar a buen puerto este barco.

Carlos Mulas Granados

Profesor en el Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Complutense de Madrid (UCM); desde mayo de 2004 hasta mayo de 2005 fue subdirector de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno