CONVERGENCIA Y EMPLEO

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA

13 de octubre de 2005

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES 1

II. DIAGNÓSTICO Y RETOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 4

III. OBJETIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 21

IV. LOS SIETE PRINCIPALES EJES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 24

EJE 1: Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria 26

EJE 2: El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA 31

EJE 3: Aumento y mejora del capital humano. 35

EJE 4: La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010). 41

EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad. 45

EJE 6: Mercado de Trabajo y Diálogo Social. 58

EJE 7: El Plan de Fomento Empresarial. 63

V. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO: RENDICIÓN DE CUENTAS 66

VI. ANEXO 72

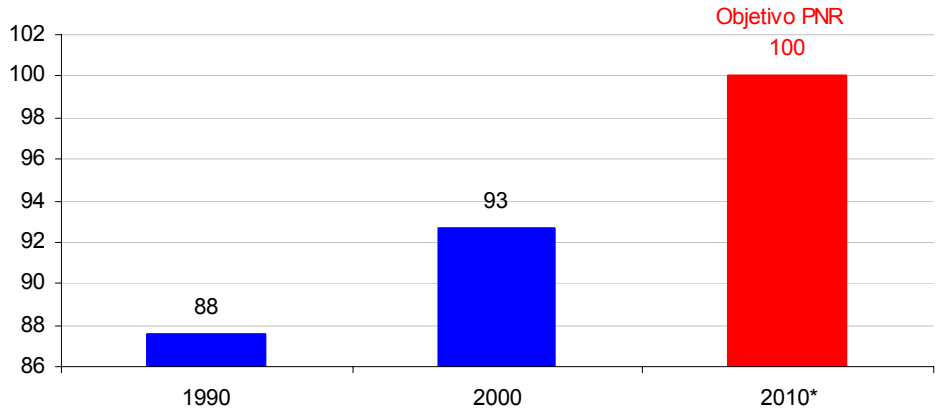
I. INTRODUCCIÓN Y CONCLUSIONES

El Consejo Europeo de Primavera, celebrado en marzo de 2005, basándose en el Informe Kok (noviembre de 2004), planteó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo, y teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible. 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** [1].

El Gobierno de España comparte plenamente la nueva concentración de objetivos de la Estrategia de Lisboa y ha elaborado este Programa Nacional de Reformas alrededor de dos grandes objetivos: **alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y superar en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea.** Alcanzar ambos objetivos requiere avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos.

El Gráfico 1 muestra lo que ha supuesto la convergencia real con la UE-25 en la década de los 90. En 1990 el PIB per cápita de España se situaba en el 87,6% de la renta per cápita europea, aumentando en los años posteriores hasta alcanzar el 92,7% en el año 2000. El gran objetivo de este Programa Nacional es que este proceso de convergencia se culmine en la primera década del siglo XXI, alcanzando el 100% en 2010. Para ello, es crucial el énfasis en la productividad. En la primera parte de esta década el principal responsable del proceso de convergencia ha sido el aumento de la tasa de empleo, ya que la productividad se ha reducido en términos relativos. Por ello, es de esperar que la evolución relativa de la tasa de empleo, aunque continúe, muestre un ritmo más suave que en el pasado, teniendo que descansar el proceso de convergencia en el resto de la década en el avance relativo de la productividad.

Gráfico 1. Convergencia real con Europa. (UE-25 = 100)



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat y elaboración propia (Oficina Económica del Presidente, OEP).

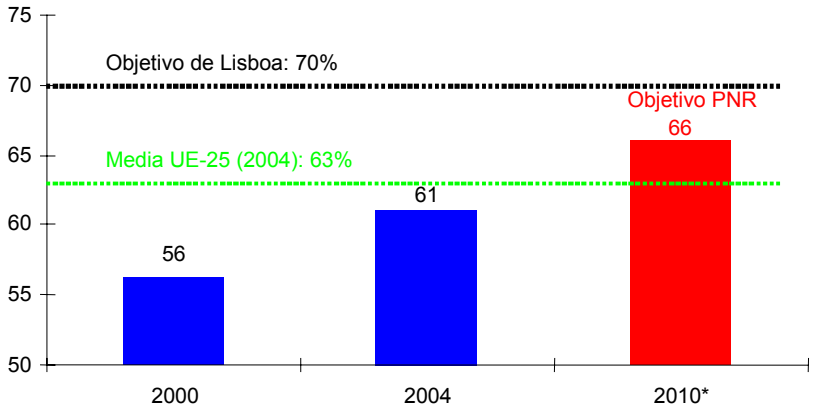
Productividad y empleo no son contradictorios. Por ello, la convergencia de la tasa de empleo es el segundo gran objetivo de este Programa. El Gráfico 2 presenta la evolución en los últimos años de la tasa de empleo y el objetivo que se fija en este Programa Nacional de Reformas, un objetivo consistente con la convergencia en renta per cápita. La tasa de empleo, definida como el cociente entre la población ocupada y la población en edad de trabajar, alcanzó el 56,3% en 2000 y ha mostrado un aumento sostenido hasta alcanzar en el año 2004 el 61,1%. Este incremento ha venido determinado por la reducción del desempleo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la considerable entrada de inmigrantes. Para el año 2010, el PNR establece como objetivo alcanzar una tasa de empleo del 66%, un punto por encima del actual promedio europeo.

Los dos objetivos, renta per cápita y tasa de empleo, son ambiciosos pero alcanzables. El objetivo de tasa de empleo del 66% en 2010 representa ir más allá de la convergencia con Europa. Requerirá que la tasa de paro masculina se sitúe significativamente por debajo de la europea y que la tasa de paro femenina se iguale a la europea. En términos de participación también requerirá que la tasa de actividad masculina continúe avanzando y que la femenina se iguale con la europea.

[1] Véase Anexo.

El objetivo de convergencia en renta per cápita supone, además, que el factor demográfico no tenga una contribución negativa, lo que según las proyecciones de población, requiere que continúe un significativo flujo de inmigrantes que compense el envejecimiento de nuestra población. Pero lo que es más importante, el objetivo de convergencia exige frenar la divergencia de España en productividad de los últimos años, de forma que la productividad por trabajador crezca, al menos, al mismo ritmo que en Europa[2].

Gráfico 2. Tasa de empleo en España



FUENTE: INE.

Para conseguir estos dos objetivos, **el Programa Nacional de Reformas de España constituye la referencia fundamental de la política económica del Gobierno español para el periodo 2005-2010.** Fruto de su compromiso con la Estrategia de Lisboa, el Gobierno español nombró un **Coordinador Nacional** y **creó** una **Unidad Permanente de Lisboa (UPL)** para **elaborar el Programa Nacional de Reformas**.

El Gobierno de España, convencido de **la necesidad de concienciar a toda la sociedad de la importancia de los objetivos de la Estrategia de Lisboa**, estableció también los mecanismos para que la sociedad española participe en la elaboración y seguimiento del Programa Nacional de Reformas. Los interlocutores sociales (CEOE-CEPYME, UGT y CCOO), las Cámaras de Comercio, el Parlamento (Congreso y Senado), las Comunidades Autónomas, y las Corporaciones Locales (Federación Española de Municipios y Provincias) fueron invitados a expresar sus prioridades, realizaron aportaciones al Programa Nacional de Reformas desde el primer momento[3], y serán convocados para la evaluación y seguimiento continuo.

El Programa Nacional de Reformas se estructura en los siguientes apartados. En primer lugar, se realiza un amplio diagnóstico de la economía española a partir de la nueva base estadística de la Contabilidad Nacional, que recoge 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. Esta nueva realidad no sólo está condicionada por el aumento de la población y por las nuevas cuentas nacionales, sino también por la ampliación de la Unión Europea y la aceleración del proceso de globalización con el empuje de los nuevos países emergentes (China, India).

En segundo lugar, se señalan los principales objetivos del Programa Nacional de Reformas, alrededor del gran reto de alcanzar la plena convergencia con la Unión Europea en 2010, tanto en renta per cápita como empleo.

Para conseguir esos objetivos se desarrollarán, en tercer lugar, los siete ejes de actuación. Estos son:

EJE 1: Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.
EJE 2: El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA
EJE 3: Aumento y mejora del capital humano.

[2] Actualmente la productividad en Europa está creciendo al 1,8% y en España al 0,5%.
[3] También han realizado contribuciones al Programa Nacional de Reformas, la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES) y la Confederación Española de Directivos y Ejecutivos (CEDE).

EJE 4: La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).

EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad.

EJE 6: Mercado de Trabajo y Diálogo Social.

EJE 7: El Plan de Fomento Empresarial.

Para cada uno de estos ejes se realiza un diagnóstico y unos objetivos específicos, además de desarrollar las medidas dirigidas a su cumplimiento.

En cuarto lugar, se incluye un epígrafe dedicado a la rendición de cuentas, con una propuesta de medidas de evaluación y seguimiento del Programa Nacional de Reformas.

Por último, en el Anexo se presenta una correspondencia entre las medidas incluidas en los siete ejes y las veinticuatro directrices integradas.

El conjunto de las medidas contempladas en este Programa Nacional de Reformas se dirigen a corregir las debilidades detectadas en la economía española y, por tanto, a lograr un sistema productivo más moderno. Busca un equilibrio entre las necesidades crecientes asociadas al aumento de la población con la flexibilización y aumento de la oferta agregada. Las acciones de política económica aquí contempladas se encaminan a mejorar las dotaciones de capital humano, tecnológico e infraestructuras; aumentar la competencia y eficiencia de sectores clave, incluyendo la modernización de los servicios prestados por las administraciones públicas; potenciar la iniciativa emprendedora de toda la sociedad y favorecer la internacionalización de nuestras empresas; reducir la tasa de temporalidad prestando especial énfasis en la transversalidad de género y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En resumen una vía para aumentar la productividad y el empleo sin menos cabo de la cohesión social.

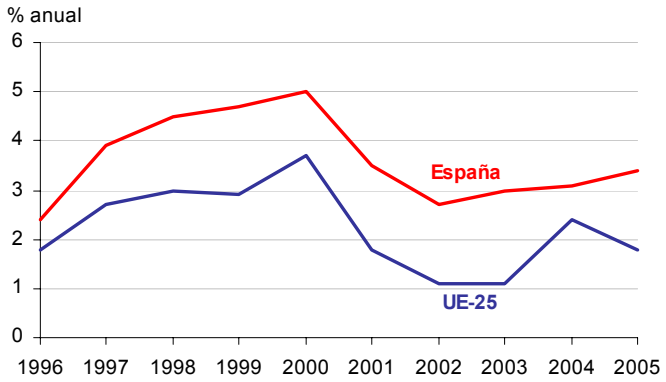
Se trata de un Programa de medio plazo. En algunos casos ha sido posible la cuantificación presupuestaria de los proyectos plurianuales. En otros casos, las implicaciones presupuestarias se irán especificando en los presupuestos anuales, dentro de la envolvente de estabilidad presupuestaria. En cualquier caso, el coste presupuestario del Programa será nulo a largo plazo, dado que se financiará con el incremento de recursos asociados a un mayor crecimiento económico y no comportará una elevación de la presión fiscal ni del peso del sector público en la economía.

II. DIAGNÓSTICO Y RETOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

En la actualidad la economía española muestra un elevado ritmo de crecimiento del PIB, el triple que la media europea, a la vez que su tasa de paro se ha reducido por debajo del 10%, por primera vez desde 1979.

Este dinamismo de la economía española no es nuevo. El crecimiento del PIB español ha estado sistemáticamente por encima del europeo promediando un diferencial de crecimiento cercano a los 1,4 puntos porcentuales desde 1996 (Véase Gráfico 3).

Gráfico 3. Crecimiento del PIB



FUENTE: INE y Eurostat.

Pero hay dos novedades, interrelacionadas, en la economía española que no pudieron ser consideradas cuando se abordó por primera vez la estrategia de Lisboa en 2000. Una de ellas es 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% en términos reales, lo que equivale aproximadamente al PIB de Eslovaquia. Nunca en la historia reciente un cambio de base, que tienen lugar habitualmente por la adaptación estadística a una nueva realidad de precios y producción, había supuesto una revisión al alza de semejante magnitud. La explicación a este fenómeno hay que encontrarlo en la segunda gran novedad de nuestra realidad económica y social: el elevado aumento de la población española desde 1998 como consecuencia del fenómeno migratorio. La incorporación de las nuevas estimaciones de la población, basadas en el censo de 2001, ha tenido como una de sus consecuencias la revisión al alza de todos los agregados macroeconómicos y, en particular, del empleo según las cifras de la Encuesta de Población Activa.

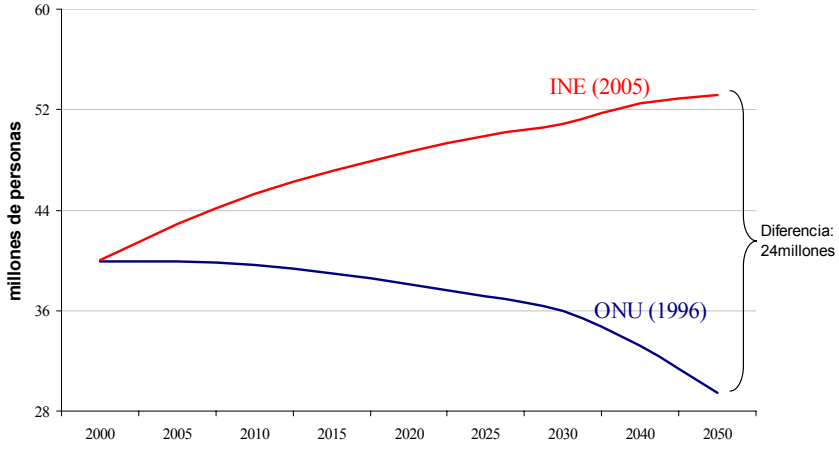
Pero detrás de este cambio de población no sólo hay una revisión estadística macroeconómica, sino todo un cambio en las proyecciones demográficas futuras y una necesaria revisión de las potencialidades y, también, de las necesidades de la economía española para el resto del siglo XXI que cualquier programa de reformas con horizonte de largo plazo debe tener en consideración.

En efecto, en los últimos cuatro años España ha experimentado 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 periodo 1960-1970, con un crecimiento interanual promedio del 1%. Sin embargo, a partir de 2000, todos los años la tasa de aumento de la población ha superado ese 1%, alcanzando en el año 2003 un máximo del 2,1%.

La segunda característica de este aumento de la población es que ha sido inesperado. Como se puede apreciar en el Gráfico 4, las proyecciones de población de Naciones Unidas para 2050 realizadas apenas hace diez años infravaloraron de forma marcada la evolución prevista para la población española. Así, a mediados de los años noventa, cuando la población era de 43 millones, se estimaba que la población española apenas alcanzaría los 30 millones en 2050. En la actualidad, el INE prevé que se superen los 50 millones de habitantes[4], lo que supone un desfase de 24 millones (un error del 50%) en las proyecciones demográficas para mediados de este siglo.

[4] El INE tiene un escenario alternativo en el que los flujos de inmigrantes son más reducidos. En este caso, la proyección de población en el 2050 sería de 44 millones de habitantes.

Gráfico 4. Proyecciones de la población española: 2000-2050



FUENTE: INE y ONU.

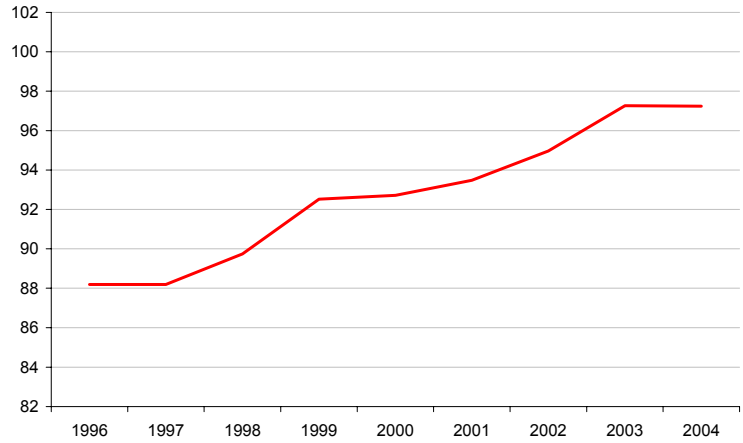
Este cambio en las proyecciones futuras de población ha tenido un fiel reflejo en el comportamiento del sector privado. Así, a partir de 1996 y como consecuencia del sombrío panorama demográfico dibujado entonces, buena parte de las empresas españolas de servicios (financieros, telecomunicaciones, energéticos, etc.) iniciaron un fuerte proceso de inversión buscando mercados de fuerte crecimiento poblacional, fundamentalmente en América Latina, y la inversión doméstica creció a un ritmo inusualmente bajo para lo que han sido otras etapas de expansión económica. Pero en los últimos años el comportamiento inversor se ha ido adaptando a la nueva realidad económica y la inversión residencial, primero, y en bienes de equipo, después, se han acelerado contribuyendo, junto al consumo, al dinamismo de la economía. Pese a ello, los crecimientos de la capacidad instalada y de la oferta agregada de bienes y servicios no han sido suficientes para cubrir este notable aumento de la demanda y la economía española presenta, en su fortaleza, un significativo reto en materia de déficit corriente y de inflación.

Por ello, el sector público debe adaptar su estrategia en materia económica a esta nueva realidad demográfica en una doble vía: por un lado, atender a una mayor demanda de servicios públicos (infraestructuras, educación, sanidad, vivienda) y, por otra, posibilitar un crecimiento equilibrado, flexibilizando la oferta de bienes y favoreciendo un entorno favorable al ahorro y a la inversión productiva. Debe también hacer un análisis correcto de sus posibilidades de ingresos y sus necesidades de gasto futuros, evaluando correctamente el efecto beneficioso sobre las cuentas públicas a corto plazo de este fenómeno demográfico.

En lo que se refiere a la convergencia real, el crecimiento de la población asociado al fenómeno inmigratorio tiene dos efectos de sentido contrario sobre la renta per cápita. Por un lado, como se ha visto, eleva el PIB y la renta nacional, el numerador. Pero, por otro, eleva el denominador, lo que disminuye el ratio de renta nacional dividido por la población. En efecto, pese a que el dinamismo de la economía española relativo a Europa ha sido notable en los últimos años, no ha sido posible culminar el proceso de convergencia real, o igualación de renta per cápita con el promedio europeo, que es el indicador más utilizado para valorar el desarrollo económico y el bienestar de un país.

Así, en 1986, año del ingreso de España en la UE, la renta per cápita española estaba en el 73,7% respecto de la media comunitaria (entonces de sólo 12 miembros). Sólo unos años más tarde, al firmarse el Tratado de Maastricht en 1992, la renta española se situaba en el 79,1% de la media, y ya en 1999, cuando España entró en el euro, su renta per cápita se situó en el 83,4% de la entonces UE-15.

Gráfico 5. Renta per cápita relativa (UE-25 = 100)



FUENTE: INE, Eurostat y elaboración propia (OEP).

En términos de los 25 países que ahora componen la Unión Europea la evolución de la renta per cápita también ha seguido una senda positiva (véase Gráfico 5) por el diferencial de crecimiento de la economía española, pasando del 88,2% en 1996 hasta el actual 97,2% de la renta media de la UE-25 (o 89,7% en términos de la antigua UE-15). Determinar los factores explicativos del proceso de convergencia reciente es crucial para un diagnóstico acertado de la realidad económica española.

Los determinantes de la convergencia real

En el año 2000 el PIB per cápita de la economía española representaba el 92,7% de la UE-25. Entre los años 2000 y 2004, la economía española experimentó una convergencia de más de 4 puntos situándose en el 97,2%.

La renta per cápita se puede descomponer en el producto de tres factores (véase Cuadro 1): i) el factor demográfico (el porcentaje de la población en edad de trabajar sobre la población total), ii) la tasa de empleo, o porcentaje de empleados sobre la población en edad de trabajar y iii) la productividad del trabajo, cociente entre el PIB y el empleo.

Cuadro 1. Los determinantes de la convergencia real. España (2000-2004)
UE-25 = 100[5]

	Renta per cápita	Productividad del trabajo	Tasa de empleo	Factor demográfico
2000	92,7	99,0	91,8	102,4
2004	97,2	96,8	98,5	102,8
Diferencia	+4,5	-2,2	+6,7	+0,4

FUENTE: INE, Eurostat y elaboración propia (OEP).

De los tres factores que determinan la convergencia, los dos primeros están, por definición, acotados y dejan de crecer una vez se consigue el pleno empleo. La productividad del trabajo es el único que puede inducir aumentos permanentes en el ritmo de crecimiento de la renta per cápita del país. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una divergencia en la productividad relativa del trabajo en España, es decir, en la eficiencia con que se utiliza este factor productivo. De hecho, de haber crecido la productividad a un ritmo similar al de la UE-25 en 2004 hubiéramos superado la renta per cápita europea en más de tres puntos. La pérdida de renta asociada a este

[5] El producto de los tres componentes del PIB per cápita presentados en este cuadro no coincide con el PIB per cápita de la primera columna. Esto se debe a que las fuentes de información de cada uno de los componentes son distintas.

bajo crecimiento de la productividad en la última década equivale al 10% del PIB, aproximadamente la renta de la Comunidad Valenciana.

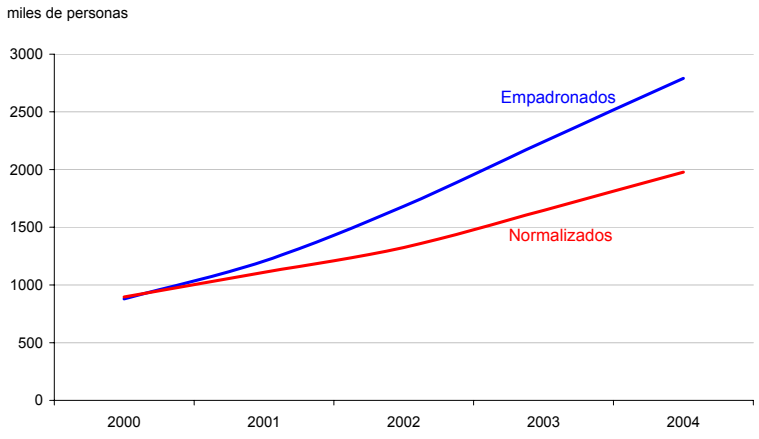
Como se ha señalado anteriormente, el grueso de la convergencia se ha basado en un incremento de la tasa de empleo relativa, es decir, de la intensidad de uso del factor trabajo. Ello ha sido consecuencia tanto del aumento de la tasa de actividad, como de la reducción de la tasa de desempleo[6]. En el caso de la tasa de actividad, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la entrada de inmigrantes (que presentan una tasa de participación superior al promedio nacional) han jugado un papel clave. En el caso de la tasa de paro, hay razones para el optimismo porque todos los estudios apuntan a que no ha sido una reducción sólo coyuntural, sino que se ha registrado una caída paralela de la tasa de paro estructural. De todas formas, consistentemente con los objetivos establecidos en este Programa Nacional de Reformas, la economía española sigue contando con un margen de mejora en materia de empleo, que seguirá siendo una fuente de convergencia real en el futuro inmediato.

Por último, España ha continuado presentando una situación más favorable en el factor demográfico, como consecuencia de la inmigración y el tardío *baby boom* de la sociedad española, contribuyendo de forma positiva, aunque modesta, a la convergencia real de España con nuestros socios europeos.

El boom de la inmigración

Como se ha mencionado, la entrada de inmigrantes en España ha sido, sin duda, el fenómeno socioeconómico más importante de los últimos años. Entre los años 2000 y 2004, la población inmigrante se ha multiplicado por más de tres, al pasar de 0,9 millones de personas a cerca de 2,8. Además, esta entrada de inmigrantes ha sido superior al número de inmigrantes regularizados (véase Gráfico 6) provocando la aparición de una bolsa de personas (más de 0,8 millones en 2004) en situación irregular y trabajando en la economía sumergida. Por este motivo, a principios del año 2005 y al amparo del Diálogo Social, se puso en marcha un proceso de normalización fruto del cual se han integrado en el mercado de trabajo alrededor de 0,7 millones de personas.

Gráfico 6. Extranjeros residentes en España



FUENTE: INE y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este proceso de inmigración exige la necesaria adecuación de servicios públicos como la sanidad, la educación y la vivienda. Pero quizás, el efecto más inmediato recae sobre el mercado de trabajo. A finales de los años noventa, dicho mercado se caracterizaba por una oferta muy reducida en determinados sectores, lo que implicaba un salario de equilibrio muy elevado. La entrada de inmigrantes durante los últimos años ha incrementado la cantidad ofrecida de trabajo, con distintas consecuencias sobre las tasas de empleo y los salarios, dependiendo de las propias características de los inmigrantes.

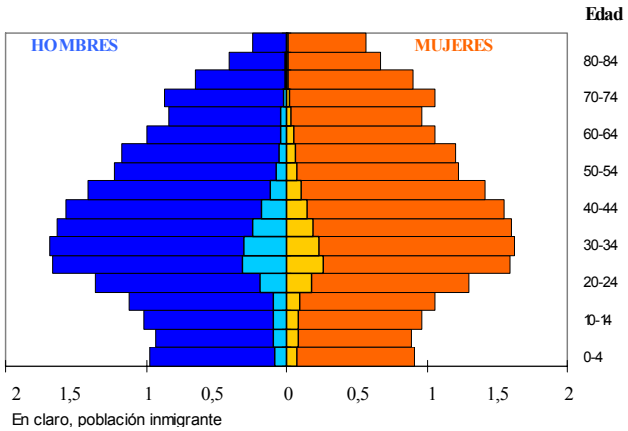
Estudios recientes revelan que el fenómeno de la inmigración, no sólo no reduce las tasas de ocupación, sino que las eleva, y que el crecimiento de los salarios suele experimentar un ajuste a

[6] La tasa de empleo se puede descomponer en el producto de la tasa de actividad (proporción de la población en edad de trabajar que o bien tiene un empleo o bien lo busca activamente) y uno menos la tasa de desempleo (proporción de la población activa que no cuenta con un empleo pero lo busca activamente): tasa de empleo = tasa de actividad x (1-tasa de paro).

la baja. Así, en la revisión de la Contabilidad Nacional, durante los años 2000-2004 la población se revisó al alza en un 2,1%, mientras que los ocupados lo hicieron en un 4,5%, lo que ha traído consigo una mayor tasa de ocupación. Además, con la nueva base, la remuneración por asalariado se revisó significativamente a la baja, del orden del 3,7% en el promedio de los años 2000-2004.

Otra de las implicaciones de la inmigración es el alivio que puede suponer para el sistema de pensiones. Cabe resaltar que, de acuerdo con las proyecciones disponibles, este alivio será puramente temporal, ya que la estructura por edades de esta población inmigrante es muy semejante a la de la población nacional (véase Gráfico 7).

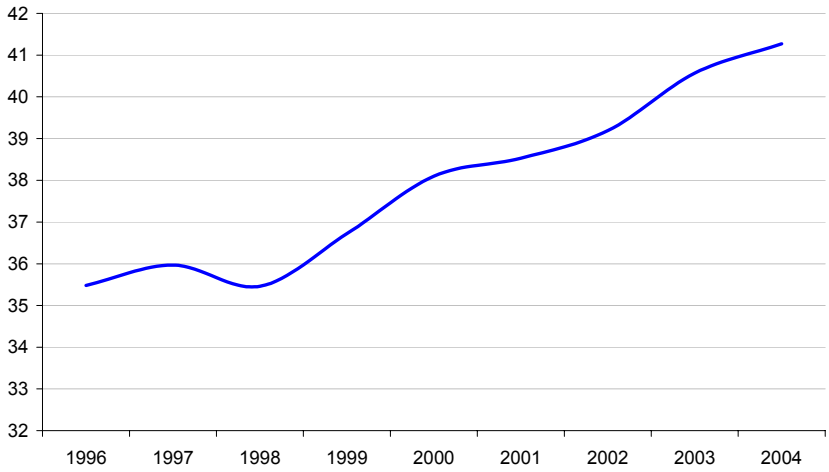
Gráfico 7. Pirámide poblacional



FUENTE: INE y elaboración propia (OEP). Datos 2004.

En efecto, los nuevos trabajadores permiten elevar la recaudación por cotizaciones en el presente, financiando con mayor holgura las prestaciones de los jubilados actuales, pero también generan derechos a pensiones futuras. El impacto final de la inmigración sobre la tasa de dependencia (cociente entre la población mayor de 64 años y la población en edad de trabajar) no queda determinado. Dependerá de la continuidad del proceso de inmigración y de su impacto sobre la tasa de fecundidad. De hecho, la tasa de fecundidad, después de haber mostrado una persistente tendencia a la baja hasta mediados de la década de los noventa, se ha acelerado en los últimos años (véase Gráfico 8), pero esta alteración todavía no es suficiente para hacer cambiar el pronóstico a largo plazo sobre tasa de dependencia y gasto del sistema público de pensiones.

Gráfico 8. Tasa de fecundidad
(nacidos por 1000 mujeres)



FUENTE: INE.

En lo que se refiere al impacto específico de la inmigración sobre la renta per cápita, utilizando de nuevo la descomposición anterior, ya se ha apuntado que tanto el factor demográfico como la tasa de empleo han aumentado con la inmigración. En concreto, el proceso de inmigración en el periodo 2000-2004 ha incrementado la renta per cápita española en un 2,2% debido a la suma de ambos efectos. No obstante, para calibrar el efecto global de la inmigración sobre la renta per cápita hay que estudiar también su efecto sobre la productividad que, como veremos a continuación, es ambiguo.

Para analizar dicho impacto debe tenerse en cuenta que la evolución de la productividad del trabajo se puede descomponer, a su vez, en la suma de dos variables: la contribución de la relación capital-trabajo y el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). Como hemos visto anteriormente, los inmigrantes perciben unos salarios inferiores a los de los trabajadores nacionales, abaratando el coste relativo del trabajo e induciendo la sustitución de capital. Por tanto, la inmigración, a través de esta vía, ha debido tener un impacto contractivo sobre la productividad del trabajo, al reducir la relación capital-trabajo.

En cambio, el efecto de la inmigración sobre la PTF no está claramente determinado. Por un lado, la PTF de este colectivo, al contar con menor nivel de formación y experiencia que los trabajadores nativos, se ha debido reducir. En efecto, en comparación con los trabajadores de nacionalidad española, en el año 2004 existía un mayor porcentaje de trabajadores inmigrantes que sólo contaba con estudios primarios y un menor porcentaje con estudios universitarios. Sin embargo, otro de los determinantes de la PTF son las instituciones del mercado de trabajo. Un grado excesivo de rigidez en la movilidad de la mano de obra dificulta el ajuste de la economía ante perturbaciones económicas y desincentiva la adopción de nuevas tecnologías, reduciendo la PTF. Pero la movilidad de los trabajadores inmigrantes es más elevada, por lo que la inmigración contribuye a reducir dicha rigidez, elevando la PTF y, por tanto, la productividad.

En resumen, la inmigración no ha sido un freno a la renta per cápita en términos absolutos, porque ha elevado la tasa de empleo y el factor demográfico y su impacto sobre la productividad no es claramente negativo. La inmigración también tiene implicaciones para la balanza por cuenta corriente del país receptor. Por un lado, existe un efecto directo negativo asociado a las remesas que estos inmigrantes envían a sus países de origen. Este incremento de las transferencias al resto del mundo eleva el déficit por cuenta corriente. De hecho, esta rúbrica de la balanza por cuenta corriente ha aumentado en porcentaje sobre el PIB desde el año 2000, alcanzando el 0,4% en 2004.

Pero, además, existe un impacto indirecto, más difícil de medir, asociado al hecho de que los inmigrantes no disponen inicialmente de un stock de bienes de consumo duradero, que deben adquirir y, en su mayor parte, se importan del exterior. Así, en torno al 60% de la compra de bienes duraderos es realizada por extranjeros.

La expansión inmobiliaria

Nadie pone en duda que la evolución de la economía española en los últimos años ha estado marcada por el crecimiento del sector de la construcción y, en concreto, de la edificación residencial. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional, el peso de la construcción sobre el PIB en términos reales ha pasado del 13,5% promedio de los años 1985-1995 al 16,2% en 2004. Por su parte, la edificación residencial alcanzó el pasado año el 8,3% del PIB, mientras que en el periodo 1985-1995 representaba el 4,5%.

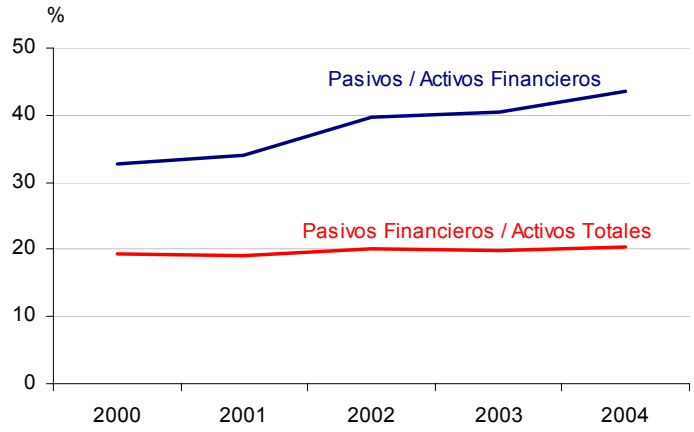
Existen razones económicas, tanto de tipo estructural como coyuntural, que explican este crecimiento, además del mencionado aumento de la población. En primer lugar, la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria (UEM) indujo un importante recorte de los tipos de interés nominales (más de doce puntos porcentuales desde 1996) y reales que, además, fue considerado como permanente por los agentes económicos. En segundo lugar, la inversión extranjera en inmuebles se multiplicó por seis respecto a principios de los años noventa. Por último, el aumento de la capacidad de gasto de los hogares ligado al aumento del empleo ha sido significativo.

Este "boom inmobiliario" ha venido acompañado de una fuerte revalorización de los precios de la vivienda. Estos crecieron por encima del 17% anual en términos nominales en los últimos años, y ligeramente por debajo del 14% en términos reales. Este abultado incremento ha hecho que diversos organismos nacionales e internacionales hayan apuntado la posibilidad de que el precio de la vivienda en España esté sobrevalorado o, incluso, que exista una "burbuja inmobiliaria". La evidencia no es concluyente y para evaluar apropiadamente esta cuestión se deben utilizar estimaciones que incluyan entre sus variables determinantes el crecimiento de la población, de la inversión extranjera en vivienda, la capacidad de gasto de los hogares y el tipo de interés real,

variables que no siempre son consideradas en los análisis publicados. Las proyecciones de estas variables determinantes hacen pensar que existirá un ajuste suave del ritmo de crecimiento de los precios de la vivienda en el futuro.

El aumento del endeudamiento de las familias ligado a la adquisición de vivienda es otro de los riesgos que han sido mencionados desde diversos ámbitos. Hasta mediados de los años noventa, el porcentaje que los pasivos financieros de los hogares representaba sobre su renta disponible se había mantenido bastante estable, ligeramente por encima del 60%. Esta tasa se encontraba muy por debajo del promedio de nuestros principales socios europeos. En cambio, desde 1996, este ratio ha mostrado un aumento continuado, que lo ha llevado a situarse por encima del 110% en 2004, algo superior al promedio de los países de nuestro entorno. Sin embargo, la renta disponible no es el único recurso con que cuentan los hogares para satisfacer sus deudas. Las familias también disponen de los activos financieros en los que se ha materializado el ahorro que generaron en el pasado.

Gráfico 9. Ratios de endeudamiento



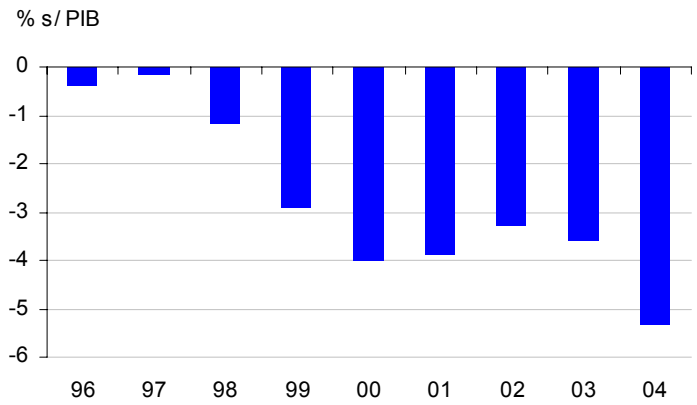
FUENTE: Banco de España.

En el Gráfico 9 se muestra que los pasivos financieros han experimentado un aumento significativo (del 33% en 2000 al 44% en 2004), pero de menor magnitud que el mostrado por el indicador sobre la renta. Además, los hogares también pueden adquirir activos reales, es decir, bienes inmobiliarios, para materializar su ahorro. Cuando los pasivos financieros se dividen por los activos totales (reales y financieros), el aumento del endeudamiento no es significativo, al pasar del 19,4% en 2000 al 20,3% en 2004 (véase Gráfico 9), y podría estar perfectamente justificado por la reducción de los tipos de interés asociada a la entrada de España a la UEM.

El proceso de apertura al exterior

En los últimos años, la economía española se ha visto fuertemente influenciada por la nueva realidad europea derivada de la ampliación de la UE, por el nuevo orden económico mundial, consecuencia de la pujanza de nuevos competidores en los países emergentes, y por los fenómenos asociados a la internacionalización. En este proceso de apertura hay que destacar la pujanza que han tenido las inversiones de nuestras empresas en el exterior y, en especial, las destinadas a Latinoamérica en cuya región las empresas españolas se han convertido en el segundo inversor, tras EE.UU. La dimensión de los mercados se ha multiplicado y las empresas tienen que modificar sus estrategias para competir en un mundo globalizado. Como ha sido habitual en nuestra historia reciente, el proceso de apertura al exterior de nuestra economía se ha visto acompañado de un persistente déficit por cuenta corriente, con un deterioro adicional en los últimos años (véase Gráfico 10).

Gráfico 10. Balanza por cuenta corriente



FUENTE: INE.

Los factores que ayudan a explicar la evolución del déficit, pueden abordarse desde dos perspectivas:

– Primero, como se ha mencionado anteriormente, un desacoplamiento entre producción y gasto interno: el déficit por cuenta corriente es sintomático de una situación de demanda interna muy dinámica, que ha tenido su natural reflejo en la aceleración de las importaciones de bienes de consumo, de capital y de productos energéticos y de los pagos por turismo realizados por los españoles en el extranjero. Todo ello se ha producido en un contexto de apreciación acumulada del euro, de moderado crecimiento de la zona euro y de creciente competencia procedente de terceros países, que no ha favorecido el incremento de nuestras ventas al exterior.

– Segundo, como relación entre el ahorro y la inversión: la necesidad de financiación española refleja una insuficiencia del ahorro nacional para cubrir los proyectos de inversión. Desde esta perspectiva, y recordando que el presupuesto de las AA.PP. está en equilibrio o superávit, el déficit por cuenta corriente muestra la diferencia entre el ahorro y la inversión privados. Desde el punto de vista del ahorro, los datos comparados permiten constatar que la tasa de ahorro española es superior a la de los países más grandes de la UEM. Por otro lado, España presenta un diferencial muy significativo con la media de la UEM en inversión sobre el PIB. Aunque una parte significativa de dicho diferencial es explicado por una mayor inversión en construcción, en los últimos años también es muy superior la tasa de inversión en equipo. Ello da idea del intenso esfuerzo de las empresas españolas en ampliar su *stock* de capital, aspecto que, sin restar importancia a la magnitud de nuestro desequilibrio exterior, tiende, sin duda, a matizarlo. Por otra parte, en el actual contexto de la UEM, nuestro déficit exterior no tiene problemas de financiación y no se traducirá en ajustes bruscos como en el pasado.

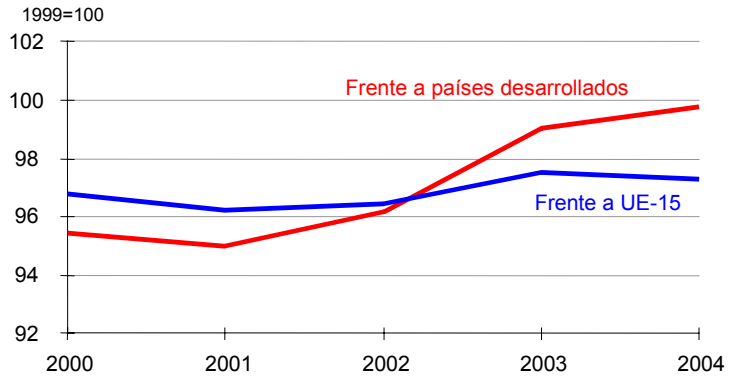
Atendiendo a la distribución de ahorro/desahorro por sectores institucionales, los datos muestran un claro cambio de las necesidades de financiación entre el sector público y el privado. Mientras que el sector público ha dejado de ser deficitario para tener una situación próxima al equilibrio, los hogares han reducido sensiblemente su capacidad de financiación y el sector de sociedades no financieras ha pasado a ser ampliamente deficitario. Esto tiene una implicación interesante desde el punto de vista de la política económica: junto a las medidas orientadas a aumentar la competitividad del sector exterior e incrementar la productividad, es indudable que el sector público juega en la situación actual un papel importante en la contención del déficit exterior y en la no alimentación de tensiones inflacionistas, a través del refuerzo de la estabilidad presupuestaria.

España se caracteriza por ser una economía muy abierta al exterior (las exportaciones representaron el 25,7% del PIB en el año 2004 y las importaciones el 29,3%). Por tanto, la competitividad es una variable fundamental para establecer el potencial de crecimiento y de desarrollo de la economía en el medio y largo plazo. En efecto, la competitividad, que en un enfoque tradicional mide la diferencia entre los precios a los cuales se venden los bienes producidos en el interior y los precios a los cuales se venden los bienes elaborados en el resto del mundo, contribuye a de-

terminar la parte de la demanda interna que es satisfecha con producción del resto del mundo y la parte de la demanda externa que se satisface con producción interna.

Una medición de la competitividad-precio descansa en la evolución de los precios de exportación con respecto a nuestros principales países competidores. Como se puede apreciar en el Gráfico 11, según esta medida, la competitividad no se ha deteriorado significativamente, si bien, al ser España una economía abierta que representa un reducido porcentaje del comercio total, los precios de la mayoría de los bienes exportados están determinados internacionalmente, con lo que nuestros exportadores no pueden repercutir libremente los incrementos de costes.

Gráfico 11. Competitividad de las exportaciones españolas*

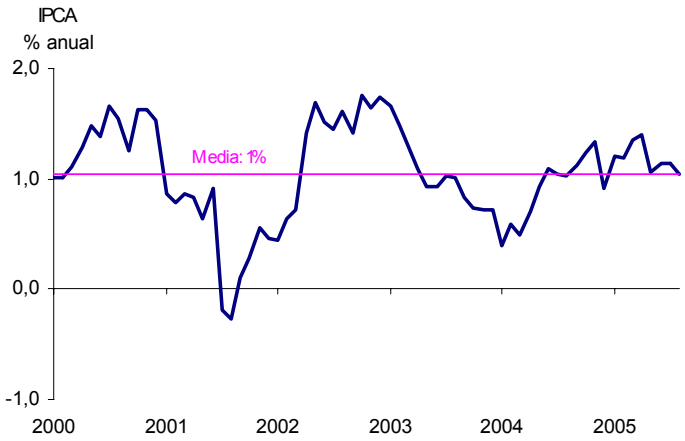


*Índice IVUX

FUENTE: Banco de España y elaboración propia (OEP).

Efectivamente, como se observa en el Gráfico 12 el diferencial de inflación de España con la UEM, medido por el Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA), se ha mantenido persistente, con una media de poco más de un punto porcentual desde nuestra incorporación al euro en 1999, en parte debido a nuestro mayor crecimiento económico y en parte debido a un empeoramiento de nuestros costes.

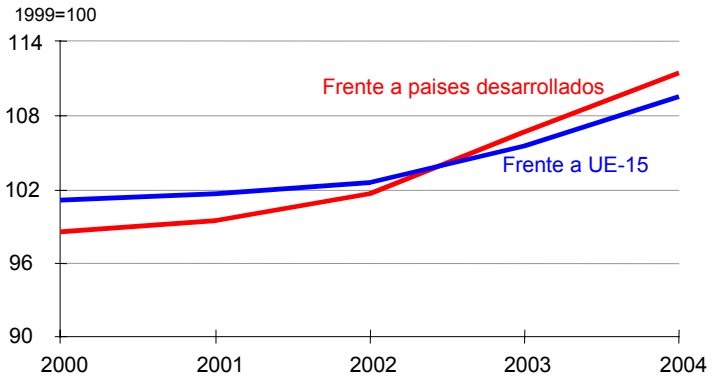
Gráfico 12. Diferencial inflación España-UEM



FUENTE: INE y Eurostat.

La única manera de que estos incrementos en los costes asociados al IPC no afecten a la competitividad de una economía es que se compensen con ganancias paralelas en productividad. Por este motivo, una buena medida para analizar estos dos efectos conjuntamente es el ratio de costes laborales unitarios en las manufacturas. Como se puede apreciar en el Gráfico 13, desde el año 2000 los costes laborales unitarios en España han aumentado sistemáticamente por encima de los de la UE-15, por lo que la pérdida de competitividad ha sido apreciable.

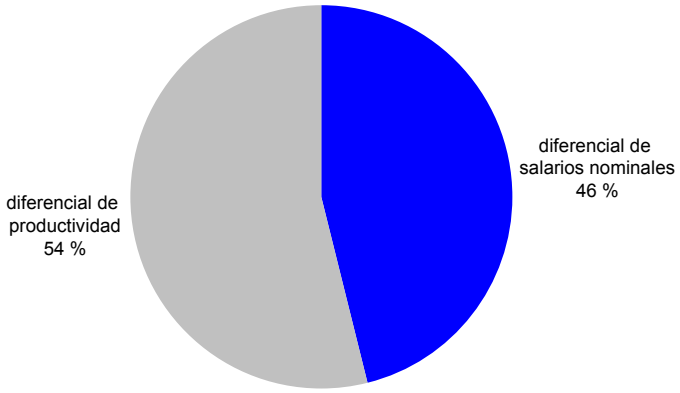
Gráfico 13. Competitividad. Costes Laborales Unitarios



FUENTE: Banco de España y elaboración propia (OEP).

De hecho, esta desfavorable evolución de los costes laborales unitarios en España se explica más por el insuficiente avance de la productividad aparente del trabajo que por un crecimiento de los salarios superior al de nuestros principales socios comerciales (véase Gráfico 14). Por este motivo, el impulso de la productividad también resulta un factor crucial en la mejora de la competitividad de nuestra economía.

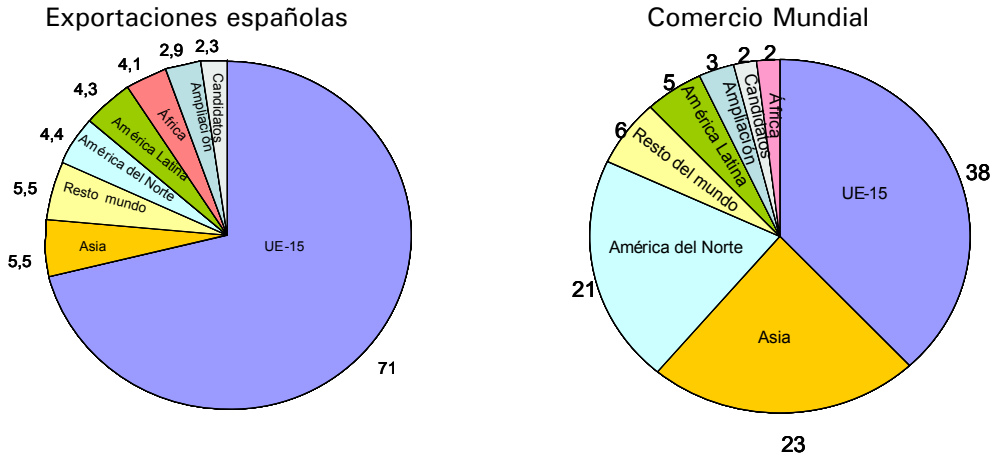
Gráfico 14. Determinantes de la pérdida de competitividad de España



FUENTE: Elaboración propia (OEP). Datos 2000-2004.

En términos de volumen de nuestro comercio, la pérdida de cuota de exportaciones en los mercados mundiales se empezó a observar en 2002. Y también se ha debido a que nuestros principales socios comerciales se han mostrado mucho menos dinámicos que el resto del mundo. En efecto, la tasa media de crecimiento de nuestros mercados en los tres últimos años fue del 4,5%, mientras que los mercados mundiales crecieron a una tasa del 7%. El problema radica en que España tiene sus exportaciones muy concentradas en determinadas áreas geográficas. Como refleja el Gráfico 15, las ventas a la UE-15 representan más del 70% de nuestras exportaciones, mientras que el peso de este área en el comercio mundial es alrededor del 38%. En cambio, países que tradicionalmente han tenido un peso elevado en el comercio, como América del Norte (21%), o áreas que lo han cobrado recientemente, como Asia (23%), apenas representan el 5% de nuestras exportaciones, cada una.

Gráfico 15. Estructura geográfica de las exportaciones españolas y del comercio mundial

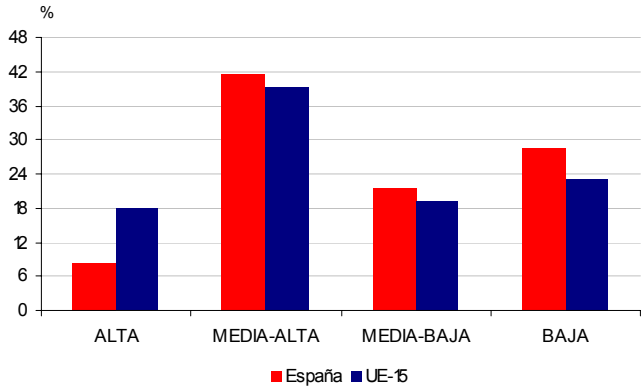


FUENTE: Ministerio de Industria Turismo y Comercio (MITyC). Datos 2004.

Esta excesiva concentración geográfica tiene como consecuencia que, cuando las economías europeas ralentizan su ritmo de crecimiento, su impacto sobre nuestras exportaciones es muy superior al que le correspondería si nuestros mercados tuvieran una diversificación semejante a la estructura del comercio mundial.

Pero el problema estructural de nuestro sector exterior no sólo es la concentración geográfica. Además, el grado de sofisticación tecnológica de nuestros productos es reducido si se compara con el de nuestros principales socios comerciales (véase Gráfico 16) Las exportaciones de alta tecnología representan alrededor del 8% del total, menos de la mitad que la importancia que tienen en la UE-15. En cambio, las exportaciones de productos de tecnología media-baja y baja tienen mucha mayor relevancia. Esta estructura exportadora se asemeja, por un lado, a la de los nuevos países miembros de la UE y, por otro lado, es excesivamente intensiva en mano de obra. Ambos hechos nos hacen especialmente vulnerables, habida cuenta que los países de reciente industrialización cuentan con considerables ventajas en términos de costes laborales.

Gráfico 16. Estructura de las exportaciones según su intensidad tecnológica



FUENTE: MITyC. Datos 2003.

En el lado positivo, sin embargo, la pertenencia de España a la Unión Monetaria permite la financiación a más largo plazo de los déficits de la balanza por cuenta corriente, al no estar sujetos a ajustes cambiarios. Ello se refleja en las entradas de capital en forma de inversión directa y de inversión en cartera, que se duplicaron en 2004 respecto a 2003 y han aumentado más de un 50% en el primer semestre de 2005 respecto al mismo periodo del año anterior.

La productividad, clave para conseguir la convergencia real

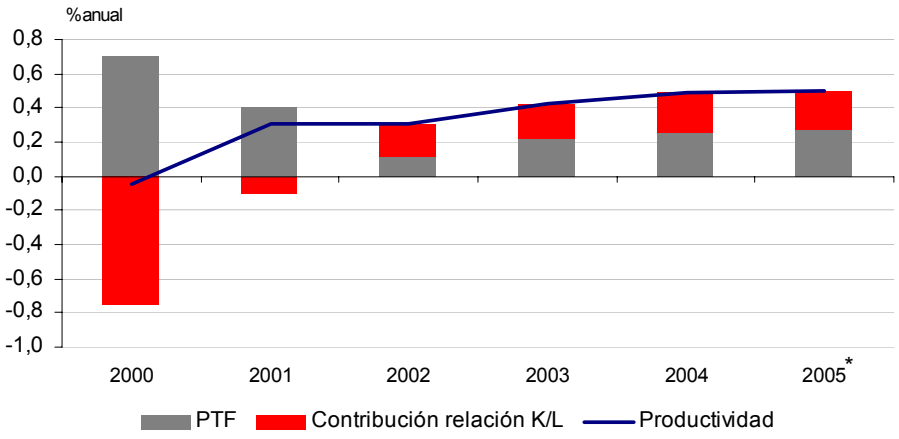
Como se ha señalado en los epígrafes anteriores, el crecimiento de la población y sus impactos sobre la demanda de consumo e inversión residencial, junto con la reducción de los tipos de interés asociada a la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea, han sido las dos palancas fundamentales de crecimiento del PIB. Estos factores, junto con otros más coyunturales, son cruciales para entender la actual situación económica de presión de la demanda interna, que tiene su reflejo en un persistente diferencial de inflación y en un aumento del déficit comercial. Por ello, es clave que este Programa sirva para poner las bases que permitan flexibilizar la oferta agregada de la economía y conseguir así un crecimiento más equilibrado.

La variable clave para conseguir este aumento de la oferta agregada y lograr de forma permanente la convergencia real es la productividad del trabajo.

Pero, ¿qué explica el pobre desempeño de nuestra productividad? Como se ha dicho, la evolución de la productividad del trabajo se puede descomponer en dos elementos básicos. El primero es el ratio capital-empleo, que recoge la dotación de capital físico por trabajador. El segundo es la Productividad Total de los Factores (PTF), que mide el aumento del producto que no puede ser explicado por la mayor dotación de factores productivos, esto es, el avance tecnológico en sentido amplio.

En el Gráfico 17 se presenta esta descomposición de la productividad del trabajo para el conjunto de la economía entre los años 2000 y 2005. Como se puede comprobar, en el año 2000 la productividad del trabajo se redujo debido a que el aumento de la PTF se vio contrarrestado por una reducción de la relación capital-trabajo como consecuencia de una escasa inversión en bienes de equipo. En los años posteriores, la productividad del trabajo ha mostrado un avance, pero todavía muy reducido. En 2004 y 2005 la recuperación de la inversión en bienes de equipo ha sostenido, en parte, este avance. Pero la debilidad sigue radicando en la PTF.

Gráfico 17. Componentes de la productividad



* Previsión

FUENTE: INE y elaboración propia (OEP).

Por tanto, la política económica debe no sólo fomentar la inversión privada, sino también mejorar el stock de infraestructuras, la calidad del capital humano, la inversión en I+D+i, el grado de competencia existente en los mercados de productos de bienes y servicios, las instituciones del mercado de trabajo y la dinamización empresarial, ya que son variables que influyen directamente en la PTF.

A continuación se repasa la evolución de los tres grandes factores productivos: capital físico, capital humano y capital tecnológico, para terminar haciendo un balance de nuestro entorno competitivo y emprendedor, así como del impacto medioambiental de nuestro patrón de crecimiento.

Una revisión del papel de las infraestructuras

La dotación de infraestructuras de un país es básica para que la productividad del sector privado pueda desarrollarse. En las últimas décadas se hizo un notable esfuerzo para expandir y desarrollar el stock de infraestructuras, al que han contribuido, sin duda, los fondos estructurales

provenientes de la UE. Pero en los últimos años ese impulso no ha ido acorde con el gigantesco aumento de la población. Así, la inversión pública, que había experimentado crecimientos superiores al 9% en algunos años, se desaceleró de forma marcada en 2000 y 2003. Y no volvió a recuperarse hasta 2004 (véase Cuadro 2). Con todo ello, el stock de infraestructuras per cápita creció a tasas del 2%. Pero España, que ya presentaba una brecha sustancial con respecto a la dotación de infraestructuras per cápita de los países que integran la UE-15, experimentó una ampliación de este diferencial, por el mayor crecimiento de la población.

Cuadro 2. La dotación de infraestructuras de la economía española

	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento inversión pública	-8,9	9,2	9,0	1,2	6,7
Crecimiento infraestructuras	3,3	3,6	3,4	3,6	3,6
Crecimiento infraestructuras per cápita	2,5	2,0	1,7	1,4	2,5
Infraestructuras per cápita (UE-15 = 100)	84,2	84,1	82,2	79,4	80,0

FUENTE: Ministerio de Fomento (MFOM) y elaboración propia (OEP).

Este desfase creciente en nuestro stock de capital físico por habitante requiere que las Administraciones Públicas continúen invirtiendo en infraestructuras, sobre todo teniendo en cuenta que las proyecciones censales para los próximos años anticipan todavía un elevado dinamismo de la población. Este es uno de los objetivos que pretende alcanzar el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), presentado en julio de 2005.

La importancia del capital humano

El segundo de los determinantes de la PTF es la calidad del capital humano. Conviene empezar resaltando que diversos estudios muestran que el nivel educativo de España se encuentra por debajo del de los países que presentan un grado de desarrollo económico similar al nuestro. Así, de acuerdo con las conclusiones del informe PISA[7], nuestros estudiantes alcanzaron posiciones por debajo de la media de la OCDE, tanto en compresión lectora como en matemáticas y ciencias. A pesar de ello, y del aumento de la inmigración, la calidad de nuestra fuerza de trabajo ha venido mejorando de forma sostenida (véase Cuadro 3). Mientras que el colectivo con estudios primarios ha perdido peso, lo han ganado casi en igual medida los que cuentan con estudios secundarios y universitarios, que ya representan prácticamente un tercio del total de los trabajadores.

Cuadro 3. La formación de los ocupados

	2000	2001	2002	2003	2004
Analfabetos	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Estudios primarios	25,2	23,5	22,2	20,4	18,9
Estudios secundarios	46,5	47,4	48,1	49,5	49,9
Estudios universitarios	27,8	28,7	29,3	29,7	30,8

FUENTE: INE y elaboración propia (OEP).

De todas formas, el grado de formación del empleo no sólo depende del nivel de estudios terminados de la población ocupada, sino también de la formación continua y permanente dentro de la empresa. En este sentido, nuestra economía presenta como una limitación el hecho de que más de un 30% de los trabajadores sean temporales. Efectivamente, por un lado, el trabajador temporal no tiene incentivos a adquirir capital humano específico de la empresa ya que la probabilidad de continuar en la misma es reducida. Por otro lado, la empresa tampoco tiene tanto interés por ofrecer formación a este tipo de trabajadores ya que pueden abandonarla si obtienen una oferta de trabajo más favorable, ni a integrarle en sus planes estratégicos o de negocio, lo que perjudica la productividad.

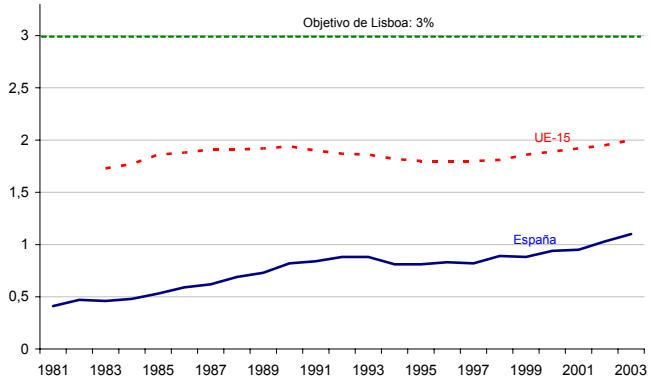
[7] Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) que promueve la OCDE.

La innovación, motor de la productividad

También está demostrado el efecto positivo de la inversión en I+D sobre la productividad total. Así, la inversión en sectores de alta tecnología e intensivos en conocimiento (que son los que más recursos destinan a I+D) no sólo son generadores de riqueza y de empleo de mayor calidad, sino que también son motores del crecimiento de la productividad en otros sectores más tradicionales. Y la inversión en innovación y la extensión de la Sociedad de la Información es la vía más rápida para elevar la productividad del sector servicios, que es el de mayor importancia relativa. Por ello, la nueva política industrial de los países desarrollados se orienta no sólo a la mejora de la calidad de los bienes y servicios en sectores tradicionales, sino principalmente al impulso de los sectores de mayor intensidad tecnológica, de forma que la composición sectorial resultante dé lugar a niveles de productividad y competitividad elevados.

España presenta un considerable retraso con respecto al objetivo original de Lisboa de dedicar un 3% del PIB a I+D. En la actualidad, España invierte en I+D el equivalente al 1,05% del PIB, aproximadamente la mitad del promedio de la UE-15, un 2% (véase Gráfico 18). Si el ritmo de crecimiento del período 2000-2003 se mantuviese, tardaríamos otros 20 años en alcanzar este 2%. Y no podemos tardar tanto, si queremos converger con Europa.

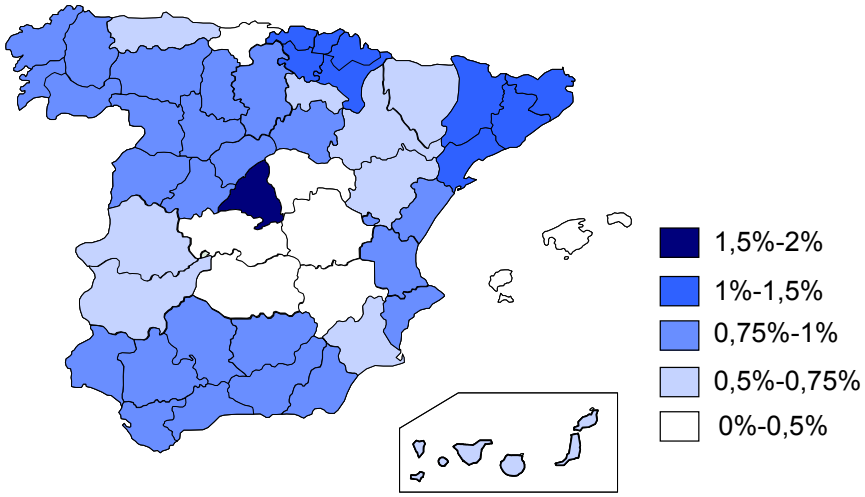
Gráfico 18. I+D como porcentaje del PIB



FUENTE: OCDE y Eurostat.

Nuestro retraso en I+D afecta a todas las CC.AA., ya que ninguna alcanza la media europea (véase Gráfico 19), pese a que algunas de ellas presentan una renta per cápita superior a la UE-25. En 2003 las CC.AA. eran responsables directas de en torno al 50% de la financiación a la I+D pública. Esto indica que, hasta el presente, los esfuerzos tanto del Estado como de las CC.AA. por impulsar la I+D han sido insuficientes.

Gráfico 19. Inversión en I+D sobre PIB por CC.AA.

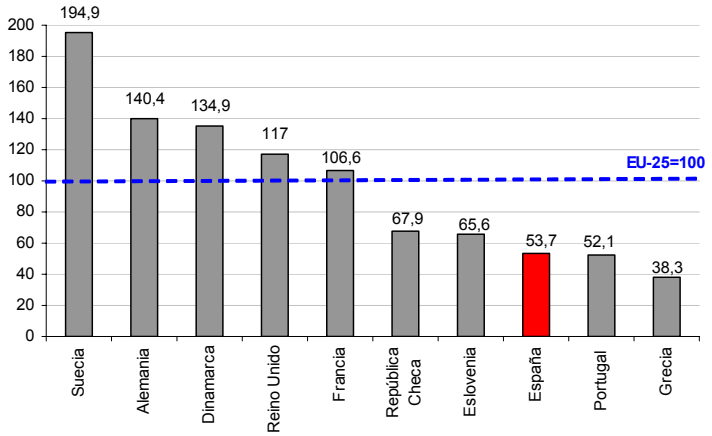


FUENTE: INE y elaboración propia (OEP).

En cuanto a su composición, el sistema español se caracteriza, además, por una insuficiente inversión empresarial en I+D. La financiación empresarial apenas supera el 48% de la inversión total en I+D, lejos de la media de la UE-15 del 58% y del objetivo de Lisboa del 66%. Así, de las 500 empresas de la UE-15 que más invierten en I+D sólo 9 son españolas, cuando por el tamaño de nuestra economía corresponderían 50. En un contexto internacional cada vez más abierto, que implica una mayor competencia, es necesario desarrollar una nueva política de estímulo industrial que incentive a las empresas a incrementar la productividad a través de la inversión en investigación, tecnología e innovación.

El retraso español en términos I+D afecta a todos los ámbitos del Sistema Nacional de Innovación. Así, el Gráfico 20 muestra que, para un amplio conjunto de indicadores de desarrollo científico-tecnológicos, España presenta una importante brecha tecnológica con la UE-15 e incluso con nuevos países miembros como la República Checa o Eslovenia, con renta per cápita inferior a la española.[8]

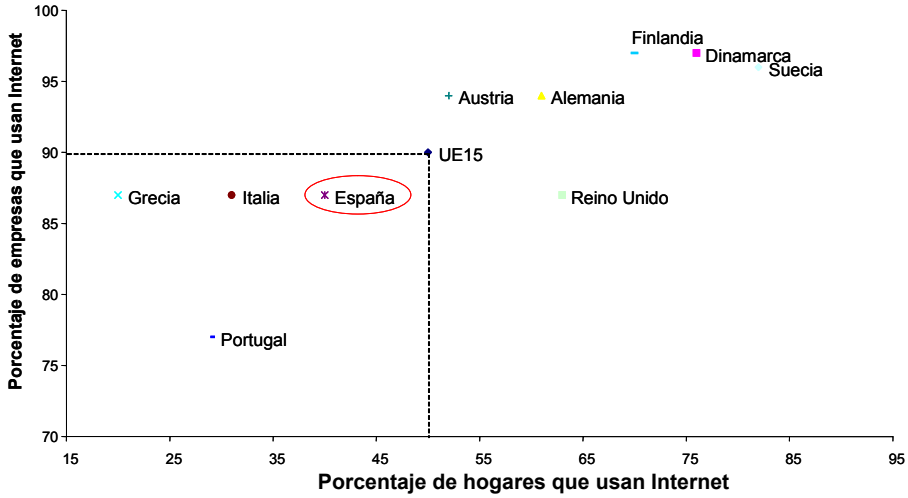
Gráfico 20. Brecha tecnológica con Europa



FUENTE: Elaboración propia (OEP).

En cuanto a los indicadores relativos a la Sociedad de la Información, España también presenta un importante déficit con respecto a la UE, tanto por parte de las empresas como de los ciudadanos (véase Gráfico 21).

Gráfico 21. Uso de Internet en los hogares y en las empresas

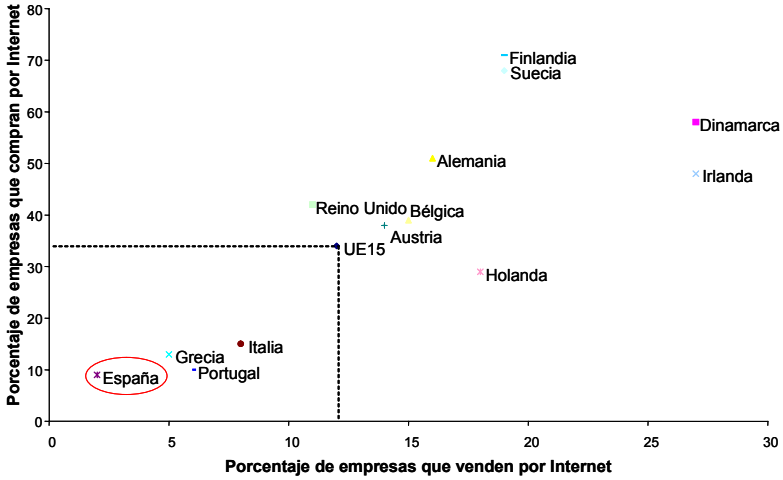


FUENTE: Eurostat. Datos 2004.

[8] El Gráfico 20 muestra un indicador compuesto de los indicadores tecnológicos disponibles de inversión en I+D, patentes y capital humano de la Comisión Europea (normalizado para su fácil interpretación con UE-25 = 100). Este indicador se ha construido aplicando la metodología de componentes principales, de forma que resuma, con la menor pérdida de información, las distintas variables que lo componen.

Sin embargo, el principal retraso de España en cuanto a la incorporación a la Sociedad de la Información es el relativo al uso del comercio electrónico. En efecto, el porcentaje de empresas españolas que compran y venden por Internet es el más bajo de Europa (véase Gráfico 22), incluso por debajo de Grecia y Portugal, los dos únicos países de la UE-15 con una brecha tecnológica mayor que la española.

Gráfico 22. Comercio electrónico



FUENTE: Eurostat. Datos 2004.

Mejorar el entorno competitivo

Asimismo, una política de impulso a la Productividad Total de los Factores debe desarrollarse en un marco competitivo y de estabilidad regulatoria, y que proporcione servicios públicos de calidad que, a su vez, facilite la instalación y el crecimiento de las empresas. Un entorno competitivo obliga a las empresas a minimizar tanto sus costes (eficiencia productiva) como sus márgenes (eficiencia asignativa) para mantener menores precios y asegurar sus ventas. Por otro lado, la competencia genera incentivos para que las empresas sean eficientes desde un punto de vista dinámico, de manera que destinen recursos para innovar, introducir nuevos procesos productivos con menores costes y mejores productos en el mercado.

Lograr un entorno efectivamente competitivo se convierte, así, en un objetivo que debe guiar la política económica a nivel microeconómico. Este objetivo se alcanza aplicando una política de competencia rigurosa y transparente, siendo de especial importancia el seguimiento de los sectores productivos con competencia débil. La política de defensa de la competencia debe complementarse con una correcta protección de los consumidores y usuarios y con una regulación sectorial en el caso de sectores con características de monopolio natural o en proceso de liberalización.

En general, puede afirmarse que en España una buena parte de los sectores mantienen condiciones de competencia suficientes para garantizar la eficiencia. Igualmente, los procesos de liberalización de los antiguos sectores regulados (energía, telecomunicaciones, transporte, etc.) y de privatización de las empresas públicas que se iniciaron en la década de los ochenta contribuyeron a la modernización y mejora de la eficiencia de nuestra economía. No obstante, persisten algunos sectores en los que, bien por su estructura de mercado, bien por las condiciones tecnológicas y tipo de activos utilizados en la producción, requieren mantener un cierto grado de regulación para garantizar dicha eficiencia. El mejor funcionamiento posible de las instituciones de defensa de la competencia y de los organismos reguladores se convierte, así, en una prioridad.

Igualmente, las Administraciones Públicas contribuyen al crecimiento duradero y a la competitividad, basándose en el desempeño de sus actividades en relación con las empresas y los ciudadanos. Una administración pública de buena calidad actúa como catalizador, facilitador y aliado crucial para disponer de un marco reglamentario competitivo e innovador y para prestar servicios que contribuyan al aumento de la competitividad de las empresas. También favorece la difusión de la Sociedad de la Información entre los ciudadanos. Los avances tecnológicos y los cambios sociales y empresariales que se están produciendo en España requieren de la modernización y mejora de la Administración, así como la simplificación de los procesos administrativos que afectan a las empresas y los ciudadanos.

Por otro lado, existe una relación estrecha entre el funcionamiento de las diversas instituciones del mercado de trabajo y la evolución de la productividad. Una de las más importantes es la legislación de protección del empleo. En general, se suele asociar una excesiva protección del empleo a que los flujos del mercado de trabajo sean reducidos, lo cual limita la eficiencia dinámica, es decir, la velocidad de ajuste ante diferentes perturbaciones. En España los flujos del mercado de trabajo son elevados, pero esta magnitud oculta una marcada dicotomía entre los trabajadores temporales (tremendamente móviles) y los trabajadores fijos (con flujos muy reducidos). Por este motivo, las medidas que se están negociando dentro del marco del Diálogo Social pretenden compatibilizar la flexibilidad para las empresas con la seguridad para los trabajadores. El proceso de formación de salarios también puede ser un mecanismo que estimule la evolución de la productividad. En concreto, la ligazón de una parte de los salarios a los resultados empresariales se ha probado como un mecanismo eficaz para favorecer la adopción de nuevas tecnologías por parte de las empresas.

Fomentar el espíritu emprendedor

El espíritu empresarial también se considera crucial para el avance de la productividad de un país. Este concepto se puede entender como la capacidad que tienen los agentes de una economía de poner en marcha una idea empresarial concreta. Por eso, el objetivo sería no sólo dignificar al emprendedor en la sociedad, incluso poniendo en valor el fracaso empresarial, sino también dotarle de los medios necesarios para que pueda iniciar, desarrollar y concluir su labor. Pero, en la actualidad, el espíritu emprendedor en España no es demasiado elevado. En concreto, la tasa de creación de empresas de la economía española es un 10% frente al 11,2% europeo; además, de las nuevas empresas creadas en España un 70% no tienen asalariados. Por ello, es importante promover este espíritu, especialmente entre aquellos colectivos que menos participan en la actividad empresarial, como los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes.

Desarrollo sostenible

Finalmente, nuestro patrón de crecimiento, pese a sus éxitos, ha mostrado notables debilidades en materia medioambiental. Ha venido acompañado de un aumento considerable en el consumo de energía, mostrando una pérdida de eficiencia energética primaria frente al resto de países europeos. Al mismo tiempo, ha aumentado la participación de las energías fósiles en el balance energético, incrementándose nuestra dependencia energética y empeorando el nivel de emisiones contaminantes (véase Gráfico 23). Por este motivo el PNR presta especial atención a los objetivos contemplados en el Protocolo de Kioto y en recuperar una senda de crecimiento sostenible con el respeto al medio ambiente, conscientes de que su descuido se convertirá a largo plazo en un factor limitativo del crecimiento.

Gráfico 23. Emisiones de CO_2 [9]

FUENTE: Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

[9] Plan Nacional de Asignaciones: véase www.mma.es/.

III. OBJETIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

Desde su ingreso en la Unión Europea, España se ha esforzado por avanzar en la convergencia de su nivel de vida con el nivel de vida del resto de países europeos. Por eso, España siempre ha estado entre el grupo de países que han apostado de manera más decidida por la profundización del proceso de integración económica. En términos de convergencia, los resultados han sido muy positivos en todos estos años como ha quedado de manifiesto en el análisis de la sección anterior, aunque aún no se ha alcanzado la media europea en renta per cápita.

A la vista de esta evolución y teniendo en cuenta el diagnóstico realizado, este Programa Nacional de Reformas se fija, como se ha mencionado en la introducción, dos objetivos prioritarios:

- **La plena convergencia en renta per cápita con la Unión Europea (UE-25) en 2010.**
- **Alcanzar una tasa de empleo del 66% en el año 2010.**

Se trata de objetivos a la vez realistas y ambiciosos. En cuanto al objetivo de convergencia en renta per cápita con la UE-25, su cumplimiento se verá afectado por las rápidas tasas de crecimiento que se esperan para los nuevos Estados miembros, como resultado de su incorporación al mercado único. Además, este ritmo de convergencia español deberá ser compatible con una mejora significativa del nivel de productividad de España, rompiendo con la divergencia experimentada con el de la UE-25 en la última década. De hecho, atendiendo a la descomposición de la renta per cápita realizada en el capítulo anterior, el factor demográfico ya no va a contribuir positivamente al proceso de convergencia, incluso si se mantiene un significativo ritmo de inmigrantes. La tasa de empleo podrá aportar 3 puntos al proceso de convergencia. Pero en ese caso, la productividad relativa deberá mantenerse estable, lo que exigiría que nuestra productividad crezca al mismo ritmo que el promedio europeo (en la actualidad, en torno al 1,8%).

Por su parte, el objetivo de tasa de ocupación, implicará superar la actual tasa de empleo de la UE-25 del 65% y aproximarlo al objetivo inicial de Lisboa del 70%. A este respecto merece la pena resaltar que el cumplimiento de dicho objetivo sólo será posible aumentando de forma considerable la participación laboral de las mujeres y reduciendo su tasa de paro, dado que el margen de maniobra en lo que se refiere a la tasa actividad y paro masculina es mucho menor (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Descomposición de la tasa de empleo. España y UE-25

		Tasa de paro (%)	Tasa de actividad (%)	Tasa de empleo (%)
España (2004)	Masculina	8	80	74
	Femenina	15	57	48
	TOTAL	11	69	61
UE-25 (2004)	Masculina	8	77	71
	Femenina	10	62	56
	TOTAL	9	70	63
PNR (2010)		-	-	**66**

FUENTE: INE, Eurostat y elaboración propia (OEP).

Para lograr los dos grandes objetivos será necesario establecer un conjunto de objetivos específicos, que inciden en el corto y medio plazo en el aumento de la productividad y en el empleo (véase Cuadro 5). Como ejemplo de objetivos específicos se pueden destacar:

1. **Reducir significativamente el ratio de deuda pública en relación al PIB, hasta el 34% en 2010,** lo que le convertirá en el tercero más bajo de la zona euro y uno de los más bajos de la UE-25. Esta evolución de la deuda pública es la mejor manera de avanzar en el Estado de Bienestar y la mejor estrategia posible de solidaridad intergeneracional, al permitir un margen de maniobra frente a los efectos del envejecimiento demográfico. Se establece también un objetivo intermedio para la deuda pública en 2008, que no deberá superar el 38% del PIB. Al mismo tiempo, se reorienta el gasto público hacia aquellas actividades que fomenten el incremento de la productividad.

2. **Aumentar la red ferroviaria hasta los 35 km/1.000km2 en 2010 (32, en 2008), aproximándonos a la UE,** apostando así por el ferrocarril como modo de transporte más eficiente desde el punto de vista energético.
   Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40% en 2010, a través de la mejora de infraestructuras y de cambios normativos que afectan a los conductores.
3. **Reducir a la mitad (hasta el 15%) la tasa de abandono escolar prematuro en 2010,** para alcanzar así la media europea actual y que aumente la tasa de alumnos españoles graduados en educación secundaria superior.
4. **Duplicar la inversión en I+D hasta el 2% del PIB en 2010**, alcanzando así la media europea actual en aras de mejorar la competitividad de nuestras empresas y lograr más empleo y mejor cualificado a medio y largo plazo. El Programa Nacional de Reformas sitúa en el 1,6% su objetivo intermedio en esta materia en el horizonte de 2008.
   Converger con Europa en Sociedad de la Información, alcanzando los recursos que nuestra economía dedica a las TIC el 6,3% del PIB en 2008 y el 7,0% en 2010, como herramienta fundamental de ganancias de productividad a corto plazo.
5. **Mejorar la posición española en relación con los indicadores de competencia, convergiendo en 2010 con la media europea en los casos en los que nos encontremos por debajo de la misma**, mejorando la regulación para un funcionamiento más dinámico de los mercados de bienes y servicios.
6. **Aumentar la tasa de empleo femenina desde el 48% hasta el 57%, superando la media europea.**
   Reducir la tasa de desempleo juvenil desde el 22,1% hasta el promedio actual de la UE-25 (18,6%) en 2010. Se establece un objetivo intermedio del 19,3% para 2008.
   Reducir la siniestralidad laboral, medida como índice de incidencia[10].
7. **Aumentar la creación de empresas en un 25% mediante el fomento del espíritu emprendedor, especialmente entre jóvenes y mujeres**. En este sentido, se pretende alcanzar una tasa anual de creación de empresas del 11,5% en 2008 y del 12,5% en 2010.

Adicionalmente, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible, España deberá cumplir con los compromisos del Protocolo de Kioto. Por ello, este Programa Nacional de Reformas establece un objetivo adicional que tiene carácter transversal:

• Aumentar la eficiencia energética y reducir las emisiones de CO2 desde el 40% hasta el 24% entre 2008 y 2012.

Los instrumentos para alcanzar dichos objetivos específicos se articulan en torno a los siete ejes del Programa Nacional de Reformas que se desarrollan a continuación.

[10] El índice de incidencia se define como el ratio de accidentes de trabajo con baja en jornada laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social.

Cuadro 5.

LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR): RESUMEN					
OBJETIVOS PRINCIPALES					
	ESPAÑA	UE-15	UE-25	Obj. PNR 2010	
CONVERGENCIA PLENA EN RENTA PER CÁPITA CON LA UE-25					
PIB per cápita en Paridad de Poder de Compra (UE-25 = 100)	97,2	109,4	100,0	100,0	
ALCANZAR UNA TASA DE EMPLEO DEL 66%					
Tasa de empleo (% empleados sobre el total de población entre 16 y 64 años)	61,1	64,8	63,3	66,0	
OBJETIVO TRANSVERSAL					
Reducción de las emisiones de CO2 (Índice 1990 = 100)	140,0	98,1	-	124 (1)	
OBJETIVOS ESPECÍFICOS					
	ESPAÑA	UE-15	UE-25	Obj. PNR 2008	Obj. PNR 2010
EJE 1: REFUERZO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA (directrices 1-6)					
Reducir la deuda pública hasta el 34% del PIB, el tercero más bajo de la zona euro	46,6	64,3	63,4	37,5	34,0
EJE 2: PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE Y PROGRAMA AGUA (directriz 16)					
Aumentar la dotación de vías férreas hasta los 35 km/1.000 km2 de superficie	28,3	48,3	-	32,0	35,0
Reducir la tasa de accidentalidad en carreteras en un 40% (2)	15,9	10,9	-	11,0	9,5
EJE 3: AUMENTO Y MEJORA DEL CAPITAL HUMANO (directrices 23 y 24)					
Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro (hasta el 15%) (3)	30,4	17,8	15,7	20,1	15,0
EJE 4: ESTRATEGIA DE I+D+i (INGENIO 2010) (directrices 7,8 y 9)					
Duplicar la inversión en I+D hasta el 2% del PIB	1,1	2,0	2,0	1,6	2,0
Converger con Europa en Sociedad de la Información (TIC/PIB)	4,8	6,8	-	6,3	7,0
EJE 5: MÁS COMPETENCIA, MEJOR REGULACIÓN, EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COMPETITIVIDAD (directrices 7-15)					
Mejorar la posición española en los indicadores de competencia, convergiendo con la media europea en los casos en que estemos por debajo					
EJE 6: MERCADO DE TRABAJO Y DIÁLOGO SOCIAL (directrices 17-24)					
Aumentar la tasa de empleo femenina, alcanzando el promedio de la UE-15	48,3	57,0	55,8	54,4	57,0
Reducir la tasa de desempleo juvenil, situándola en el promedio de la UE-25	22,1	16,6	18,6	19,3	18,6
Reducir la siniestralidad laboral en un 15% [4]	-	-	-	-	-
EJE 7: PLAN DE FOMENTO EMPRESARIAL (directrices 14 y 15)					
Aumentar la tasa de creación de empresas de más de 1 trabajador en torno a un 25%	10,0	-	-	11,5	12,5

(1) Objetivo promedio para el periodo 2008-2012; (2) nº de víctimas mortales/1.000 mill.pasajeros-km; (3) % de jóvenes entre 18 y 24 años que han completado como máximo la primera etapa de educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación y (4) número de accidentes de trabajo con baja en jornada laboral por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social

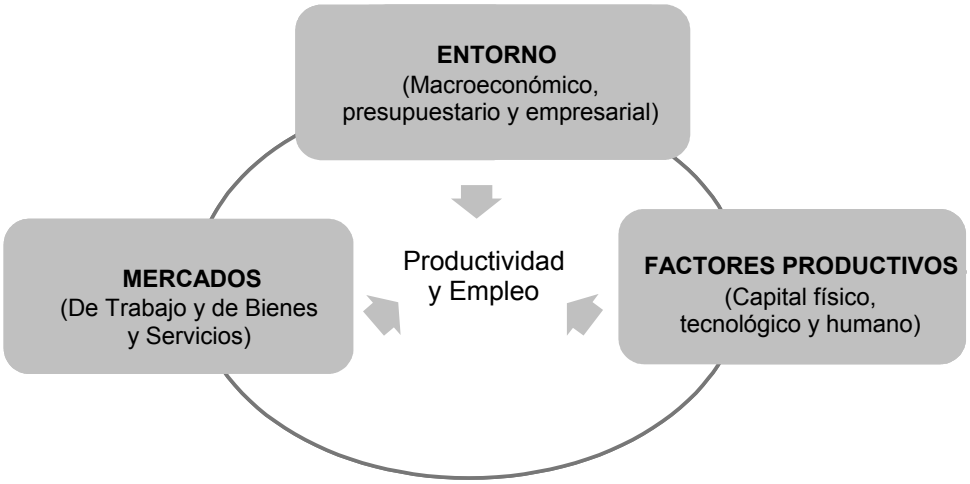
IV. LOS SIETE EJES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

Con el fin de conseguir los objetivos mencionados anteriormente, el Gobierno vertebra su política económica en torno a siete ejes fundamentales, que van a conformar el Programa Nacional de Reformas, y que responden a las veinticuatro directrices integradas de la nueva Estrategia de Lisboa.

EJE 1: Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.
EJE 2: El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y del Programa de Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (AGUA).
EJE 3: Aumento y mejora del capital humano.
EJE 4: La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).
EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad.
EJE 6: Mercado de Trabajo y Diálogo Social.
EJE 7: El Plan de Fomento Empresarial.

Los siete ejes del Programa Nacional de Reformas se estructuran siguiendo una ordenación económica (véase Gráfico 24) y su desarrollo en el Gráfico 25: ejes que inciden sobre los factores de producción: capital físico (eje 2), capital humano (eje 3) y capital tecnológico (eje 4); ejes que inciden sobre los mercados: mercado de bienes y servicios (eje 5) y mercado de trabajo (eje 6); y ejes que inciden sobre el entorno empresarial (eje 7) y el entorno macroeconómico y presupuestario (eje 1), que es una envolvente de los anteriores ejes.[11]

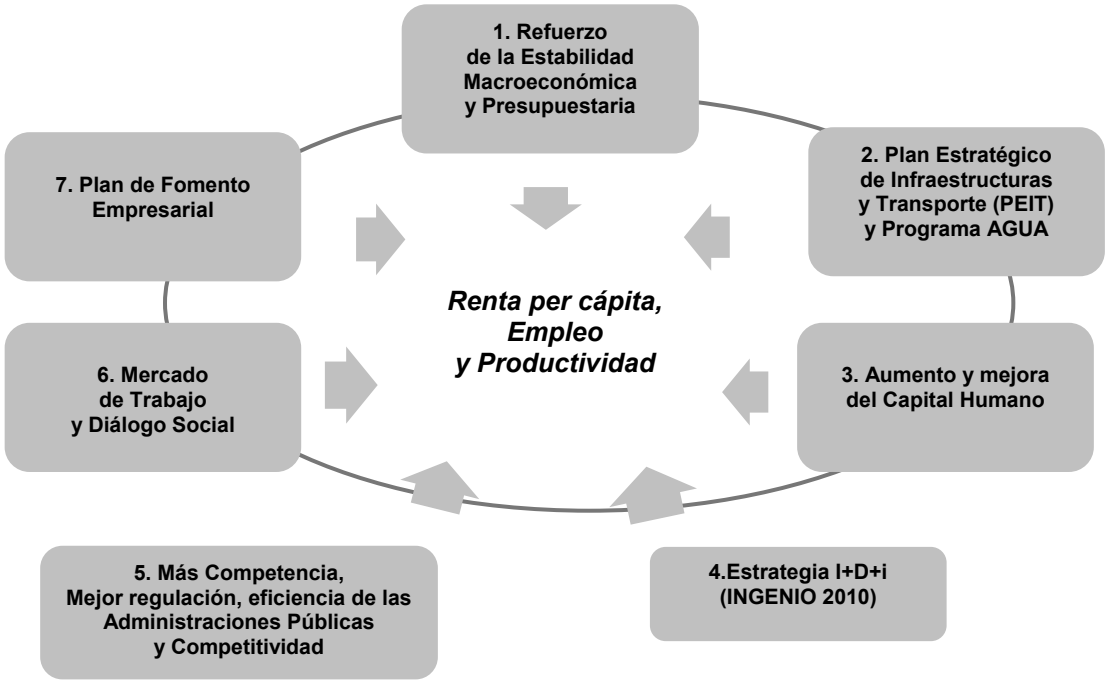
Gráfico 24. Áreas de actuación del Programa Nacional



El Plan de Dinamización que el Gobierno presentó en marzo de 2004 inició una nueva forma de instrumentar la política económica en la medida en que fue fruto de un amplio consenso, y en él se atribuyen responsabilidades de ejecución a departamentos ministeriales con calendarios concretos en los próximos tres años, y tiene un carácter dinámico que incluye un compromiso de revisión anual. Este mismo espíritu se aplica al Programa Nacional de Reformas, en consistencia con el nuevo marco comunitario.

[11] Los ejes 2, 3, 4 y 5 vienen a desarrollar aspectos concretos del **Plan de Dinamización de la Economía** que ya contenía un amplio conjunto de medidas agrupadas en seis grandes apartados (véase www.meh.es): defensa de la competencia, mercados de bienes y servicios (telecomunicaciones, energía y transporte, entre otros); mercado de factores (capital humano y mercados financieros); impulso a la I+D+i; calidad y eficiencia del gasto (infraestructuras, vivienda, sistema sanitario), y marco regulatorio y transparencia.

Gráfico 25. Ejes del Programa Nacional de Reformas



IV.1 PRIMER EJE: REFUERZO DE LA ESTABILIDAD MACROECONOMICA Y PRESUPUESTARIA.

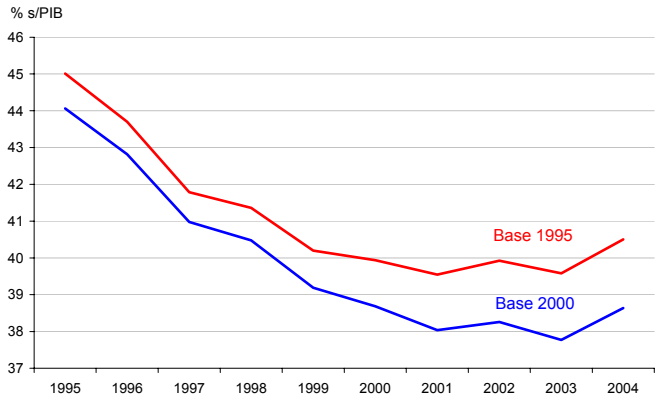
La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento económico sostenible y mejorar así el bienestar social.

España ha avanzado notablemente en el terreno de la estabilidad presupuestaria en los últimos años y la salud actual de las cuentas públicas es, en términos generales, satisfactoria. Sin embargo, persisten determinados riesgos que inciden en la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo y ciertas debilidades que afectan a las reglas e instituciones de la política fiscal que hace necesario acometer reformas que permitan reforzar y hacer más efectiva la aplicación práctica del principio de estabilidad presupuestaria.

En la normativa española aún vigente, el principio de estabilidad se asociaba a la situación de equilibrio o superávit de cada uno de los agentes implicados, en cada ejercicio (*déficit cero)*. Esta forma concreta de aplicación tiene serios inconvenientes: por un lado, introduce un sesgo procíclico, ya que cumplir la regla exige que en fases recesivas se haga una política restrictiva para alcanzar el equilibrio presupuestario, mientras que en una expansión se genera margen para una política fiscal también expansiva. Por otro lado, carece de credibilidad suficiente: de hecho, pese a los fuertes superávit de carácter transitorio de la Seguridad Social, esta regla no ha sido capaz de generar ningún superávit.

La estabilidad presupuestaria debe conseguirse sin elevar de forma permanente la presión fiscal. Ello requiere vigilar el comportamiento del total de gasto público en términos de PIB (véase Gráfico 26). Dicho ratio se ha reducido significativamente desde el techo del 45% en 1995. Y con la revisión de la Contabilidad Nacional se situó otros dos puntos porcentuales por debajo. Sin embargo, el carácter expansivo del gasto de las Administraciones Públicas, tanto en el año electoral de 2004 como probablemente en 2005, han revertido dicha tendencia, situándolo de nuevo en un 40% del PIB.

Gráfico 26. Gasto Público sobre PIB



FUENTE: INE.

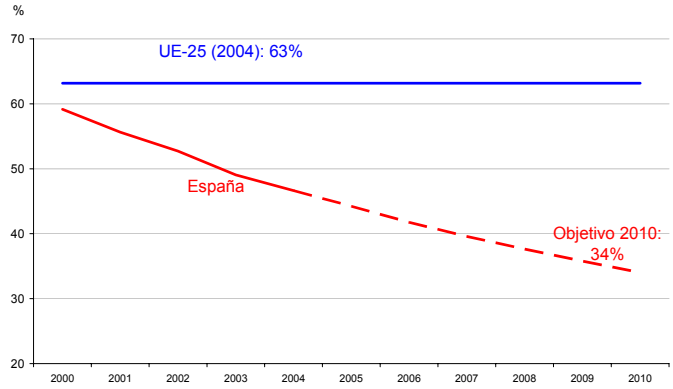
Además, la política fiscal tiene otros retos que debe abordar en el medio y largo plazo, entre los que destacan los siguientes:

- El envejecimiento de la población tendrá un impacto sobre el gasto público destinado a salud y protección social.
- La calidad del gasto público debe utilizarse de forma activa para dinamizar la economía.
- La estructura de nuestro sistema fiscal puede mejorarse de cara a fomentar la competitividad de nuestra economía, al tiempo que la imposición personal puede ajustarse para potenciar la equidad.
- El actual diseño institucional de responsabilidades sobre el ingreso y el gasto público presenta una evidente asimetría por niveles de Gobierno: el principal responsable de recabar tributos de los ciudadanos es el Gobierno central y la gestión preponderante del gasto corre a cargo de los Gobiernos autonómicos y locales, asimetría que constituye una fuente de presión sobre el gasto público.
- Se debe también avanzar en las opciones fiscales dirigidas a la sostenibilidad medioambiental.
- Al mismo tiempo, la estabilidad económica y el crecimiento económico sostenible exigen, en el caso de España, que se preste una atención especial a la evolución del déficit por cuenta corriente. Como es sabido, la necesidad de financiación exterior de la economía española ha pasado a representar el 4,3% del PIB en 2004, según los datos de Balanza de Pagos.

Objetivos

El Gobierno refuerza su compromiso con la estabilidad presupuestaria, lo que se traducirá en una disminución de la deuda pública en relación al PIB de más de 12 puntos porcentuales en el periodo 2004-2010, de forma que el ratio se reduzca al 34% en 2010. Como se aprecia en el Gráfico 27, esta evolución fuertemente descendente contrasta con el perfil de estabilidad del ratio en el conjunto de la UE y las dificultades para reducirlo por debajo del 60%. De esta forma, España se convertiría en el tercer país del área euro con un volumen relativo de deuda más bajo, tras Luxemburgo e Irlanda.

Gráfico 27. Deuda pública (% PIB)



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), Eurostat y elaboración propia (OEP).

Otros objetivos dentro de esta área se pueden resumir en:

- **Fomentar la eficiencia e impulsar la productividad, mediante** cambios en la imposición directa y una reorientación del gasto público hacia partidas más relacionadas con los motores del crecimiento a largo plazo (capital humano, capital físico e I+D+i).
- **Disponer de reglas fiscales estabilizadoras, más eficaces y creíbles,** consensuadas y respetuosas con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.
- **Mejorar la sostenibilidad de las finanzas en el largo plazo**, mediante un acuerdo que integre a todas las Comunidades Autónomas, como en el caso del gasto sanitario, y que sea una garantía del equilibrio futuro del sistema de Seguridad Social.
- **Mejorar la equidad en la imposición sobre la renta**, que trate igual a los iguales (equidad horizontal) y que derive en una carga tributaria siempre creciente con la renta (equidad vertical), así como fortalecer los mecanismos de redistribución de rentas del Sistema de Seguridad Social.

Medidas

1. *Reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*

Se incluyen las siguientes modificaciones:

- El principio de estabilidad presupuestaria se modifica para establecerlo a lo largo del ciclo económico. Así, los déficit se permiten en periodos de bajo crecimiento, pero con un límite. En los momentos malos del ciclo puede haber déficit sólo hasta un máximo del 1% del PIB. Además, se exigirán presupuestos con superávit a partir de un determinado umbral de crecimiento.
- Con independencia de lo anterior, con carácter excepcional, el Estado, las Comunidades Autónomas y los grandes municipios podrán presentar un déficit adicional cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, lo que se conoce como "golden rule". El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar, en cómputo total y anual, el límite conjunto del 0,5% del PIB.
- La nueva regla fiscal seguirá siendo más exigente que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo y, por primera vez en España, se impondrá la obligación de lograr superávit en períodos de alto crecimiento.
- Separación de la Seguridad Social del resto de las Administraciones para fijar el objetivo de estabilidad, manteniendo el compromiso con la sostenibilidad financiera del Sistema.

• La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria respetará la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y permitirá buscar un consenso amplio en la fijación de los objetivos de estabilidad.

• Finalmente, se opta por una apuesta decidida por mejorar la transparencia en las cuentas públicas, estableciendo obligación de nuevos requerimientos de información para todas las Administraciones.

2. *Reformas tributarias*

La modernización del sistema tributario se abordará a través de una reforma en la que destacarán tres grandes pilares:

• Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Los principales cambios serán los siguientes:

  ✓ Reducir el número de tramos del impuesto y el tipo marginal máximo.
  ✓ Mejorar el tratamiento fiscal de los rendimientos del trabajo respecto de otras fuentes de renta.

• Impuesto sobre Sociedades. En este caso, la reforma va dirigida a:
  ✓ Reducir el tipo impositivo.
  ✓ Evitar los dirigismos fiscales de la situación de partida, simplificando el impuesto.
  ✓ Imposición Medioambiental. Modificar los tributos existentes y crear hechos imponibles nuevos que contribuyan de forma significativa a mejorar la eficiencia en la administración de determinados recursos (energía, agua, etc.) y a corregir externalidades negativas.

3. *Reorientación del gasto público hacia gasto productivo*

La búsqueda de un gasto público de mayor calidad se hará través a tres líneas:

• La fijación de prioridades presupuestarias centradas en las políticas más relacionadas con la eficiencia económica y el impulso a la productividad: I+D+i, Infraestructuras, Educación y Formación continua.

• La transparencia como atributo necesario para incrementar la eficacia del gasto público. En particular, el Gobierno se compromete a que el conjunto de la información económica y estadística sea publicada de manera periódica y previsible, cumpliendo unos calendarios que el ciudadano conozca.

• La vinculación de la evaluación de la eficacia del gasto a las decisiones presupuestarias futuras. A tal efecto, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios constituye una medida concreta de profundización en este objetivo.

4. *Reforma del Sistema de Financiación de las CC.AA., reforzando la corresponsabilidad*

Una reforma que suponga un refuerzo de los principios de suficiencia, autonomía y equidad, con un desarrollo que dote al sistema de más transparencia y estabilidad. Para lograrlo se tomarán medidas en las siguientes direcciones:

• Cesión de nueva capacidad normativa a las Comunidades Autónomas hasta conseguir acercar significativamente la responsabilidad autonómica sobre el ingreso a la que ya tienen sobre el gasto.

• Establecimiento de un mecanismo de nivelación explícito, garantizando la igualdad de prestación de servicios a igualdad de obligaciones fiscales.

• Garantía de que los esfuerzos fiscales adicionales de las CC.AA. se destinen a financiar servicios en la CC.AA. correspondiente.

• Mayor asociación de la evolución de los recursos a la de la población.

• Refuerzo de la presencia de las CC.AA. en las instituciones para favorecer conjuntamente la autonomía financiera de las distintas Administraciones y la gestión eficiente de los recursos tributarios de ámbito estatal.

• Refuerzo del Fondo de Compensación Interterritorial.

• Reducción de la dispersión en la financiación por habitante.

5. *Reforma de las prestaciones sociales*

Medidas en marcha para promover la sostenibilidad del sistema de pensiones:

• De acuerdo con lo dispuesto en las recomendaciones de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003, seguir dotando el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que en la actualidad acumula 26.651 millones de euros.

• Proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros en situación ilegal en España, que también se ajusta a las recomendaciones de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003 sobre el fenómeno de la inmigración.

Medidas previstas para promover la sostenibilidad del sistema de pensiones. A la vista de los positivos resultados, en términos de garantías del Estado del Bienestar, derivados de la aplicación del Pacto de Toledo, se tomarán nuevas medidas, acordes a las Recomendaciones de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003 y el Diálogo Social. En relación con la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, el Gobierno tiene previsto plantear a los interlocutores sociales las siguientes medidas:

• Reformulación de la pensión de viudedad, reforzando su carácter sustitutivo de rentas perdidas y limitando su percepción en el supuesto de existencia de otros ingresos elevados.
• Mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones a la hora de determinar la pensión de jubilación.
• Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria de jubilación.
• Un marco de nuevas limitaciones en el reconocimiento de las pensiones mínimas.
• Introducción de elementos de contributividad en la pensión de incapacidad permanente en función de los años cotizados.

Medidas adoptadas para promover la suficiencia de las prestaciones. Hay que destacar, por su alcance, dos medidas:
• La revalorización de las pensiones mínimas por encima de la inflación.
• El incremento de las pensiones no contributivas en un 2%.

6. *Racionalización del gasto sanitario*

Garantizar la viabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud, moderando las tensiones de aumento de gasto y buscando la máxima eficiencia en la utilización de los recursos, para asegurar el mantenimiento de un sistema sanitario universal y público de calidad y hacer frente al importante reto del envejecimiento de la población y de la innovación tecnológica. Este objetivo exige la participación activa de los entes territoriales, responsables principales de la asistencia que se presta a los ciudadanos. Para ello se pondrán en marcha las siguientes medidas:

• Desarrollo del Plan Estratégico de Política Farmacéutica: El Plan, desarrollado en gran parte en la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios prevé, entre otras, actuaciones en los siguientes ámbitos: establecimiento de criterios de objetividad y de transparencia en la financiación de medicamentos y productos sanitarios por el Sector Público; mejora de los mecanismos de fijación de precios, otorgando una importancia esencial a la evidencia científica y fomentando el uso racional de los recursos; reforma del Sistema de Precios de Referencia, por el que se establecen precios máximos de financiación para determinados medicamentos, de tal forma que sea objetivo, transparente, gradual y predecible para la industria farmacéutica; puesta en marcha de un mecanismo de financiación selectiva de medicamentos basado en criterios de utilidad terapéutica y en criterios farmacoeconómicos; actuaciones que garanticen la formación continua y la calidad y objetividad de la información sobre medicamentos a los profesionales; y fomento del consumo racional e informado de medicamentos por parte de los ciudadanos. El Plan también contiene medidas a favor de los medicamentos genéricos para aumentar su disponibilidad en el Sistema Nacional de Salud (SNS), como instrumento de racionalización y contención del gasto, agilizando los trámites para su registro y comercialización y con campañas de información y promoción, entre otras.
• Adopción de un Plan de Calidad para mejorar la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que constará de las siguientes acciones: refuerzo de las políticas de prevención y promoción de la salud a través de las Estrategias de Salud; realización y potenciación de guías de práctica clínica con base en la evidencia científica que permitan racionalizar el uso de todas las tecnologías diagnósticas y terapéuticas; refuerzo de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y de la red de organismos de evaluación del SNS para fomentar la evaluación previa de las tecnologías que se introducen en el sistema; apoyo a la formación continuada de los profesionales.
• Desarrollo, por parte de las CC.AA. de los siguientes compromisos para racionalizar el gasto sanitario, que al margen de los ya referidos en los puntos anteriores consisten en:
  ✓ La mejora de los sistemas de compras, centralizando y homogeneizando en cada ámbito territorial las decisiones de compra de productos sanitarios y equipamientos.
  ✓ El establecimiento de mecanismos que estimulen la práctica de estilos de vida saludables y contribuyan a la prevención de problemas de salud evitables (tabaquismo, accidentes de tráfico, obesidad, sedentarismo, etc.), fortaleciendo asimismo los sistemas de vigilancia epidemiológica, alerta y respuesta a las situaciones de emergencia.

- ✓ La consolidación de los mecanismos de incentivos a los profesionales sanitarios.
- ✓ El aumento de recursos y capacidad de resolución de la atención primaria, desarrollando asimismo la atención domiciliaria.
- ✓ El desarrollo de los sistemas de información sanitaria.

7. *Mejora de la competitividad y del déficit exterior*

En lo que se refiere a las acciones para reforzar la competitividad y reducir el déficit exterior, las medidas previstas se agrupan en torno a dos ejes principales:

- Las dirigidas a aumentar la productividad de la economía, a través del aumento de la competencia, la liberalización de los mercados, el aumento de la I+D, la mejora del capital humano, de las infraestructuras y del entorno empresarial, desarrollados en los sucesivos ejes de este documento.
- Las medidas específicas dirigidas a aumentar la internacionalización de las empresas españolas, mediante la diversificación geográfica y sectorial de nuestras exportaciones, desarrolladas en el eje 5.

8. *Reflejo presupuestario de las diferentes medidas del Programa Nacional de Reformas*

Algunas de las medidas contempladas en el PNR tienen repercusiones presupuestarias inmediatas y las tendrán en ejercicios posteriores. Los objetivos de estabilidad definidos en este eje se han realizado con escenarios que contemplan dichas repercusiones. El ejercicio de prospección presupuestaria ha sido prudente, incorporando sólo los efectos inmediatos de las medidas. Los efectos de medio y largo plazo, vía el efecto dinamizador de la economía derivado de las reformas planteadas en el PNR, deben proporcionar márgenes de holgura a la hora de alcanzar los objetivos trazados.

IV.2 SEGUNDO EJE: EL PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE (PEIT) Y EL PROGRAMA AGUA [12]

España ha mejorado notablemente su dotación de infraestructuras de transporte con respecto a la situación que existía antes de la entrada en la UE. El esfuerzo inversor de los últimos años, medido en términos de PIB, ha sido mayor que la media de la UE, lo que ha permitido ir convergiendo y superando el diferencial de dotación de capital público que nuestro país tenía a mediados de los 80 con respecto a Europa.

A este esfuerzo inversor han contribuido de forma importante los fondos comunitarios, lo que señala la gran importancia que para España tiene la política de cohesión europea. Como ejemplo, en 2004 las inversiones cofinanciadas alcanzaron un 40% del total de las inversiones realizadas por el Estado (Ministerio de Fomento y entes públicos asociados), elevándose hasta un 65% en las regiones Objetivo 1.

A pesar de la mejora de las infraestructuras de transporte, persisten algunas limitaciones en las redes que es necesario corregir. Entre los principales problemas cabe señalar, en carreteras, la estructura radial de la red principal de autovías y autopistas, que genera un déficit de accesibilidad en algunas partes del territorio, y en ferrocarriles, la existencia de un ancho de vía diferente al europeo en gran parte de la red junto a las carencias estructurales de la red española, con notables diferencias de calidad y seguridad entre las distintas líneas ferroviarias.

Por otra parte, la demanda de transporte aumenta en España a un ritmo superior al crecimiento económico, con una elasticidad mayor a la de otros países desarrollados. Si bien esta elasticidad tenderá a reducirse y a converger con la media europea, en los próximos años es predecible que el mayor dinamismo de la economía española lleve asociados aumentos importantes en los tráficos de pasajeros y mercancías.

Se hace necesario, por ello, dar continuidad a las inversiones para ampliar la capacidad de las infraestructuras, y evitar así la aparición de problemas de congestión en puntos determinados. Especialmente las conexiones transfronterizas y las redes de transporte de las áreas metropolitanas requieren de mejoras y ampliaciones para evitar riesgos de congestión.

El reparto modal que actualmente existe en España presenta un excesivo peso de la carretera, tanto en transporte de pasajeros, donde canaliza el 91% del total de desplazamientos (en términos de pasajeros-km), como en mercancías, donde el transporte por carretera supone un 84% del total de toneladas-km.

Otro de los principales problemas del transporte en España es la elevada tasa de accidentalidad de la carretera. A pesar de que el número de personas fallecidas en accidentes interurbanos ha descendido en términos absolutos (desde 5.836 víctimas mortales en 1990 a 4.084 en 2003), la siniestralidad sigue siendo muy elevada en relación con el parque automovilístico y la movilidad existente.

Con respecto a los impactos medioambientales, las emisiones de gases contaminantes procedentes del transporte han aumentado un 4% anual durante el periodo 1990-2001, lo que dificulta el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto.

En el ámbito de infraestructuras hidráulicas, también hay que destacar las importantes inversiones realizadas en España en los últimos años, que han asegurado una mayor disponibilidad del recurso agua. Asimismo, se han extendido nuestros sistemas de saneamiento y depuración conforme a las exigencias comunitarias. Sin embargo, queda aún por completar el objetivo de calidad de este recurso, impuesto por la normativa de la Unión Europea, siendo necesario, además, abordar la reutilización del agua ya depurada.

Los recursos hídricos están empezando a actuar como factor limitador para el desarrollo, ya que condicionan la localización de actividades en el territorio y se desaprovechan los potenciales aumentos de productividad derivados de la mejora de la racionalidad en el uso del agua. Esta situación se agrava especialmente cuando se producen situaciones de catástrofe natural como sequías, inundaciones, incendios o degradación costera.

Objetivos

- Impulsar el desarrollo económico y la competitividad, aprovechando plenamente el potencial de la inversión en infraestructuras como factor de incremento de la productividad y de puesta en valor de recursos.
- Fortalecer la cohesión social y territorial, asegurando una accesibilidad equitativa al conjunto del territorio, con especial atención a los territorios extra-peninsulares.
- Contribuir a la sostenibilidad ambiental del sistema de transporte, mediante el fomento de los modos más sostenibles y la reducción de los impactos globales debidos al transporte.

[12] Véase www.mma.es/agua/.

• Mejorar la eficiencia del sistema de transporte, en términos de capacidad de las infraestructuras, así como de calidad y seguridad de los servicios.

• Mejorar la racionalidad en la utilización del agua, contribuyendo a la sostenibilidad del sistema y a la cohesión social y territorial, asegurando que se impulse el desarrollo económico y la competitividad, así como el uso sostenible de los recursos hídricos.

• Mejorar el aspecto ambiental y la calidad de todas las aguas (costeras, de transición, etc.) asegurando, a la vez, su disponibilidad y garantía de acceso.

1. *Medidas del Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT)* [13]

El PEIT contempla unas inversiones de 248.892 millones de euros para el periodo 2005-2020. En términos de esfuerzo inversor, supone en torno al 1,5% del PIB como media a lo largo del período de vigencia del Plan. El ferrocarril es el gran protagonista del Plan ya que concentra más del 48% de las inversiones totales.

Además del programa de inversiones, el PEIT incluye un amplio conjunto de políticas de transporte orientadas a optimizar el uso de las infraestructuras, aumentar la seguridad y mejorar la eficiencia energética.

La financiación del PEIT se llevará a cabo en un 60% a través de recursos presupuestarios, siendo el 40% restante cubierto por entes públicos que obtienen ingresos a través de tasas y tarifas, y por la colaboración público-privada. AENA y Puertos del Estado prácticamente autofinanciarán las inversiones aeroportuarias y portuarias, respectivamente y, a partir de la introducción del canon ferroviario, ADIF financiará parcialmente las inversiones en ferrocarril con sus ingresos propios.

Se estima que la financiación privada puede alcanzar hasta un 20% de las inversiones totales previstas, utilizando principalmente el mecanismo de concesiones en los ámbitos portuario y de carreteras y, en menor medida, de proyectos ferroviarios. Esta participación privada en la financiación es superior a la que tradicionalmente ha existido en España, y aportará dinamismo y eficiencia a la construcción y a la gestión de infraestructuras.

Las actuaciones a desarrollar dentro del PEIT serán concretadas en diferentes planes sectoriales para cada uno de los modos de transporte, si bien existe un conjunto de prioridades transversales que afectan a todos los modos, entre las que sin duda debe destacarse la mejora de la seguridad.

Asimismo, como directriz común para todos los modos de transporte se establece la de asegurar una óptima conservación de las infraestructuras existentes, para lo que se propone incrementar los recursos dedicados al mantenimiento hasta situarlos en torno al 2% del valor patrimonial de los activos.

A continuación se presenta un resumen de las principales directrices específicas para los planes sectoriales, con especial referencia a las que inciden de manera más directa en la articulación de nuestro sistema de transporte en el marco europeo.

• *Carreteras*

✓ Terminación de los corredores internacionales de carreteras con Portugal y Francia (proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas de Transporte).

✓ Desarrollo de una red de carreteras de alta capacidad integrada por autopistas y autovías, que completa y racionaliza la red actual, corrige la radialidad y conforma un sistema mallado.

✓ Mejora y homogeneización de las condiciones de servicio en el conjunto de la red de carreteras.

• *Ferrocarril*

✓ Desarrollo de los proyectos ferroviarios prioritarios de la Red Transeuropea, incluyendo la interoperabilidad de la red española con Francia.

✓ Desarrollo de una red ferroviaria de altas prestaciones integrada por líneas de alta velocidad, ancho UIC y, en su mayor parte, apta para el tráfico mixto.

✓ Mejora de la red ferroviaria convencional y adaptación progresiva al ancho internacional.

• *Puertos*

✓ Potenciación de las dos autopistas del mar incluidas en los proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas de Transporte.

✓ Aumento de la capacidad del sistema portuario, con especial atención a los territorios extrapeninsulares.

✓ Mejora de la intermodalidad entre el transporte marítimo y el terrestre, con especial atención a los accesos ferroviarios a los puertos.

• *Aeropuertos*

✓ Consolidación de un sistema multipolar de aeropuertos con capacidad suficiente para atender la demanda de tráfico prevista, garantizando una adecuada conexión de los territorios extrapeninsulares.

[13] Véase www.fomento.es/.

✓ Mejora de la operatividad de los aeropuertos, a través de la instalación o la mejora de sistemas de ayuda a la navegación.

✓ Activa participación de España en la iniciativa de Cielo Único Europeo.

• *Transporte intermodal*

El desarrollo del transporte intermodal de mercancías necesita de unas infraestructuras con capacidad suficiente y requiere de plataformas específicas donde se realice el intercambio entre modos de transporte. Por ello se establecerá un Plan Intermodal de Mercancías que contemplará simultáneamente:

✓ Actuaciones en infraestructuras intermodales: nodos y corredores.

✓ Definición del marco de prestación de los servicios de transporte intermodal.

Las medidas para potenciar la intermodalidad en el transporte de pasajeros se estructurarán a través de un Plan Intermodal de Viajeros, que contemplará:

✓ Actuaciones para mejorar la integración física entre modos de transporte.

✓ Mejoras en la coordinación de horarios.

• *Transporte urbano y metropolitano*

Estas actividades de transporte se enmarcan dentro de las competencias autonómicas y locales, por lo que las acciones del Estado se articularán, preferentemente, a través de Planes de Movilidad Sostenible para cada área metropolitana, elaborados de manera coordinada con todas las Administraciones. Las directrices de estos planes son:

✓ Mejora de la integración de las actuaciones infraestructurales en las ciudades, principalmente las de carácter viario y ferroviario.

✓ Avances en la coordinación e integración de los sistemas de transporte urbano y metropolitano.

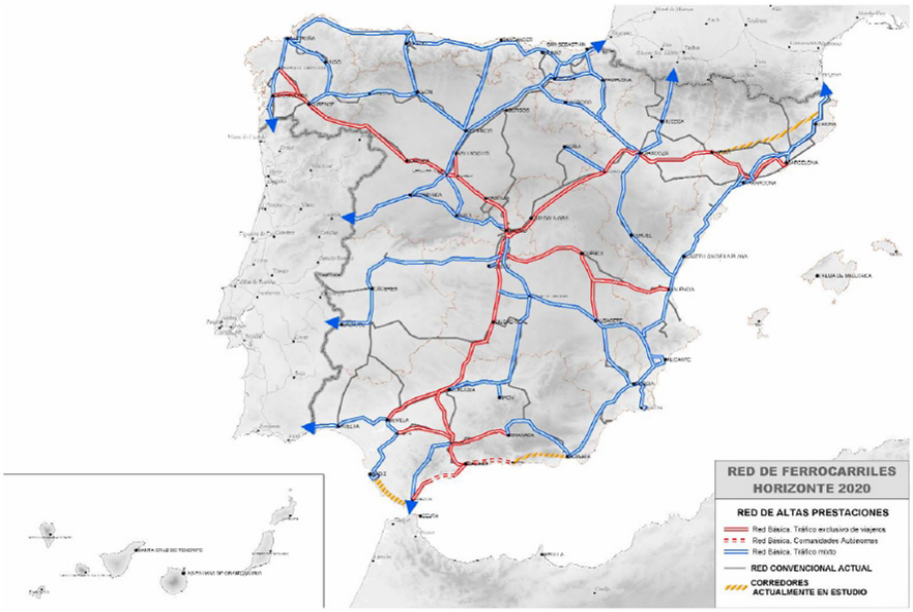
• *Innovación en el transporte*

✓ Programa específico de I+D+i en el transporte, al que se dedica cerca del 1,5% de las inversiones totales del Plan. Se priorizarán los proyectos de excelencia que mejoren la productividad y competitividad de los distintos modos de transporte, subrayando su relación con las comunicaciones y la intermodalidad (Sistemas Inteligentes de Transporte, EGNOS-Galileo, ERTMS, Marco Polo II, etc.)

En resumen, la ejecución del PEIT va a suponer, entre otras realizaciones:

• Multiplicar por diez la red ferroviaria de alta velocidad, que pasará de los 1.031 km actuales a 10.000 km, de modo que todas las capitales de provincia tendrán acceso directo a esta red y el 90% de la población se situará a menos de 50 km de una estación de la misma. (Ver Gráfico 28)

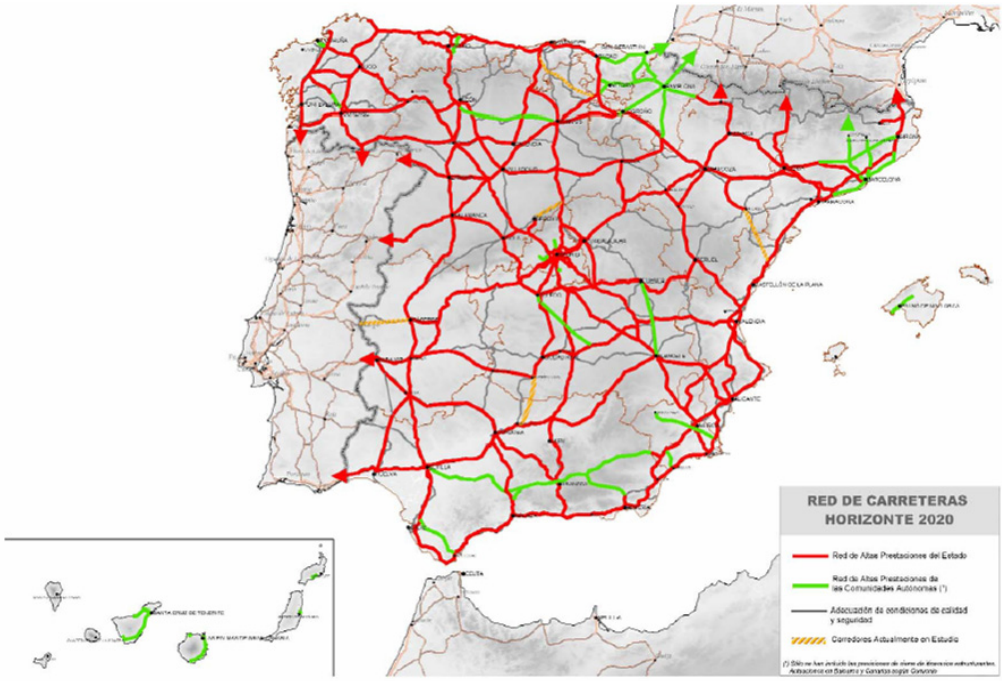
Gráfico 28. Red de ferrocarriles al finalizar el PEIT. Horizonte 2020



FUENTE: Ministerio de Fomento (MFOM).

- Expandir la red estatal de carreteras de alta capacidad, desde los 9.000 km actuales hasta 15.000 km, corrigiendo la radialidad actual y construyendo una red mallada, que dará acceso directo a todas las capitales de provincia y situará al 94% de la población a menos de 30 km de una vía de alta capacidad. (Ver gráfico 29)
- Duplicar la capacidad de absorción de tráfico de la red aeroportuaria, al tiempo que se mejora su operatividad en todo tipo de condiciones climáticas.
- Incrementar en un 75% la capacidad de los puertos españoles, consolidando su papel como nodos intermodales.

Gráfico 29. Red de carreteras del Estado al finalizar el PEIT. Horizonte 2020



FUENTE: Ministerio de Fomento (MFOM).

2. *Medidas del Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua)*

El Programa AGUA comprende un conjunto de actuaciones en infraestructuras y otras medidas de mejora de gestión que abarcan el periodo 2004-2008. Este programa materializa el cambio que se ha introducido en la política del agua, coherente con las directrices comunitarias e internacionales, y tiene por objeto promover un uso racional y eficiente de este recurso, así como incrementar la eficacia de los fondos públicos dedicados a infraestructuras y a gestión del agua.

Entre las medidas que contempla cabe destacar las actuaciones de mejora de la gestión y suministro de agua en tres áreas:

- Optimización de las infraestructuras existentes.
- Depuración y reutilización de agua.
- Desalación.

La ejecución del Programa AGUA contribuirá a asegurar el potencial de desarrollo de nuestro país, garantizando la disponibilidad de recursos en cantidad y calidad, evitando a la vez los efectos de situaciones catastróficas como las sequías y promoviendo una política de gestión que asegure que el agua no sea un factor limitante para un desarrollo económico y territorial sostenible.

El Programa AGUA será la respuesta del Gobierno a la situación de escasez estructural que sufren los territorios de las cuencas mediterráneas y andaluzas y, en especial, de la cuenca del Segura, y algunas zonas de las del Júcar y del Ebro.

IV.3 TERCER EJE: AUMENTO Y MEJORA DEL CAPITAL HUMANO

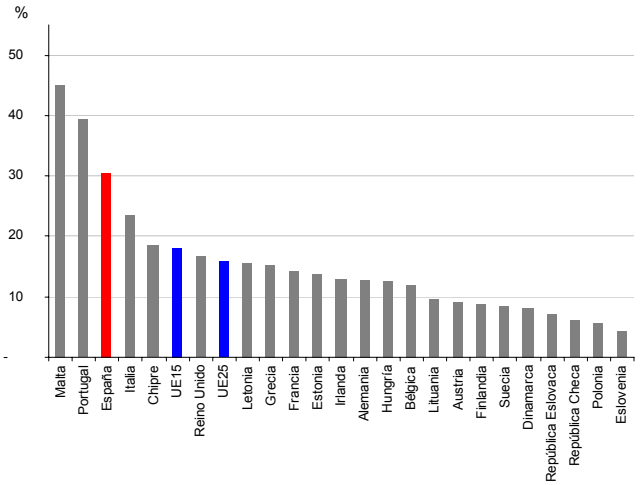
El capital humano es un recurso productivo que no sólo contribuye al crecimiento económico, sino que es, además, uno de los pilares básicos para conseguir la igualdad de oportunidades en nuestra sociedad. El adecuado funcionamiento y la calidad de los sistemas educativos son vitales para la formación del capital humano durante las diferentes etapas educativas.

La **educación infantil** mejora el rendimiento y la capacidad de aprendizaje de los individuos y, además, facilita la incorporación y la continuidad de la mujer en el mercado laboral. España se sitúa entre los países más avanzados en la escolarización a partir de los 3 años. Sin embargo, la tasa de escolarización de niños entre 0 y 3 años es muy baja.

En cuanto a la **educación obligatoria**, aunque se han producido avances muy notables en las últimas décadas, nos encontramos ante varios retos. Primero, el fracaso escolar[14] se mantiene en niveles muy elevados en comparación con los países de nuestro entorno. Segundo, la calidad de la enseñanza es insuficiente. Diversos estudios nacionales e internacionales ponen de manifiesto la necesidad de mejorar notablemente los resultados en distintas disciplinas, como son la compresión lectora, las matemáticas y las ciencias. También es necesario mejorar el aprendizaje de otros idiomas, en especial el inglés, y aprovechar plenamente las herramientas de la Sociedad de la Información. Finalmente, hay que poner a disposición del sistema los recursos y medidas necesarios para mejorar la integración de los alumnos inmigrantes en el sistema educativo.

Respecto a **la educación secundaria superior** (bachillerato y ciclos formativos de grado medio), hay dos problemas fundamentales que deben resolverse. Por un lado, el abandono escolar prematuro[15] es muy alto en nuestro país, situándonos a la cola de la UE-25, únicamente por delante de Malta y Portugal (véase Gráfico 30). Por otro lado, es necesario incrementar el número de titulados en bachillerato y ciclos de formación profesional de grado medio ya que distamos significativamente de la media europea. Es especialmente preocupante el bajo porcentaje de jóvenes que finaliza con éxito la formación profesional.

Gráfico 30. Tasa de abandono escolar prematuro



FUENTE: Eurostat. Datos 2003.

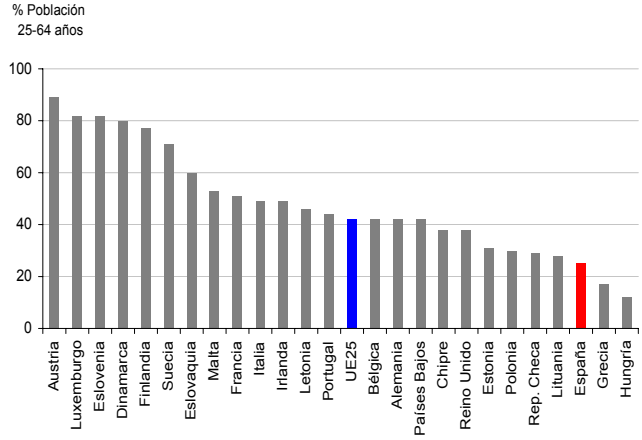
En cuanto a la **enseñanza superior**, debe mejorar el número y la calidad de la formación de los titulados superiores en ciencias, matemáticas y tecnología para conseguir una posición de liderazgo tecnológico y científico, que redunde en la productividad, la riqueza y el bienestar de los ciudadanos.

Finalmente, **la formación permanente** es clave para mejorar el capital humano ya que ofrece a las personas ocupadas nuevos conocimientos y habilidades útiles para el empleo actual y futuro, y a las desocupadas un aumento de las probabilidades de reincorporación al mercado de trabajo. En la actualidad, España se encuentra en esta materia muy por debajo de la media de la UE-25 (véase Gráfico 31) por lo que debe aumentar el esfuerzo en la formación a lo largo de la vida, en particular en las materias relacionadas con la Sociedad de la Información, para aproximarnos a las cifras de los países de nuestro entorno.

[14] Definido como los jóvenes que abandonan los estudios sin haber obtenido el título correspondiente a la educación obligatoria.

[15] Definido como los jóvenes de 18 a 24 años que han completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación adicional.

Gráfico 31. Tasa de participación en formación continua



FUENTE: Eurostat. Datos 2003.

Objetivos

Para corregir las debilidades descritas se presenta una serie de objetivos que se han definido en el marco de la Estrategia de Lisboa. En el Cuadro 6 se recogen los indicadores que deben utilizarse para analizar el grado de consecución de estos objetivos. Para cada uno de los indicadores, se recoge tanto la situación actual como el objetivo del PNR. Este último se ha definido siguiendo los objetivos educativos europeos para 2010.

Cuadro 6. Indicadores sobre capital humano

Indicador		Situación Actual 2004	Objetivo PNR 2008	Objetivo PNR 2010
Educación infantil				
Escolarización a los 2 años		21,7%	27%	>30%
Educación obligatoria				
Porcentaje de titulados en ESO		70,2%(2)	76%	>80%
Resultados Informe PISA (1)	Comprensión lectora	21,1%(3) 23,2%(4)	18% 27%	16% (3) 29% (4)
	Matemáticas	23%(3) 25,6%(4)	19% 30%	17% (3) 32% (4)
	Ciencias	487(5)	500	>500
Aprendizaje de lenguas extranjeras		15%(6) 17%(7)	13% 19%	11% 21%
Educación secundaria superior				
Abandono escolar prematuro(8)		30,4%	20%	15%
Graduados en educación secundaria superior (20-24 años) (9)		62,5%	74%	80%
Educación superior				
Ingreso en la educación terciaria (universitaria y formación profesional de grado superior) (10)		46%	51%	>53%
Proporción de titulados superiores en ciencias, matemáticas y tecnología		12%	13%	13,5%
Formación continua				
Porcentaje de población que recibe formación permanente		5,2%	10%	12,5%

(1) Informe PISA 2003. OCDE.
(2) Dato de 2002-2003.
(3) Porcentaje de alumnos situados en los niveles 0 y 1 de rendimiento en PISA. Se trata de disminuir en un 25% el porcentaje de alumnos en los niveles más bajos de competencia. Hay 6 niveles, siendo el nivel 0 el más bajo y el nivel 6 el más alto.
(4) Porcentaje de alumnos situados en los niveles 4, 5 y 6 de rendimiento en PISA. El objetivo es incrementar en un 25% el porcentaje de alumnos en los niveles más altos de competencia.

(5) Puntuación de España en el Informe PISA. El objetivo es obtener una puntuación superior a la media de la OCDE, que se sitúa en 500 puntos.

(6) Porcentaje de alumnos situados en los niveles 1 y 2 (los más bajos) de competencia en las evaluaciones nacionales. Se trata de disminuir este porcentaje en un 25%.

(7) Porcentaje de alumnos situados en los niveles 5 y 6 (los más altos) de competencia en las evaluaciones nacionales. Se trata de aumentar este porcentaje en un 25%.

(8) Jóvenes de 18 a 24 años que han completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria y no siguen ningún estudio o formación. El objetivo europeo es alcanzar el 10% en 2010.

(9) El objetivo europeo es alcanzar el 85% en 2010.

(10) La tasa neta de entrada en los estudios superiores de todo tipo en la OCDE fue del 53% en 2003.

Medidas

El programa educativo del Gobierno se desarrolla a través de una serie de medidas entre las que destacan el Proyecto de Ley Orgánica de Educación presentado al Parlamento y el Plan Avanz@. Este conjunto de medidas establece un nuevo marco legal para ofrecer a la sociedad española la educación de futuro que demanda. En relación con las enseñanzas y las etapas educativas, el Programa Nacional de Reformas incluye una serie de medidas que destacamos a continuación.

1. *Medidas para mejorar la educación infantil*

- Incremento progresivo de la oferta de plazas públicas para la educación y asistencia integral de los niños de 0 a 3 años y su inclusión en el sistema educativo. Así, el objetivo es aumentar progresivamente a un ritmo de un 2% anual las plazas públicas de escuelas infantiles hasta satisfacer la demanda de dichas plazas en el primer ciclo.
- Garantía de la gratuidad en el segundo ciclo y escolarización del 100% de los niños de 3 a 6 años en 2010. Como muestra de este compromiso, en 2006 se garantizará la gratuidad de 300.000 nuevas plazas para este tramo educativo.
- Fomento del aprendizaje de una lengua extranjera en el segundo ciclo de educación infantil, especialmente en el último año. Asimismo, se fomentará una iniciación temprana en las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

2. *Medidas para mejorar la educación primaria*

El objetivo es elevar las tasas de idoneidad[16] hasta situarlas al final de la etapa por encima del 95%:

- Fomento de la adquisición por parte de los alumnos de las competencias básicas que aseguran los futuros aprendizajes.
- Detección de las dificultades de aprendizaje tan pronto como se produzcan e intervención en cada caso con las medidas de refuerzo y mecanismos de apoyo oportunos.
- Fortalecimiento de la enseñanza de idiomas.
- Atención a la diversidad de los alumnos como principio y adaptación de la enseñanza a sus características y necesidades. Asimismo, en el conjunto de la enseñanza básica se atenderá a los alumnos que presenten necesidades educativas especiales y se asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.
- Se fomentará la igualdad entre hombres y mujeres, incluyendo transversalmente este principio en la enseñanza.

3. *Medidas para mejorar la educación secundaria obligatoria*

El objetivo es disminuir el denominado *fracaso escolar*, sin disminuir la calidad:

- Garantía de formación común en los primeros cursos y fomento de la orientación y de las opciones formativas más adecuadas a las características, necesidades e intereses de los alumnos en el último curso.
- Atención a la diversidad mediante el desdoblamiento de grupos, los refuerzos y apoyos necesarios, programas específicos de diversificación curricular y programas de cualificación profesional inicial.
- Autonomía de los centros educativos para organizar los grupos y las materias de manera flexible y para adoptar las medidas de atención a la diversidad y de fomento de la igualdad entre sexos.

4. *Medidas para la integración del alumnado inmigrante*

La cada vez mayor afluencia de alumnado inmigrante a nuestro sistema educativo es un reto que debe ser afrontado de forma que garantice la integración y la compensación, cuando sea preciso, de sus necesidades educativas:

[16] Porcentaje del alumnado de cada grupo de edad que realiza el curso que corresponde a su grupo de edad.

- Eliminación de la concentración de alumnado inmigrante de forma que en un mismo centro no se supere el porcentaje determinado por cada Comunidad Autónoma para cada zona en función de la proporción total de inmigrantes en relación con el alumnado total. Este porcentaje deberá moverse en un rango dependiendo de las características de la población de dicho centro.
- Ampliación y dotación de mayores recursos a las diferentes actuaciones para facilitar la integración de los alumnos en el sistema educativo español, con especial atención al conocimiento del idioma.

5. *Medidas para aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos educativos*

Se acordarán con las Administraciones educativas dos tipos de programas, cuyo objetivo es lograr una mayor eficiencia de los recursos destinados a la educación, así como contribuir a alcanzar los objetivos establecidos con carácter general. Todo ello contribuyendo a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades:

- Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo que ayuden a resolver los problemas detectados en la educación obligatoria. Así, en 2005 se han puesto en marcha programas de cooperación en un total de 610 centros a los que se han destinado 4,5 millones de euros. Se incrementará el número de centros participantes hasta los 2.000 en el año 2010.
- Programas de Refuerzo de las Lenguas Extranjeras y de atención a la diversidad, que se pondrán en marcha a partir de 2006.

6. *Política de becas y ayudas al estudio*

Se continuará ampliando la política de becas y ayudas al estudio a fin de estimular la continuidad de los jóvenes en los estudios postobligatorios de bachillerato, formación profesional y educación superior. Estas ayudas deben contribuir a disminuir el abandono escolar prematuro y permitirán mejorar las tasas de alumnos graduados en educación secundaria superior. La ampliación afectará en 2006 a cuarenta mil nuevos becarios y el incremento total previsto del gasto destinado a becas supera los 85 millones de euros.

7. *Medidas para mejorar el bachillerato*

El Proyecto de Ley Orgánica de Educación organiza el bachillerato de forma flexible para facilitar que los alumnos puedan seguir las vías formativas más adecuadas a sus intereses y expectativas futuras, o bien el inicio de estudios superiores universitarios o profesionales, o bien la incorporación al mundo laboral.

8. *Medidas para mejorar la formación profesional*

Se incentivará a los jóvenes para que continúen sus estudios en formación profesional. Así, se ha creado el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, que tiene como fines satisfacer las necesidades individuales y las del sistema productivo, promover una oferta formativa de calidad y proporcionar un sistema de información y orientación de calidad. Además, se actuará en las siguientes líneas:

- Mejora de la calidad en la formación profesional y transferencia de créditos en el marco europeo para facilitar la movilidad entre la formación profesional y el resto del sistema educativo.
- Facilidad en la movilidad de estudiantes y profesores.
- Mayor atractivo, flexibilizando el acceso y el tránsito en la educación postobligatoria entre la formación profesional, el bachillerato y la universidad.
- Consideración de las necesidades específicas de aprendizaje de los profesores de formación profesional y su adaptación al cambio.

9. *Medidas para la mejora de la enseñanza superior*

En los nuevos desarrollos normativos que permitirán que la convergencia española con el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) sea un hecho en el plazo previsto (2010), se promueve la dimensión europea y se fomenta el desarrollo de títulos conjuntos entre centros españoles y europeos.

En la actualidad, el Ministerio de Educación y Ciencia y el Consejo de Coordinación Universitaria están trabajando en la definición del nuevo mapa de titulaciones universitarias oficiales de acuerdo con las directrices de Bolonia. Se espera que la puesta en marcha de nuevos planes de estudios de títulos oficiales de grado y postgrado se inicie en el curso académico 2006/2007.

Los nuevos títulos implican la aplicación de nuevas metodologías docentes y, por tanto, la adecuación de las infraestructuras actualmente disponibles. En este sentido, se promueve el apoyo a las universidades para el desarrollo del EEES, con financiación de la Comisión Europea y del Ministerio de Educación y Ciencia. En el mismo sentido, se aportarán ayudas a las universidades

para la financiación de propuestas orientadas a la adecuación de las instituciones universitarias dentro del Proceso de Bolonia y se impulsarán acciones para la construcción del EEES y la adaptación progresiva de nuestro sistema de educación superior.

En un futuro inmediato se va a proceder a reformar la Ley Orgánica de Universidades (LOU) con la participación de todos los sectores implicados.

10. *Medidas relativas al acceso universal y permanente*

En décimo lugar, el sistema educativo debe facilitar que toda la población alcance una formación de educación secundaria postobligatoria o equivalente. En este sentido, para garantizar el acceso universal y permanente a la educación se implantarán ofertas de aprendizaje flexibles, que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, las correspondientes titulaciones a aquellos jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación.

11. *Medidas relativas a la formación continua*

La **formación continua** de ocupados y desocupados debe mejorarse sensiblemente. Se plantea una reforma del modelo de formación que favorezca el aprendizaje a lo largo de la vida, conjugando la realidad autonómica de nuestro Estado y la inserción de la formación en la negociación colectiva sectorial. Para ello, la reforma que se plantea, por un lado, refuerza la concertación social entre el Gobierno y los interlocutores sociales y, por otro, profundiza en la capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas y en la cooperación de éstas con el Estado.

El nuevo sistema de **formación profesional** para el empleo, que se pondrá en marcha en enero de 2006, tiene como finalidad impulsar y difundir la formación entre empresarios y trabajadores, favoreciendo el acceso de las PYMES al sistema, además de dar respuesta a la necesidad de ofrecer formación a los trabajadores de más edad y a los trabajadores de sectores en procesos de reestructuración. Para conseguir este fin se van a llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- Creación de un Subsistema único en el ámbito laboral, "Subsistema de Formación Profesional para el Empleo" que no diferenciará entre la Formación Profesional Ocupacional y la Formación Profesional Continua. Este subsistema garantizará la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados.
- Desarrollo de Planes de Formación de Empresas que cubran las necesidades de formación de los trabajadores.
- Aumento y mejora de la calidad de la formación continua de funcionarios de todas las Administraciones.
- Desarrollo de sistemas de acreditación de las competencias profesionales adquiridas, tanto a través de procesos formativos (formales y no formales) como de la experiencia laboral. Esto permitirá la supresión de obstáculos a la libre circulación de los trabajadores.

Los instrumentos previstos para abordar la reforma son los siguientes:

- Sistema de bonificaciones sobre la cuota de formación para las empresas que realicen formación para sus trabajadores (se contemplan servicios de apoyo y asistencia a las PYMES desde las Administraciones y a través de los interlocutores sociales).
- Permisos individuales de formación.
- Contrato para la formación (para favorecer la inserción laboral y la formación teórico-práctica de los jóvenes).
- Programas públicos de empleo-formación.
- Desarrollo de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.
- Contratos programa, convenios o similares que doten a la oferta formativa de estabilidad y permanencia en el tiempo.
- Centros de Referencia Nacional especializados por sectores productivos que llevarán a cabo acciones de carácter formativo, experimental y de innovación en materia de formación profesional para el empleo.

Se contempla también la creación de una red de Centros Integrados de Formación Profesional que tendrá la finalidad de desarrollar la integración de las ofertas de formación profesional para que las personas puedan acceder a una formación permanente que mejore sus condiciones de empleabilidad. Esta oferta estará referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y conducirá a la obtención de Títulos de Formación Profesional y Certificados de Profesionalidad.

12. *Medidas para incorporar la Sociedad de la Información a la educación*

Finalmente, el acceso de los ciudadanos a la Sociedad de la Información a lo largo de toda la vida es una pieza clave de la formación de capital humano en la sociedad actual. Este acceso se articulará a través del Plan Avanz@ que se desarrolla en el cuarto eje de este Programa Nacional de Reformas. Sus principales actuaciones en Ciudadanos y Educación se describen a continuación:

Ciudadanos

- Financiación a las familias para equipamiento TIC.
- Puesta en valor de telecentros[17] existentes, y creación de telecentros en lugares de atención a la tercera edad.
- Accesibilidad a la sociedad de la información para discapacitados.
- Fomento del uso de las TIC en el tercer sector (Asociaciones, Fundaciones, Sociedades Laborales, Cooperativas y ONGs).
- Campañas para informar a los ciudadanos de sus derechos en la Sociedad de la Información.

Educación

- Equipamiento, conectividad y soporte tecnológico para los centros educativos y de formación, incluidas las universidades.
- Creación y mantenimiento de telecentros en los centros educativos para uso de los familiares de los alumnos.
- Equipamiento adaptado y soporte tecnológico para alumnos discapacitados.
- Servicios de formación y asesoramiento a docentes y formadores en el uso de las TIC.
- Servicios de formación en las universidades, facilitando la formación básica en tecnologías y redes de información a toda la comunidad educativa universitaria.
- Desarrollo de contenidos digitales de calidad para su utilización en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

[17] Espacio físico a disposición de los ciudadanos donde pueden utilizar ordenadores con acceso a Internet de forma gratuita. Suelen estar en localidades remotas donde no existen otras posibilidades de acceso a Internet de banda ancha por vía telefónica y por lo tanto utilizan conexiones de banda ancha por satélite.

IV.4. CUARTO EJE: LA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN (INGENIO 2010) [18].

España presenta un considerable retraso en materia de I+D+i tanto en lo que se refiere a la inversión total en I+D sobre el PIB como a la participación empresarial en la financiación de esta inversión, tal y como se describe en el diagnóstico general.

El déficit investigador de nuestras empresas implica que éstas no desarrollan conocimiento propio y que, además, existe un escaso aprovechamiento del conocimiento que generan nuestros Centros Públicos de Investigación. Un claro síntoma de este déficit tecnológico es que las empresas residentes en España solicitan diez veces menos patentes por millón de habitantes que la media de la UE-25. Por todo ello, es fundamental desarrollar actuaciones que potencien la colaboración público-privada en I+D+i.

Asimismo, la escasez de recursos públicos e infraestructuras científico-tecnológicas ha llevado a que nuestros grupos de investigación públicos hayan orientando sus esfuerzos en las ramas de ciencia que requieren menores recursos, en detrimento de las ramas más experimentales.

Igualmente, existe una importante falta de masa crítica en nuestro sistema de I+D+i, tanto en el sistema público como en el privado. Esta falta de masa crítica unida a la mencionada escasez de recursos ha derivado, a su vez, en una producción científica con un nivel de excelencia por debajo del potencial de nuestros investigadores, que se evidencia en: i) un impacto de nuestra producción científica por debajo de la media de los países más desarrollados de nuestro entorno; y ii) una participación en el espacio europeo de investigación (a través del Programa Marco) por debajo de nuestro potencial económico.[19] Por ello, es fundamental aumentar la masa crítica y la excelencia investigadora de nuestro sistema de I+D+i.

Finalmente, como se describe en el diagnóstico general, nuestra economía presenta un importante retraso en cuanto a la Sociedad de la Información. Este retraso está especialmente acentuado en cuanto a la compra y venta por Internet por parte de nuestras empresas.

Objetivos

Para responder a los retos señalados, el Gobierno ha puesto en marcha el programa INGENIO 2010, en el que se mantienen y mejoran los programas de I+D+i existentes y se destinan más recursos focalizados en nuevas actuaciones estratégicas.

El programa INGENIO 2010 se fija los siguientes objetivos:

- Aumentar el ratio de inversión en I+D sobre PIB: pasando del 1,05% en 2003 al 1,6% en 2008 y al 2% en 2010.
- Incrementar la contribución del sector privado en la inversión en I+D: pasando del 48% en 2003 al 52,5% en 2008 y al 55% en 2010.
- Alcanzar la media de la UE-15 en el porcentaje del PIB destinado a TIC[20], pasando del 4,8% en 2004 al 6,4% en 2008 y al 7% en 2010.

Medidas

Para alcanzar los objetivos señalados en INGENIO 2010 se utilizarán los siguientes instrumentos:

- **Más recursos destinados a la I+D+i.**
- **Recursos incrementales focalizados en nuevas actuaciones que responden a los principales retos del Sistema Español de I+D+i.**
- **Reformas normativas para favorecer las actividades de I+D+i.**
- **Un nuevo sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de I+D+i.**

En la implementación de esta estrategia se impulsará la necesaria coordinación territorial/regional buscando evitar la dispersión de recursos, aumentar la efectividad de la inversión pública en I+D+i y reducir los desequilibrios territoriales existentes.

[18] Véase www.ingenio2010.es/.

[19] En 2004, la participación de nuestro país en estos fondos se situaba en el 5,9%, mientras que el PIB de España representaba el 8% del total de la UE-25.

[20] Tecnologías de la Información y la Comunicación.

1. *Más recursos destinados a I+D+i*

El Gobierno tiene el firme compromiso de aumentar las partidas presupuestarias para I+D+i civil en un mínimo del 25% anual a lo largo de la legislatura. Este crecimiento representa casi duplicar el crecimiento medio anual del 15% que experimentaron estas partidas en el período 2000-2004.

En 2005 el presupuesto de I+D+i civil creció un 27% y en 2006 lo hará en un 30%.

2. *Focalización de los recursos incrementales en actuaciones estratégicas*

El programa INGENIO 2010 pretende lograr una focalización gradual de los recursos a partir de actuaciones estratégicas que respondan a los retos del sistema nacional de I+D+i. La focalización gradual se alcanzará destinando una parte significativa del incremento mínimo anual del 25% de los PGE a I+D+i a actuaciones estratégicas que se concretan en tres grandes instrumentos:

• **Programa CÉNIT** (Consorcios 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 CÉNIT.** Cofinancian grandes actuaciones de investigación público-privada. Serán proyectos con una duración mínima de 4 años y un presupuesto mínimo de 5 millones de euros anuales en los que i) existirá una financiación mínima del 50% por parte del sector privado y ii) al menos el 50% de la financiación pública se destinará a Centros Públicos de Investigación o Centros Tecnológicos.

✓ **Fondo de Fondos**. El fondo invertirá en fondos de capital riesgo privados que, a su vez, inviertan en empresas tecnológicas en las fases de semilla y arranque. Con este fondo se busca complementar los programas existentes para crear a partir de la iniciativa pública 110 nuevas empresas en 2008 y 130 en 2010.

✓ **Programa Torres Quevedo.** Financia la contratación en las empresas de doctores y tecnólogos, casi cuadruplicando las cifras actuales, al pasar de 340 en 2004 a 1.000 en 2008 y 1.300 en 2010.

Los proyectos CÉNIT estarán enfocados a incrementar la capacidad científico-tecnológica de nuestras empresas dentro de un marco de desarrollo sostenible y darán prioridad a las propuestas que cuenten con el apoyo financiero de una o más CC.AA.. Las líneas temáticas de estos proyectos son las siguientes: Biomedicina y Ciencias de la Salud; Tecnologías Alimentarias; Tecnologías de la Información y la Comunicación; Tecnologías de la Producción y Diseño; Medioambiente, Desarrollo Sostenible y Energías Renovables; Nuevos materiales y Nanotecnología; Movilidad sostenible y aeroespacial; y Seguridad.

• **Programa CONSOLIDER** para incrementar la masa crítica y la excelencia investigadora. Incluye las siguientes actuaciones:

✓ **Proyectos CONSOLIDER.** Ofrecen financiación de larga duración (5-6 años) y de gran tamaño (1-2 millones de euros) para grupos y redes de investigación excelentes. Se podrán presentar grupos de investigación en todas las áreas de conocimiento del Programa Nacional de I+D+i.

✓ **Proyectos CIBER.** Impulsan la investigación de excelencia en Biomedicina y Ciencias de la Salud, que se realiza en el Sistema Nacional de Salud y en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología mediante el desarrollo y la potenciación de Estructuras de Investigación en Red.

✓ **Programa I3 (Incentivación, Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora).** Incentiva la incorporación estable en el sistema español de ciencia y tecnología de profesores-investigadores españoles o extranjeros, con una trayectoria investigadora destacada y apoya a los mejores investigadores, reduciendo su carga docente.

✓ **Fondo Estratégico de Infraestructuras Científicas y Tecnológicas.** Con este proyecto se asegura la disponibilidad y renovación de los equipamientos e instalaciones científicas y tecnológicas para la investigación en el Sistema de Ciencia y Tecnología, así como la promoción de parques científicos y tecnológicos vinculados a Universidades y Organismos Públicos de Investigación y de proyectos singulares estratégicos.

El Programa I3 ha sido consensuado por las CC.AA. y el Plan de Infraestructuras Científicas y Tecnológicas está en proceso de negociación lo que, en ambos casos, conllevará la cofinanciación de las actuaciones en los respectivos territorios.

• **Plan AVANZ@,** para converger con Europa en los principales indicadores de Sociedad de la Información.

Las principales características del Plan AVANZ@ son:

– Clara priorización y cuantificación de objetivos globales: selección de un grupo reducido de objetivos de gran impacto.
– Definidos a partir de unos objetivos, las medidas forman parte del desarrollo y ejecución del Plan (ejecución dinámica).
– Incorporación de normas y actuaciones incentivadoras del sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
– Regionalización del Plan mediante convenios con cada CC.AA. y las CC.LL..

El Plan Avanz@ responde a los planteamientos de la iniciativa i2010 presentada por la Comisión Europea el pasado 31 de mayo, donde se definen las líneas estratégicas básicas para el desarrollo de una Sociedad de la Información europea para los próximos años.

Las CC.AA. y las empresas han participado en el diseño del Plan AVANZ@. El Plan se estructura en tres grandes líneas horizontales que pretenden incorporar a la Sociedad de la Información a ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas. Además, existen una serie de actuaciones sectoriales de las cuales la más importante corresponde a la incorporación de la Sociedad de la Información a la Educación.

En la definición y ejecución de las medidas que integran el Plan se buscarán espacios de colaboración público-privada para apalancar la inversión empresarial en la extensión de la Sociedad de la Información.

Los programas CÉNIT y CONSOLIDER están centrados en el ámbito de la I+D, fundamentales para el crecimiento económico y del empleo sostenibles a medio y largo plazo. Por otra parte, el Plan AVANZ@ se encuadra principalmente como una política de innovación que mejorará la productividad y la eficiencia de la economía a corto plazo.

La puesta en marcha de las nuevas actuaciones estratégicas comparte las siguientes características conceptuales:

– Frente a las políticas tradicionales dirigidas a individuos, las nuevas actuaciones se orientan a grandes grupos y redes, con el objetivo no sólo de aumentar la masa crítica de nuestra investigación, sino también de adaptar el sistema español de I+D+i a las características de los programas europeos de investigación.
– Frente a las políticas tradicionales basadas en proyectos específicos, establecen grandes líneas temáticas de investigación, para dar mayor continuidad y coherencia a la financiación pública de la investigación y reducir los costes de gestión de realizar múltiples solicitudes.
– Frente a las políticas tradicionales de repartir los recursos entre un gran número de pequeños proyectos de poco alcance y corta duración, financian proyectos de larga duración y de gran tamaño y alcance, con el fin de estimular una investigación de mayor riesgo y ambición.
– Frente a las políticas tradicionales en las que sólo se contemplaba una evaluación ex-ante en la selección de los proyectos, introducen mecanismos para llevar a cabo un seguimiento a lo largo de la vida de los proyectos y una evaluación sistemática de forma ex-post.

Finalmente, en la implementación concreta de las actuaciones, se busca estimular la inversión de las CC.AA. apelando a la colaboración de las mismas tanto para mejorar la puesta en marcha de los programas, como para cofinanciar las actuaciones en sus territorios.

El Cuadro 7 resume brevemente las distintas actuaciones que integran cada una de las líneas estratégicas así como sus previsiones presupuestarias.

Cuadro 7. Actuaciones estratégicas de INGENIO 2010

Línea estratégica	Actuación	Presupuesto (Mill. euros)
Programa CÉNIT	Proyectos CÉNIT	1.000 (4 años)
	Fondo de Fondos	200 (2006)
Programa CONSOLIDER	Proyectos CONSOLIDER CIBER	500 (4 años)
	Programa I3	130 (3 años)
	Instalaciones Singulares	1.000 (4 años)
Plan AVANZ@	Líneas relacionadas con la innovación:* Empresas Administración Electrónica	2.200 aprox. (5 años)

* La información sobre las líneas de Ciudadanos y Educación se detalla en el tercer eje: aumenta y mejora de Capital Humano.

3. *Reformas normativas para favorecer las actividades de I+D+i*

Como parte de INGENIO 2010, se acometerán reformas legislativas para mejorar la gestión de las políticas de I+D+i, reducir las trabas burocráticas y fomentar la transferencia de tecnolo-

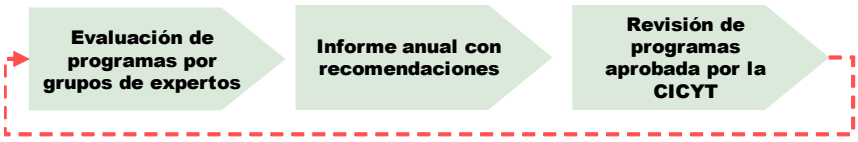
gía y la cooperación entre los Centros Públicos de Investigación y las empresas. Se prevé que las siguientes reformas normativas se presenten entre 2005 y 2006:

- Un nuevo Reglamento de la Ley General de Subvenciones, que incluirá medidas para agilizar y reducir las trabas burocráticas a las que se enfrentan tanto los investigadores, como las empresas que reciben ayudas para realizar actividades de I+D+i.
- Una modificación de la Ley de Contratos Públicos, que incluirá medidas para reducir las trabas burocráticas en las compras de productos y servicios relacionados con la I+D+i por parte de los Centros Públicos de Investigación.
- Una revisión de la Ley Orgánica de Universidades (LOU), que incluirá medidas para facilitar la incorporación de investigadores públicos al sector privado y para dar una mayor valoración curricular a las actividades de transferencia tecnológica.
- Una nueva Ley de Agencias cuyo proyecto fue aprobado por el Gobierno el 8 de Julio de 2005 y que se ha enviado a las Cortes. Incluye medidas que permitirán a los Centros Públicos de Investigación que se transformen en agencias, proporcionándoles una mayor flexibilidad en la gestión de sus recursos.

4. *Un nuevo sistema de seguimiento y evaluación de las políticas de I+D+i.*

Hasta ahora, la evaluación ex-post de los resultados de los programas de I+D+i ha sido escasa y poco sistemática, residiendo la evaluación de los programas en mecanismos ex-ante. Dado que la evaluación continua es fundamental para revisar y corregir las actuaciones existentes e identificar la necesidad de nuevas actuaciones, el Gobierno ha puesto en marcha un nuevo mecanismo de seguimiento y evaluación de los instrumentos y programas del Plan Nacional de I+D+i: el **Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE)**. El Gráfico 32 refleja el esquema de funcionamiento del SISE.

Gráfico 32. Funcionamiento del SISE



Este sistema permitirá al Gobierno una continua revisión de las políticas de I+D+i para poder adoptar las correspondientes medidas, de manera que la modernización del sistema de Ciencia y Tecnología español se lleve a cabo de la manera más rápida y eficiente posible.

IV.5 QUINTO EJE: MÁS COMPETENCIA, MEJOR REGULACIÓN, EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COMPETITIVIDAD

Los mercados de bienes y servicios se enfrentan a un contexto internacional cada vez más abierto y competitivo. La aparición de nuevos competidores en el marco de una economía globalizada y la ampliación de la UE en 2004 suponen un riesgo, pero también una oportunidad.

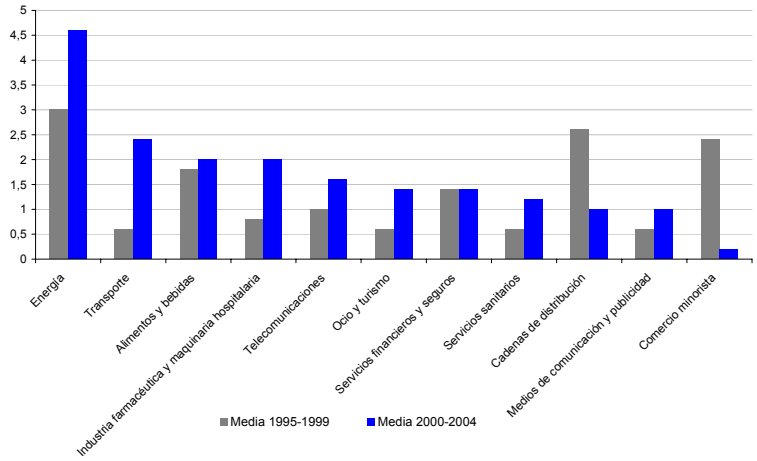
Por ello, una "nueva política industrial" debe orientarse hacia el fomento de la competencia, la creación de un marco regulatorio estable, la dotación de servicios públicos de calidad y la promoción del comercio exterior, con énfasis en la diversificación y en la ampliación de la base tecnológica.

Complementando la defensa de la competencia, la regulación sectorial se hace indispensable en sectores donde, por motivos de diversa índole, el libre mercado no puede, por sí mismo, garantizar la mejor asignación y uso de los recursos. Entre otros destacan los sectores energéticos, de telecomunicaciones y de transporte, así como la gestión del agua y de otros recursos naturales.

Todo ello en un marco de desarrollo sostenible a largo plazo que pasa por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto y la mejora de la eficiencia energética.

En general, puede afirmarse que, aunque en la mayoría de los sectores existen condiciones de competencia suficientes, existen mercados en los que, bien por su estructura, bien por sus condiciones tecnológicas, es necesario mantener una supervisión que garantice la eficiencia. En el Gráfico 33 pueden observarse los sectores en los que se han resuelto más casos por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia.

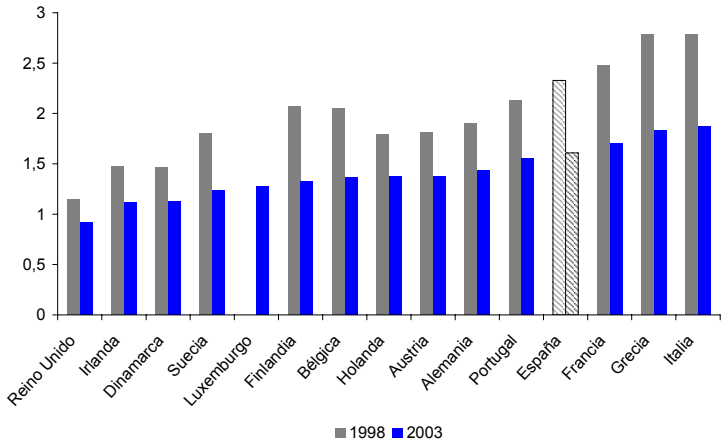
Gráfico 33. Sectores productivos con mayor número de resoluciones de prácticas prohibidas del Tribunal de Defensa de la Competencia



FUENTE: Tribunal de Defensa de la Competencia.

Asimismo, en los principales indicadores existentes, España aparece entre los países de la UE-15 con un mayor grado de regulación de los mercados (véase Gráfico 34).

Gráfico 34. Índice del grado de regulación en los mercados



FUENTE: Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. Economics Department Working Papers. OECD.

Por ello, es necesario garantizar el mejor funcionamiento posible de las instituciones de defensa de la competencia y de los organismos reguladores. Como primer paso para fomentar esta competencia en los mercados, el Gobierno ha abierto recientemente un proceso de revisión del marco normativo que permitirá introducir cambios en el ámbito regulatorio y jurisdiccional. En concreto, sometió a consulta pública durante dos meses el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Español de Defensa de la Competencia, donde se hace un diagnóstico de las principales debilidades del modelo español y se formulan propuestas que tienen el apoyo generalizado de los sectores interesados y que quedarán recogidas en el nuevo marco legal.

En cuanto a la mejora del marco regulador y la modernización de la Administración, las principales iniciativas se enmarcan en el Plan de Dinamización. En concreto, se ha aprobado un Real Decreto que desarrolla y pone en marcha un nuevo marco general para mejorar la calidad de la Administración General del Estado; en el marco de la reciente aprobación del Anteproyecto de la Ley Reguladora de las Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos, se han iniciado los trámites para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios; se está trabajando en la mejora del contenido de las memorias económicas que acompañan a las propuestas normativas, con el fin de realizar un análisis del impacto global de las propuestas de regulación; y se están poniendo en marcha diversas iniciativas para analizar las posibilidades de desarrollo de la responsabilidad social de las empresas en España.

En este eje se agrupan los objetivos y las medidas necesarias para aumentar la competencia, mejorar el marco regulador de los mercados de bienes y servicios y de las Administraciones Públicas y para mejorar la competitividad.

Objetivos

- Garantizar la competencia efectiva en los mercados de bienes y servicios.
- Mejorar y dotar de mayor transparencia a la regulación sectorial.
- Aumentar la eficiencia y modernizar la Administración Pública.
- Racionalizar el consumo y mejorar la eficiencia de los recursos naturales, en especial del recurso agua.
- Mejorar la balanza comercial incrementando la competitividad de nuestras empresas.
- Dar cumplimiento a los compromisos asumidos por España en el Protocolo de Kioto y en el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007. Además del objetivo transversal señalado en el Capítulo 3 de reducción de la emisiones de CO_2,se añade:

  ✓ Que el esfuerzo de reducir las emisiones o el coste de la compra de los derechos de emisión se distribuyan manteniendo la proporción actual del reparto en el total nacional entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 y los sectores difusos.

  ✓ Que se logre una absorción equivalente al 2% vía sumideros y la adquisición de 100 millones de toneladas de CO_2 a través de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

Medidas

1. *Defensa de la Competencia*

Elevación al Parlamento del Anteproyecto de Ley para la reforma de la Ley de Defensa de la Competencia en 2006. Esta reforma se basará en cinco principios básicos: seguridad jurídica, independencia, transparencia y responsabilidad frente a la sociedad, eficacia y coherencia.

- Seguridad jurídica. Integración de los planos administrativo y judicial, mediante la aplicación directa de las normas nacionales de competencia por parte de los jueces de lo mercantil; aclaración de los criterios para la fijación de multas; y mejora de los instrumentos de análisis y decisión en el control de concentraciones.
- Independencia. Creación de una nueva Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), autoridad independiente única[21] pero que garantice la separación de instrucción y resolución; mayor independencia en la toma de decisiones en el control de concentraciones, donde el Consejo de Ministros sólo podrá intervenir por criterios de interés general distintos de la competencia; y mayor independencia de los miembros de la Comisión.
- Transparencia y responsabilidad frente a la sociedad. Incremento de la publicidad de todas las decisiones y publicación de directrices sobre los principios que guíen las actuaciones de la CNDC.

[21] La CNDC integrará al actual Servicio de Defensa de la Competencia y al Tribunal de Defensa de la Competencia en una sola única autoridad independiente.

• Eficacia. Reforzamiento de los instrumentos para luchar contra las prácticas más graves, mediante, entre otros, un sistema de clemencia por el que se reduzcan las sanciones de las empresas que proporcionen información sobre la existencia de un cártel; y dotación de procedimientos más ágiles y eficaces para obligar al cese de las infracciones y para los procesos de revisión jurisdiccional.

• Coherencia. Adaptación de la normativa al modelo comunitario; reforzamiento de la coordinación con los reguladores sectoriales y las autoridades de la competencia autonómicas; y fortalecimiento de los instrumentos de análisis y evaluación de las ayudas públicas por parte de la CNDC.

Igualmente, diversas CC.AA. han creado, o están creando, tribunales autonómicos de defensa de la competencia. Estas iniciativas aproximarán la justicia en esta materia a los ciudadanos, facilitando el conocimiento de conductas anticompetitivas, al mismo tiempo que aumentará la rapidez de las resoluciones y permitirá a la Autoridad Estatal focalizar sus recursos en los casos de mayor trascendencia estatal.

2. *Protección de los Consumidores y Usuarios*

Elevación a finales de 2005 de un Anteproyecto de Ley de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, que introducirá importantes reformas legislativas en los siguientes aspectos:

• Equiparación de los requisitos para darse de baja de servicios, como suministro de energía o telecomunicaciones, a las facilidades existentes para darse de alta.

• Prohibición de los redondeos al alza, como ocurre actualmente con los aparcamientos y la telefonía.

• Reforzamiento de la protección de los consumidores al adquirir una vivienda, estipulando como abusivas la imposición de penalizaciones por no acogerse al crédito suscrito por el promotor y la imposición de tasas o impuestos que deben ser abonados por el vendedor, entre otras.

• Reforzamiento del principio de veracidad en las ofertas. Se fortalecerá la posición del consumidor cuando se omita información básica sobre las condiciones del contrato.

3. *Marco regulatorio y modernización de las Administraciones Públicas*

• Mejoras en la gestión de la regulación. Mejora de las memorias que acompañan a las propuestas normativas, tanto en el análisis de impacto global de las propuestas normativas, como en el de los impactos económicos, más allá del mero impacto presupuestario.

• Contratación por el sector público. Adopción a lo largo de 2006 de la Ley de Contratos del Sector Público para aumentar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública.

• Aprobación del marco regulatorio de las Agencias Estatales. A través de la nueva figura de las Agencias Estatales se pretende implantar un modelo de gestión que equilibre adecuadamente los principios de autonomía, control y responsabilización por resultados, mejorando la prestación del servicio, con las consiguientes ventajas para los usuarios y para los contribuyentes.

• Creación de la Agencia Estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Su objetivo es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos favoreciendo el uso racional de los recursos públicos.

• Estatuto Básico del empleado público. Para hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionar oportunidades de promoción profesional y estimular la dedicación del servicio público.

• Impulso de la Administración electrónica. Dentro del Plan AVANZ@, desarrollo del Plan CONECTA [22] para el impulso de la Administración electrónica, con el propósito de facilitar la transparencia, eficiencia y conectividad de las administraciones y de éstas con los ciudadanos.

• Oficinas integrales de atención al ciudadano. Servicios accesibles indistintamente a través de oficinas de las distintas administraciones, del canal tecnológico, Internet y nuevos dispositivos móviles. Prestará un catálogo normalizado y creciente de servicios básicos tales como recepción de documentos, creación de empresas o gestión de ayudas.

• Plan de actuaciones de eliminación de obstáculos administrativos y simplificación. Se pretende reducir al mínimo imprescindible la presentación de documentos por parte de los ciudadanos, evitando que la administración solicite al ciudadano documentos que ya obren en su poder, utilizando para ello las soluciones tecnológicas.

4. *Internacionalización de nuestras empresas*

• Lanzamiento de Planes Integrales de Desarrollo de Mercados hacia países con elevado potencial de crecimiento o tamaño: Japón, EEUU, China, Rusia, India, Marruecos, Brasil, Argelia y México, para corregir la concentración geográfica de nuestras exportaciones.

• Lanzamiento del Plan de Internacionalización de Sectores con Alto Contenido Tecnológico para incrementar el contenido tecnológico de nuestras exportaciones, que comprende cinco secto-

[22] Véase www.csi.map.es/.

res objetivo: telecomunicación y tecnologías de la información, energías renovables y eficiencia energética, medio ambiente y gestión de residuos, infraestructuras e innovación industrial. El plan, dotado con 100 millones de euros para 2005-2007, comprende una fase de promoción, otra de comunicación e información, y otra de formación.

- Fomento del espíritu exportador (programa "Aprender a Exportar" y un reforzamiento del Plan Iniciación Promoción Exterior (PIPE)[23] 2000), financiación del proceso de internacionalización, formación y apoyo a la creación de plataformas logísticas en el exterior, con el objetivo de incrementar la base exportadora.
- Captación de inversión directa extranjera con la creación de la Sociedad Estatal de Promoción y Atracción de Inversiones Exteriores.

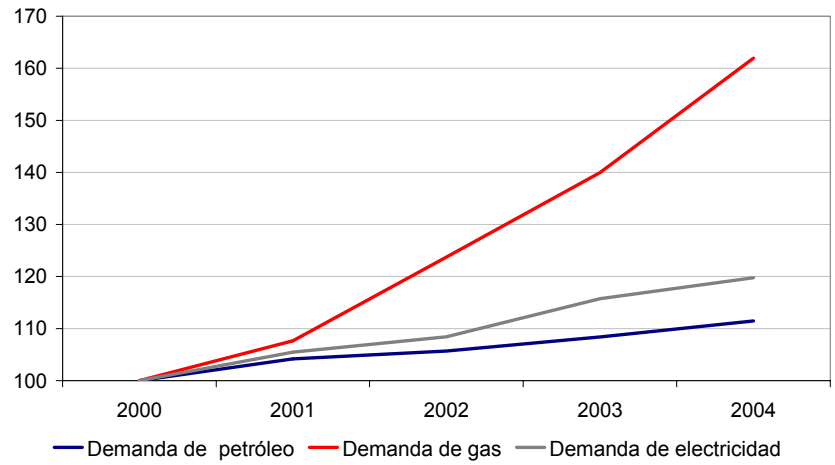
5. *Dinamización de algunos sectores clave*

Además de los aspectos transversales ya mencionados, existen algunos sectores donde se introducirán mejoras regulatorias para promover la competencia e incentivar la eficiencia. En particular, podríamos destacar los siguientes:

5.1 Sectores energéticos

La consolidación de la liberalización en los distintos subsectores y el contexto de fuerte crecimiento de la demanda (véase Gráfico 35) requieren un marco regulador transparente que garantice el suministro energético y la realización de nuevas inversiones, un acceso no discriminatorio de terceros a la red, la paulatina supresión de barreras de entrada a los nuevos agentes y una formación de precios basada en mecanismos de mercado y que internalice los costes medioambientales.

Gráfico 35. Evolución de la demanda de petróleo, gas y electricidad



FUENTE: Comisión Nacional de la Energía (CNE) y Corporación de Reservas Estratégicas (CORES).

En este sentido, se han limitado las participaciones cruzadas en el capital de las principales empresas del sector y se han aprobado medidas para eliminar distorsiones que entorpecían el funcionamiento del mercado, promoviendo una mayor competencia efectiva. En particular, en el caso del sector eléctrico, se han abordado temas como los Costes de Transición a la Competencia, la transparencia en la información de los mercados y la internalización en la tarifa eléctrica de los costes medioambientales de la generación de electricidad. En lo que respecta al gas natural, se han aprobado medidas encaminadas a garantizar la seguridad del suministro y a facilitar el cambio de suministrador.[24]

Estas reformas se enmarcan dentro de una estrategia de desarrollo sostenible, complementándose con actuaciones que permitirán cumplir los compromisos del Protocolo de Kioto y de la Directiva del Agua. En concreto, se han aprobado recientemente el Plan de Acción 2005-2007, la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) y el Plan de Energías Renovables 2005-2010 [25] con el objetivo de mejorar la eficiencia energética del país y reducir su dependencia exterior.

[23] Hasta la fecha, con el programa PIPE, han iniciado su actividad exportadora más de 4100 empresas. Estas cifras suponen que, desde 1997, un 20% de las nuevas empresas exportadoras han utilizado este programa.
[24] Todas estas medidas se incluyeron en el Plan de Dinamización de la Economía (marzo 2005).
[25] Véase www.mityc.es/.

Objetivos

- Ampliar las interconexiones eléctricas hasta alcanzar en 2010 el equivalente al 10% de la capacidad de producción de energía eléctrica del año 2005.
- Incentivar y optimizar el desarrollo de nuevas infraestructuras energéticas.
- Mejorar la coordinación entre los sistemas energéticos para asegurar la cobertura de la demanda.

Medidas

• *Electricidad*

✓ Reforma del mercado mayorista de generación de electricidad con el fin de mejorar las condiciones para la competencia efectiva y garantizar la formación de precios basada en mecanismos competitivos.

✓ Reforma del mecanismo de percepción de los Costes de Transición a la Competencia (CTCs), de forma que no interfiera ni distorsione la formación de precios en el mercado.

✓ Desarrollo de un nuevo sistema de pagos por garantía de potencia que asegure la disponibilidad de las centrales de generación y la nueva inversión para cubrir el crecimiento de la demanda, de forma que se asegure el suministro en el medio plazo.

✓ Ampliación de aquellas interconexiones eléctricas con Francia y Portugal que aumenten la capacidad comercial y mejoren la cobertura de la demanda en zonas con déficit de generación.

✓ Elaboración de una nueva metodología transparente y objetiva para la determinación de la tarifa eléctrica que tenga en cuenta todos los costes reconocidos, permita el desarrollo de las actividades de comercialización y favorezca la eficiencia en el consumo, en la producción y en el suministro de electricidad.

✓ Profundización en la independencia y en la transparencia de la gestión de las redes de distribución con el fin de evitar situaciones de discriminación en el acceso de terceros a estas infraestructuras.

✓ Aplicación de la nueva metodología para la retribución de la distribución eléctrica desarrollada por la CNE y consensuada por todos los agentes del sector, de forma que cada empresa perciba los costes asociados a su propia red, teniendo en cuenta la demanda que atiende, las características geográficas de las zonas de distribución, el porcentaje de pérdidas de sus redes[26], y la calidad del suministro y la eficiencia en el desarrollo de las redes.

✓ Desarrollo de campañas de información y sensibilización para transmitir a la sociedad la necesidad de construir líneas eléctricas y revisar los procedimientos administrativos para agilizar la construcción de las mismas.

• *Gas Natural*

✓ Supresión a medio plazo de las tarifas para grandes consumidores de gas natural cuando exista competencia efectiva en la comercialización.

✓ Mejora de los mecanismos de coordinación de la Gestión Técnica del Sistema Gasista con la Operación de Sistema Eléctrico.

✓ Desarrollo de las Normas de Gestión Técnica del Sistema Gasista para mejorar los procedimientos de gestión, balance y suministro de gas, introduciendo los mecanismos necesarios para una mayor garantía del suministro y una gestión más eficiente del sistema.

✓ Profundización en la independencia y en la transparencia de la gestión de las redes de distribución con el fin de evitar situaciones de discriminación en el acceso de terceros a estas infraestructuras.

✓ Revisión de la metodología y estructura de los peajes para resolver situaciones de congestión y mejorar la eficiencia en el uso de las redes, creando un peaje ininterrumpible.

✓ Incremento de la eficiencia en los mecanismos de planificación, construcción y explotación de las redes de transporte.

✓ Revisión de la retribución de la distribución de gas natural para asegurar la calidad en el suministro y el despliegue eficiente de nuevas infraestructuras.

✓ Desarrollo de mercados secundarios de gas y de reserva de capacidad en las instalaciones gasistas.

✓ Profundización en las reformas para eliminar los obstáculos al cambio de suministrador y seguir impulsando la liberalización del mercado minorista de gas.

✓ Diseño de los peajes de tránsito internacional.

[26] Las pérdidas en la distribución suponen alrededor de un 8%. Las mejoras en las redes de distribución pueden reducir este porcentaje considerablemente.

• *Hidrocarburos líquidos*

✓ Revisión del marco regulatorio con el fin de reforzar la independencia en la gestión tanto de las redes de transporte como de la composición accionarial.

✓ Creación de una base de datos compartida con las CC.AA. sobre puntos de suministro de productos petrolíferos.

✓ Mejora de la remisión de datos sobre precios desde las Estaciones de Servicio al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

✓ Mejora de la transparencia en el acceso de terceros a las instalaciones de transporte:

— Establecimiento de modelos normalizados de contratos de acceso a las instalaciones del sistema logístico de CLH que se propondrían a la Dirección General de Política Energética y Minas para su aprobación o modificación.

— Obligación de remitir a la CNE todas las denegaciones de acceso, aunque éstas no hayan derivado en un conflicto.

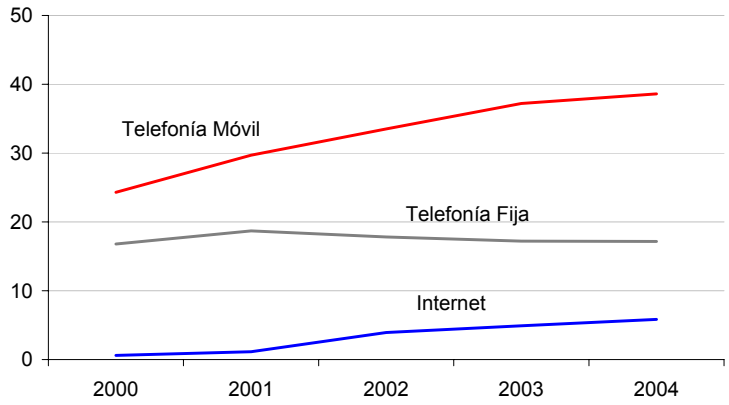
— Aumento de la penetración de los biocarburantes, facilitando su comercialización.

5.2 Comunicaciones electrónicas y audiovisuales

El sector de las telecomunicaciones ha estado sujeto en los últimos años a un fuerte cambio tecnológico y a la aparición de nuevos productos y servicios, lo que ha multiplicado la demanda y ha desplazado parcialmente a los productos tradicionales, tal y como puede verse en el Gráfico 36. Por su parte, la situación normativa del sector de las comunicaciones electrónicas está marcada por el desarrollo reglamentario de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), que concluye el proceso de adaptación del paquete de Directivas comunitarias de 2002.

Así, el regulador sectorial, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), ha iniciado el proceso de revisión de los mercados de comunicaciones electrónicas, definiendo los mercados relevantes e identificando los operadores con poder significativo de mercado para, en su caso, imponer medidas que incrementen la competencia. Se espera que este proceso se concluya a lo largo de 2006.

Gráfico 36. Evolución del número de clientes de servicios de telecomunicación (millones)



FUENTE: Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT).

Por ello, durante 2005, y en el marco del Plan de Dinamización, se ha avanzado en el desarrollo reglamentario de la LGT y en la introducción de medidas liberalizadoras. Así, en el reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, se fijan las condiciones para la prestación y la financiación del servicio universal. Además, otras medidas han contribuido a mejorar la competencia en el nuevo marco. En particular, se han liberalizado los servicios de televisión y radiodifusión por cable, el precio del servicio de información telefónica sobre el contenido de las guías y el precio de las llamadas a Internet a través de la red telefónica conmutada de Telefónica de España (banda estrecha). Igualmente, se ha avanzando en la regulación de la telefonía por Internet, estableciendo recursos de numeración para estos servicios.[27] Finalmente, la CMT está analizando las

[27] Se ha habilitado un bloque de 10 millones de números identificados con el prefijo 51, que podrán ser utilizados para prestar servicios de telefonía por internet (VoIP) en todo el territorio nacional.

posibilidades de fomentar la aparición de los operadores móviles virtuales,[28] con objeto de aumentar la competencia y ampliar la gama de servicios en el mercado.

Con respecto al sector audiovisual, se han aprobado una ley de medidas urgentes y un nuevo Plan Técnico Nacional, para acelerar la implantación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) que, entre otras medidas, adelanta el apagón analógico de 2012 a 2010.

Objetivos

- Incentivar y optimizar el desarrollo de nuevas infraestructuras de telecomunicaciones.
- Asegurar la calidad e independencia de la radio y la televisión pública, que deberá tener presupuestos equilibrados y ser eficiente en su gestión.

Medidas

- Adopción de medidas que garanticen la entrada efectiva de un operador adicional en el mercado de la telefonía móvil, estableciendo la fecha límite de junio de 2006 para el inicio de operaciones y lanzamiento comercial del servicio por parte del cuarto operador con licencia UMTS.
- Plan de extensión de la Banda Ancha, para alcanzar una cobertura de prácticamente toda la población en 2010.[29]
- Elaboración de un Reglamento sobre el dominio público radioeléctrico que incluirá las relativas a la autorización de la transmisión de los citados derechos de uso del espectro.
- Elaboración de un código de buenas prácticas con los criterios que deben regir el despliegue de antenas de telefonía a pactar entre los operadores móviles y los ayuntamientos. Así, se fomentará el uso compartido de instalaciones por parte de los operadores y los equipos menos agresivos con el entorno ambiental y con menor impacto visual, a la vez que las Administraciones facilitarán espacios para las antenas y se proporcionará seguridad jurídica sobre la materia.
- Reforma del sector audiovisual, que consta, entre otros, de los siguientes elementos:
  - ✓ La Ley General Audiovisual que armonizará la legislación audiovisual vigente, adaptándola al nuevo contexto tecnológico y social.
  - ✓ La creación de una autoridad reguladora independiente para el sector audiovisual a nivel estatal.
  - ✓ La Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal asegurará su calidad e independencia, dotando a la radiotelevisión pública de unos presupuestos equilibrados y de controles para la eficacia y la responsabilidad de su gestión.

5.3 Transporte

Paralelamente al fuerte impulso de las inversiones en infraestructuras previstas en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT) (véase eje 2), es necesario garantizar que los servicios de transporte sean eficientes en términos de costes, seguridad y calidad.

La apertura del transporte de mercancías a operadores ferroviarios privados va a contribuir a mejorar la eficiencia del ferrocarril, para lo que es necesario garantizar un marco regulatorio transparente. Por ello, se ha planteado la introducción de un regulador independiente que supervise el funcionamiento del mercado ferroviario.

En cuanto al ámbito aeroportuario, se han tomado ya algunas medidas para mejorar la competencia y reforzar la seguridad del transporte aéreo. Así, en el marco del Plan de Dinamización, AENA ha puesto en marcha el programa de renovación y ampliación de licencias de *handling*, lo que permitirá, a lo largo de 2006, que se produzca la apertura del mercado de estos servicios. Por otro lado, recientemente el Gobierno ha aprobado un Plan para reforzar la capacidad de inspección de aeronaves en los aeropuertos españoles.

Objetivos

- Garantizar la existencia de condiciones competitivas en todos los mercados de transporte, con especial atención a los corredores de conexión de los territorios extrapeninsulares.

[28] Los operadores móviles virtuales (OMV) no tienen red propia y alquilan la red de los operadores móviles con infraestructuras para dar servicio a clientes finales.

[29] Esta iniciativa se encuadra formalmente en el Plan Avanz@ para la convergencia con la UE en la Sociedad de la Información que se describe en el Eje 4.

• Aumentar la cuota de mercado de los modos de transporte más eficientes desde el punto de vista energético y aliviar los problemas de congestión de la red de carreteras.

Medidas

• *Transporte de mercancías por carretera*

✓ Reforzamiento de las inspecciones realizadas a los vehículos y empresas de transporte de mercancías por carretera.
✓ Aplicación con especial rigor de las sanciones por graves incumplimientos de las normas sobre pesos máximos, tiempos de conducción o contratación irregular de trabajadores.
✓ Fomento de la existencia de empresas con tamaño suficiente para realizar inversiones en modernización y gestión profesionalizada de las flotas.
✓ Garantía de la libertad de acceso de cualquier empresa a las instalaciones públicas de recogida de carga (puertos, plataformas logísticas, etc.)

• *Transporte ferroviario de mercancías*

✓ Creación de un regulador ferroviario independiente, con capacidad suficiente para asumir las tareas de fijación de las tarifas de acceso a la infraestructura ferroviaria y los criterios de asignación de los surcos de utilización, así como para intervenir en la resolución de conflictos.
✓ Agilización del proceso de concesión de licencias a operadores privados, limitando los requisitos al cumplimiento de las necesarias condiciones de capacidad empresarial y garantías de seguridad.
✓ Desinversión de RENFE en las empresas de transporte ferroviario en las que esté presente y que puedan ser competidoras en un futuro.

• *Transporte marítimo y servicios portuarios*

La reforma de la Ley de Puertos que se halla actualmente en estudio será el marco para introducir las siguientes medidas para garantizar una mayor eficiencia en los servicios portuarios:

✓ Simplificación del esquema actual de tasas portuarias.
✓ Estudio de la posibilidad de fijar a cada autoridad portuaria un objetivo global de reducción de las tasas.
✓ Autorización de la autoprestación de servicios a las navieras que cumplan determinadas condiciones en cuanto al tipo de cargas transportadas y al personal a emplear.
✓ Reforma de las sociedades de estiba, fijando objetivos a medio plazo de racionalización de plantillas.

• *Transporte de viajeros por carretera*

✓ Mejora de la coordinación con las Comunidades Autónomas, con vistas a garantizar el funcionamiento más eficiente del mercado interior de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera.
✓ Reducción de los plazos máximos de duración de los títulos de concesión.
✓ Limitación de forma efectiva de la posibilidad de renovación automática de las concesiones.
✓ Utilización de variables económicas (tarifas mínimas, subvenciones mínimas, etc.) para los criterios de asignación de las concesiones, con las suficientes garantías de capacidad empresarial y condiciones de seguridad y calidad de los servicios.

• *Transporte aéreo y servicios aeroportuarios*

✓ Flexibilización del sistema de tasas aeroportuarias, para introducir criterios horarios y de impacto medioambiental que permitan una utilización racional de la capacidad de los aeropuertos.
✓ Revisión del modelo actual de gestión de la red de aeropuertos de AENA, permitiendo la participación de las CC.AA., entidades locales, Cámaras de Comercio y asociaciones empresariales a través de consejos consultivos, compatibles con los objetivos de gestión en red y caja única.
✓ Autorización de la prestación de servicios de auto-handling a las aerolíneas que cumplan con los requisitos técnicos y empresariales exigidos.
✓ Equilibrio entre ingresos y gastos en el servicio de navegación aérea.

5.4 Agua y Recursos Naturales

Los recursos naturales, y entre ellos el agua, pueden convertirse en factores limitativos de un crecimiento económico compatible con la protección ambiental si no están gestionados adecua-

damente. Para que su asignación sea eficiente y su aprovechamiento responda a los criterios económicos y ambientales más exigentes, sus precios deben reflejar su escasez y los costes ambientales asociados a su utilización. Estos elementos justifican las actuaciones públicas encaminadas a la protección de las aguas, las costas y la biodiversidad.

La política de mejora de la regulación en mercados intervenidos propicia la generalización del criterio de recuperación de costes a través de unas tarifas realistas para los distintos usos del agua. Se trata de adecuar los costes del recurso a los procesos y usos, lo que se tendrá en cuenta en la planificación hidrológica, así como en la constitución de los bancos públicos del agua que permitirán reasignar derechos históricos del agua con criterios de eficiencia y, a la vez, de equidad y sostenibilidad. En esta misma línea, se reforzarán las medidas orientadas al cumplimiento de nuestros compromisos ambientales y, en especial, al objetivo de detener la pérdida de diversidad biológica, intentando reducir tanto los efectos externos negativos, como las catástrofes naturales (inundaciones, sequías, incendios, temporales marinos) e incrementando la productividad de los recursos naturales, lo que mejorará su contribución a la generación de renta, tanto de forma indirecta (turismo) como a través de la generación de empleo y actividades directas.

Objetivo

- Fomentar la eficiencia en la asignación y en el uso del agua y otros recursos naturales y desarrollar el marco regulatorio de los servicios del ciclo integral del agua que lo requieran.

Medidas

- Fomento del uso eficiente del agua y de los recursos naturales y la aplicación de las mejores tecnologías limpias disponibles (menos contaminantes y menos productoras de residuos) de acuerdo con la legislación ambiental, garantizando que no existe dumping ambiental.

Elaboración de Planes de Demarcación para ponerlos en marcha a finales de 2009. Estos planes servirán para avanzar en la aproximación progresiva de tarifas a costes, así como para la protección integrada de los recursos de aguas continentales y costeras, en aras de alcanzar los objetivos de calidad en 2015, todo ello en el marco del cumplimiento de los compromisos medioambientales y, en particular, del objetivo de proteger y detener la pérdida de diversidad biológica.

- Mejor asignación de agua entre sectores mediante la generalización de los centros de intercambio de derechos al uso del agua, como medida dirigida a acercar progresivamente las tarifas al coste, en aplicación del principio legal de recuperación de costes.
- Reforma de las Confederaciones Hidrográficas, para permitir una mayor incorporación de todas las Administraciones implicadas en la toma de decisión y el control público del uso del agua y su calidad.

5.5 Servicios financieros

El sistema financiero es uno de los pilares sobre los que se ha asentado el progreso económico de España en las últimas décadas. La relación entre la reforma y modernización de los mercados e instituciones financieras españolas desde finales de los años sesenta y la mejora en los resultados económicos del país es un buen ejemplo de la relación entre sistema financiero y crecimiento que ha establecido la investigación económica reciente.

El esfuerzo continuo por elevar la calidad del marco de regulación y supervisión español ha sido un elemento esencial para explicar el grado de excelencia que ha alcanzado el sistema financiero. En efecto, las entidades de crédito españolas gozan de un alto grado de solidez y solvencia, propiciando un mercado minorista muy competitivo. Por su parte, los mercados de valores españoles han conseguido canalizar un parte cada vez mayor del ahorro interior y exterior hacia la inversión, ofreciendo una amplia gama de productos de activo y pasivo y gozando de un alto grado de internacionalización.

Ahora bien, el sector financiero es muy dinámico, por lo que requiere de una regulación ágil que vaya adaptándose a los continuos cambios que se producen en los mercados, con objeto de evitar trabas que pudieran implicar un freno al desarrollo del sector y una pérdida de su competitividad, y que permita avanzar en el ya firme proceso de integración de los mercados financieros europeos.

Con este fin, ya se han impulsado una serie de iniciativas que supondrán una mayor transparencia, una ampliación de la gama de productos de inversión y una decidida eliminación de trabas administrativas. Entre las iniciativas ya aprobadas destacan las transposiciones de las Directivas de folletos, garantías financieras y conglomerados financieros. En todos estos casos, se ha tratado de ir más allá de la estricta transposición de la directiva, intentando impulsar la competitividad de las entidades españolas.

Objetivo

- Mejorar la eficiencia y competitividad de los mercados financieros españoles aumentando, a su vez, la transparencia y sin olvidar una adecuada protección al inversor.

Medidas

- Una nueva Ley de Capital Riesgo, de próxima aprobación parlamentaria, que intenta impulsar este importante canal de financiación para proyectos innovadores que, además de facilitar la financiación, aporta valor añadido en la gestión. La nueva Ley contempla la creación de nuevas figuras del capital riesgo y amplia el ámbito de actuación de las Entidades gestoras de Capital Riesgo (ECR). Además, la Ley flexibiliza el régimen de autorización de este tipo de entidades y mantiene las ventajas fiscales.
- Un nuevo Reglamento de Instituciones de Inversión Colectiva (IIC) que amplia la gama de productos, aumenta la tipología de activos en los que puede invertir, se facilita la comercialización internacional española y se refuerzan la transparencia y la protección del inversor.
- Elaboración de un código de gobierno corporativo de las empresas que refunda los ya existentes e incorpora las recomendaciones de la Comisión Europea.
- Actualización de la normativa sobre abuso de mercado.
- Transposición de la Directiva relativa a las ofertas públicas de adquisición que reforzará la protección del inversor minoritario.
- Elaboración de una nueva Ley del Mercado de Valores, que supondrá una profunda reforma de la regulación de los mercados secundarios de valores y que incluirá la transposición de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros y a las ofertas públicas de adquisición.
- Transposición de la tercera Directiva sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, que supondrá unificar el marco regulatorio de lucha contra el blanqueo de dinero y de financiación del terrorismo, lo que implicará una mayor efectividad de estas políticas y una eliminación de duplicidades innecesarias.

5.6 Servicios postales

La provisión de servicios postales se realiza de forma separada en dos tipos de actividades: i) servicios liberalizados, para los cuales existe libertad de entrada y competencia entre operadores, y ii) servicio universal, que realiza la Sociedad Pública Correos y Telégrafos, S.A. Para garantizar las condiciones de competencia en el ámbito de servicios liberalizados, el Plan de Dinamización de la Economía ya introdujo en marzo de 2005 una serie de medidas orientadas a situar a Correos en igualdad de condiciones con otras empresas competidoras, en cuanto a las exenciones de IVA y el acceso de los operadores privados a la red pública.

Objetivo

- Garantizar la existencia de condiciones de competencia en los servicios postales liberalizados y una adecuada provisión del servicio de transporte universal.

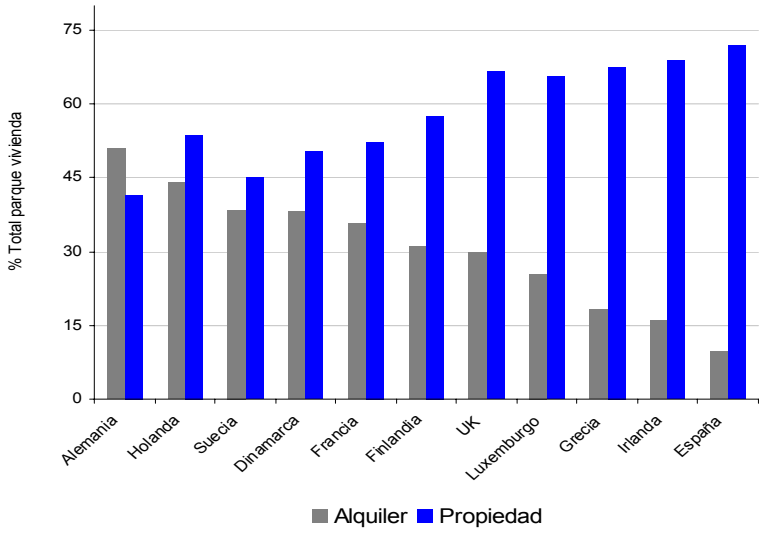
Medidas

- Creación de un regulador independiente para el sector postal.
- Supervisión de la contabilidad de costes del Servicio Universal.

5.7 Vivienda

El mercado se caracteriza por una alta dotación de viviendas por habitante, con un elevado porcentaje de viviendas vacías y secundarias. El mercado del alquiler en España se sitúa por debajo del 10% del parque total de vivienda, muy lejos de la media europea (véase). Las fuertes subidas de precios de los últimos años han dificultado el acceso de muchos ciudadanos a una primera vivienda, lo que limita las posibilidades de emancipación de muchos jóvenes y la movilidad geográfica.

Gráfico 37. Distribución del parque de vivienda en la UE



FUENTE: Housing Statistics in the EU. Datos 2003.

Para corregir esta situación, se ha lanzado el Plan de Vivienda 2005-2008, destinado a promover el mercado de vivienda en alquiler, con el objetivo de lograr un equilibrio con las viviendas de propiedad. Un primer paso en este sentido ha sido la creación de la Sociedad Pública de Alquiler, que tiene previsto iniciar su actividad antes de finalizar 2005. Todo ello sin abandonar las ayudas públicas y la construcción de viviendas protegidas, ya que el Plan de Vivienda casi duplica el número de actuaciones con respecto al anterior.

Objetivo

- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y lograr una utilización más eficiente del suelo.

Medidas

Se contemplan medidas dirigidas a impulsar el mercado de alquiler privado y a profesionalizar la oferta de alquiler:

- Puesta en funcionamiento de la Sociedad Pública del Alquiler para dinamizar el mercado privado de alquiler.
- Modificación del régimen fiscal y eliminación de obstáculos regulatorios para las sociedades dedicadas profesionalmente al alquiler de viviendas.

El Plan de Vivienda 2005-2008 introduce cambios sobre el modelo tradicional de vivienda protegida, como:

- Aumento del número de viviendas protegidas destinadas al alquiler, y ayudas especialmente orientadas a facilitar el acceso a la vivienda de los jóvenes y otros colectivos desfavorecidos.
- Potenciación de la rehabilitación de edificios y cascos históricos.

Otras medidas orientadas a mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda y la eficiencia medioambiental del sector:

- Reforma de la Ley del Suelo, para agilizar su puesta efectiva en uso y contribuir de forma más sostenible al desarrollo urbano en sus dimensiones social, económica y ambiental.
- Código Técnico de la Edificación, que incorporará la normativa europea sobre rendimiento energético de los edificios.
- Mejora de la protección de los compradores de vivienda, para evitar prácticas abusivas como la imposición de penalizaciones no autorizadas o el traspaso de gastos que corresponden al vendedor.

5.8 Turismo

La irrupción de las nuevas tecnologías, los cambios en los hábitos de los turistas, la aparición de nuevos competidores en países emergentes y la liberalización del sector del transporte aéreo, han planteado nuevos retos en el sector turístico que obligan a todos los agentes a realizar un esfuerzo de adaptación para poder seguir compitiendo. En este contexto cambiante, España sigue manteniendo una posición líder en el mercado, situándose entre los tres primeros países del mundo tanto en número de turistas como en ingresos turísticos. La actividad turística abarca múltiples áreas como el alojamiento, la restauración, el medioambiente, el transporte, las infraestructuras, etc., por lo que el diseño de las políticas requiere la colaboración de todos los agentes responsables, así como la coordinación entre las Corporaciones Locales, las CC.AA. y la Administración Central.

Objetivo

- Mantener o mejorar nuestra posición de mercado en número de turistas e ingresos.

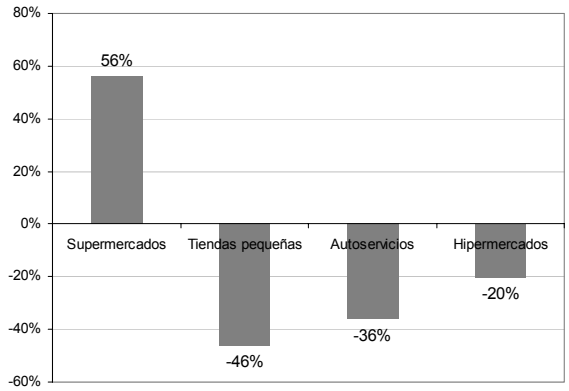
Medidas

- Plan de Objetivos de Promoción Exterior para la promoción de la imagen de España en el exterior como experiencia turística multidimensional, centrándose en periodos de demanda baja y nuevos países de origen.
- Propuesta de un conjunto de medidas para resolver de forma coordinada los principales problemas del sector que requieren de la actuación conjunta de varios Ministerios por la Comisión Interministerial de Turismo, convocada después de 5 años de inactividad.
- Plan Integral de Calidad del Turismo Español implementado por la Conferencia Sectorial de Turismo, con planes de excelencia y calidad turística. Creación del Consejo Español de Turismo como órgano de diálogo entre Estado, Corporaciones Locales, CC.AA., representantes empresariales, sindicatos y técnicos y profesionales de reconocido prestigio.
- Creación de un Fondo de Modernización de Infraestructuras Turísticas para los destinos con signos de madurez, en colaboración con las administraciones locales y del sector privado.

5.9 Distribución comercial

La distribución comercial es un sector de importancia clave para garantizar el acceso de las empresas a los consumidores, y un funcionamiento eficiente y competitivo del mismo resulta fundamental de cara a la formación de precios y a la competitividad. La evolución reciente del sector de distribución comercial en España señala que se están produciendo cambios en su estructura competitiva, tanto entre formatos comerciales como entre las propias empresas (véase Gráfico 38).

Gráfico 38. Evolución de las cuotas de mercado por tipo de establecimiento (1996-2002)
Alimentación y bebidas



FUENTE: Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED).

Las políticas de ámbito estatal para el sector de distribución se orientarán a crear un marco de referencia común para las CC.AA., dentro del cual las normativas autonómicas atiendan a su diversidad, garantizando la competencia en el sector, el desarrollo de la iniciativa empresarial, la transparencia en la formación de los precios y la protección de los derechos de los consumidores.

Objetivo

• Desarrollar una oferta equilibrada de formatos comerciales que permita atender las necesidades de todos los grupos sociales, en cuanto a sus hábitos de compra y posibilidades de movilidad.

Medidas

• Fomento de la competencia y la transparencia en este sector, para lo que se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

✓ Aumento del número de operadores en la red de Mercas, facilitando la entrada de nuevos operadores, como cooperativas agrarias u otras asociaciones.

✓ Publicación de información semestral sobre niveles de precios de alimentación y gran consumo por formatos comerciales.

✓ Elaboración y publicación de un índice de márgenes de distribución para productos de alimentación fresca.

✓ Información en tiempo real sobre precios de las operaciones realizadas en los Mercas.

▪ Mejora de la eficiencia en el canal de distribución, para lo cual se proponen varias actuaciones:

✓ Mejora del sistema de autorización administrativa para la apertura de establecimientos comerciales.

✓ Fomento del asociacionismo comercial mediante la creación de centrales de compras, redes franquiciadas y cooperativas de minoristas y mayoristas, promoviendo la oferta de servicios conjuntos.

✓ Desarrollo de planes de formación a emprendedores, la difusión y fomento de buenas prácticas y la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la gestión en el sector de la distribución.

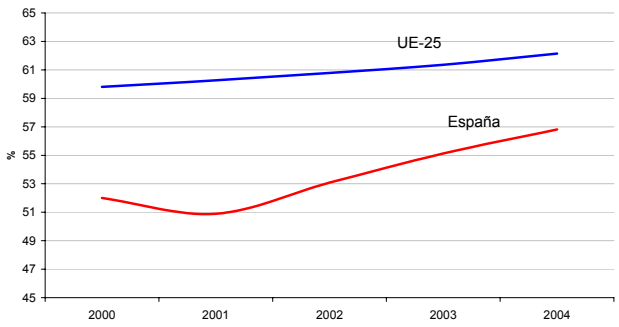
IV.6 SEXTO EJE: MERCADO DE TRABAJO Y DIÁLOGO SOCIAL

Un buen funcionamiento del mercado de trabajo es fundamental para cumplir los objetivos globales de este Plan Nacional de Reformas. En este sentido es ampliamente compartido que dos de los principales problemas del mercado de trabajo en España son:

i) El escaso volumen de empleo, especialmente femenino.
ii) La segmentación del mercado de trabajo.

Sin ninguna duda el principal cambio estructural experimentado por el mercado de trabajo español en los últimos años es la incorporación de la mujer. Así, la tasa de empleo femenina ha aumentado del 41,3% en 2000 al 48,3% en 2004. A pesar de este espectacular aumento en la participación laboral de las mujeres en los últimos años, la tasa masculina ya supera la media europea mientras que la tasa femenina es claramente inferior (veáse Gráfico 39). Por lo tanto, el problema de escaso volumen de empleo en relación a la media europea afecta especialmente a las mujeres. Por este motivo, las políticas activas de empleo de este Programa Nacional de Reformas se enfocan en aumentar la participación laboral y la reducción del paro de las mujeres (i.e. acciones positivas).

Gráfico 39. Tasa de actividad femenina



FUENTE: INE, Eurostat.

Respecto a la participación laboral de los trabajadores mayores (55-64 años), si bien es cierto que se está ligeramente mejor que la media europea y muy por encima en el caso de los varones, es necesario tomar medidas que apoyen la permanencia en la vida laboral.

En conjunto, como se ha señalado anteriormente aún se está lejos del cumplimiento de los tres objetivos originales de la Estrategia de Lisboa para el conjunto de la UE: i) tasa de empleo global del 70%; ii) tasa de empleo femenino del 60%; y iii) tasa de empleo de trabajadores mayores (55-64) del 50%.

En cuanto a la segmentación del mercado de trabajo, uno de cada tres trabajadores tiene contrato temporal (con contrato de duración determinada). La tasa de temporalidad es más del doble que la media europea.

En el periodo 2000-2004, la tasa de temporalidad apenas disminuyó un punto porcentual en el sector privado (pasando del 35,08% al 34,69%) y, al mismo tiempo, se incrementó en el sector público (pasando del 20,37% al 22,86%). Por sectores, la temporalidad se concentra en las actividades estacionales (turismo y agricultura) y en la construcción. La tasa de temporalidad es más elevada entre las mujeres y los jóvenes, y entre los trabajadores poco cualificados y los inmigrantes.

La temporalidad no sólo es negativa para quien la padece, sino que también es negativa para la economía en su conjunto. La amplia incidencia de contratos temporales desincentiva la inversión en capital humano por las empresas y los trabajadores y genera una excesiva rotación laboral.

Finalmente otras características del mercado de trabajo español son:

- Elevado desempleo juvenil
- Escasez de contratos indefinidos de jornada parcial
- Reducida movilidad de los trabajadores
- Elevada siniestralidad

Objetivos

Además del objetivo global de tasa de ocupación que se ha mencionado en el Capítulo 1, los objetivos de este eje son:

- Aumentar la tasa de empleo femenina desde el 48% hasta el 57%, superando la media europea.
- El objetivo global de tasa de ocupación también implica un aumento de la tasa ocupación de los trabajadores mayores (55-64 años).
- Reducir la tasa de desempleo juvenil desde el 22,1% hasta el promedio actual de la UE-25 (18,6%) en 2010. Se establece un objetivo intermedio del 19,3% para 2008.
- Reducir la siniestralidad laboral, medida como índice de incidencia, en un 15% (el índice de incidencia se define como el ratio accidentes de trabajo con baja en jornada laboral por cada 100 mil trabajadores afiliados a la Seguridad Social).
- Reducir la temporalidad
- Reducir la tasa de desempleo.
- Reducir el paro de larga duración.
- Mejorar la intermediación laboral de los Servicios Públicos de Empleo.

Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno convocó a los interlocutores sociales, optando por desarrollar un proceso de Diálogo Social. En julio de 2004 suscribieron una Declaración para el Diálogo Social que se está desarrollando en diferentes Mesas de negociación: Mesa de Mercado de Trabajo; Mesa para la Reforma de la Seguridad Social; Mesa para la Reforma de la Formación Continua; Mesa de Prevención de Riesgos Laborales; y Mesa para la atención a las Personas Dependientes.

Cabe señalar que la base sobre la que se está desarrollando el diálogo es la búsqueda de la combinación de flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores, de cara a conseguir un mercado de trabajo adaptado a las necesidades impuestas por el proceso de globalización.

Medidas

El proceso de Diálogo Social previsiblemente dará lugar a un acuerdo en fechas posteriores a la presentación de este Programa. Por este motivo, las medidas aquí recogidas son las que el Gobierno prevé acometer o, en su caso, plantear en el marco del Diálogo Social. Estas medidas se completarán posteriormente con los resultados alcanzados en el mismo.

1. *Medidas para incrementar el empleo de los jóvenes, en respuesta a las demandas del Pacto Europeo para la Juventud*

- Reforma del sistema de bonificaciones. En el ámbito del Diálogo Social podría plantearse, en el marco de una posible reforma del sistema de bonificaciones a la contratación indefinida, la incorporación de los jóvenes varones desempleados menores de 30 años como colectivo susceptible de contratación indefinida bonificada.
- Propuesta de formación, reciclaje o empleo para cada joven en situación de desempleo en el plazo de seis meses.
- Aumento de los periodos de trabajo y de prácticas en empresas y de formación a tiempo parcial en otro Estado miembro de la Unión.

2. *Medidas para aumentar la tasa de ocupación femenina y eliminar su discriminación laboral*

- Elaboración del Proyecto de Ley de Igualdad entre hombres y mujeres cuyo contenido principal en materia de empleo abarca los siguientes ámbitos: i) el avance en la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; ii) la lucha contra la discriminación salarial entre hombres y mujeres y iii) la elaboración de planes de igualdad para incentivar a las empresas a realizar acciones positivas dirigidas a las mujeres.
- Planes para promover el acceso al empleo: el 60% de las medidas de acción positivas se dirigirán a las mujeres. Se propondrá un tratamiento específico del sistema de bonificaciones en las cotizaciones sociales para la contratación estable de mujeres.
- Puesta en marcha de incentivos (dentro de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), que incluyen, entre otros elementos, bonificaciones para los contratos de sustitución de mujeres víctimas de violencia de género, así como un programa específico de inserción laboral.

3. *Medidas dirigidas a favorecer la conciliación entre la vida laboral y personal*

Entre otras medidas se están considerando:

- Mejora de la cobertura de plazas públicas para niños de 0-3 años.
- Mejora en la flexibilidad y seguridad del permiso laboral para el cuidado de los hijos, así como la ampliación de su duración en determinados supuestos (discapacidad y adopción).

4. *Puesta en Marcha de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia*

La puesta en marcha de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia contribuirá a promover la conciliación de la vida personal y profesional. Este programa, además de hacer frente al reto del aumento previsto en el número de personas dependientes, desarrollará nuevas fuentes de empleo y contribuirá a un incremento sustancial del nivel de ocupación, al elevar el empleo y la tasa de actividad femenina.

5. *Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social*

- Medidas de refuerzo de la contributividad a lo largo del ciclo vital y de simplificación de las modalidades de jubilación anticipada. Asimismo, se mantendrán los programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años. Todo ello con el objetivo de retrasar la edad efectiva de jubilación.
- Medidas de formación especificas para los parados de larga duración.
- Nuevo Programa Renta Activa de Inserción que establece una ayuda para los trabajadores mayores de 45 años demandantes de empleo que tengan especiales necesidades económicas.

6. *Medidas para favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad y otras personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión social*

- Regulación del empleo con apoyo, como medida de fomento de empleo de las personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo.
- Creación de equipos multiprofesionales especializados para la integración laboral de personas con discapacidad (desarrollo de la metodología de integración laboral ESTRELLA–MTAS).
- Diseño de itinerarios de inserción laboral que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad, como consecuencia de sus tasas de desempleo más elevadas.
- Seguimiento y control por parte de la inspección de trabajo del cumplimiento de la cuota de reserva de empleo.
- Promoción de la regulación legal de las Empresas de Inserción.
- Creación de Centros Integrales de Empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Actualización de la cuantía de las ayudas para la creación de Centros Especiales de Empleo.

7. *Medidas para mejorar del funcionamiento de las Instituciones del Mercado de Trabajo*

- Modernización de los Servicios Públicos de Empleo.

  ✓ Puesta en marcha de un programa de modernización del Servicio Público de Empleo y un nuevo diseño organizativo y de gestión que interrelaciona los procesos para la generación de empleo estable con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

  ✓ Creación de plataformas para la intermediación laboral, estableciendo los siguientes elementos esenciales:

  – Integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información de los Servicios Públicos de Empleo.

  – Existencia de un sitio común en red telemática que posibilite el conocimiento por los ciudadanos de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en todo el territorio nacional, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo.

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) deben operar en concurrencia con otros agentes en régimen de competencia, aprovechando todo el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, con el objetivo de hacer más eficiente la intermediación laboral, facilitar la movilidad geográfica e incrementar sustancialmente su cuota de participación en dicho mercado. En esta línea, se crea un Portal de Empleo que facilitará la intermediación entre empleadores y trabajadores.

- Mejora de la gestión de las prestaciones por desempleo. Se ha puesto en marcha en el año 2005, y con un horizonte de desarrollo de 2-3 años, un Plan de Modernización de las Prestaciones por Desempleo para mejorar la gestión e implantar nuevos canales no presenciales de atención a los ciudadanos, a través del teléfono y de Internet.
- Puesta al día del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Acompañando a la subida del 6,6% en 2004 y 4,5% en 2005, se han desvinculado de la evolución del salario mínimo la cuantía de un gran número de prestaciones sociales que estaban referenciadas al SMI, creándose un nuevo indicador, el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), cuya revisión se hará anualmente en función de la inflación prevista.

• Autorización a los convenios colectivos de la capacidad para establecer cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo al cumplir el trabajador la edad ordinaria de jubilación y que faciliten la existencia de objetivos coherentes con la política de empleo expresados en los mismos.

8. *Gestión adecuada de los flujos migratorios*

El proceso de normalización de trabajadores extranjeros, fruto del consenso global entre el Gobierno y los interlocutores sociales alcanzado en octubre de 2004, ha permitido integrar en el mercado de trabajo a un gran número personas.

Las medidas en este ámbito serán:

• Mejora de la gestión de la inmigración económica, a través de un aumento de la eficacia y la eficiencia en la selección y contratación de los trabajadores en origen. Incluso se impulsará la formación en origen para mejorar la adaptación e integración sociolaboral.

• Adecuación de la mano de obra a las necesidades reales de las empresas, canalizando los flujos migratorios para evitar que se produzcan situaciones de irregularidad y el consiguiente incremento de la economía sumergida.

• Puesta en marcha de un Plan Estratégico de Integración de Inmigrantes que les atribuya plenos derechos en la sociedad española.

9. *Medidas destinadas a reducir la temporalidad*

El objetivo es mejorar el funcionamiento del modelo existente, configurando un nuevo escenario legislativo que sea general, compensado, realista, que no comporte la introducción de rigideces adicionales a las hoy existentes y que permita una transición paulatina hacia un nuevo escenario que fomente la estabilidad en el empleo, pero cuidando que no conlleve peligros para la creación de empleo. Se trata de no crear descompensaciones o incertidumbres que puedan afectar al nivel de creación de empleo, compaginando flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores. Para ello, se procederá a:

• La revisión de las figuras contractuales de trabajo temporal y los costes de la contratación temporal e indefinida.

• La revisión del marco jurídico-laboral de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT).

• La elaboración de planes de actuación de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social para aflorar el trabajo irregular, y reforzar las acciones dirigidas a vigilar el cumplimiento de la normativa laboral.

10. *Medidas para promover el empleo autónomo y la economía social*

• En el marco del diálogo social, se está barajando la introducción de diversas medidas destinadas a fomentar el autoempleo, incluyendo el empleo en cooperativas y sociedades laborales.

11. *Medidas para mejorar el sistema de salud y seguridad en el trabajo*

La situación de la seguridad y la salud en el trabajo ha experimentado una mejora reciente, continuando el descenso en los índices de siniestralidad de los últimos años. Además, se evidencia un incremento generalizado de los recursos preventivos existentes en las empresas.

En el Diálogo Social se han acordado diversas medidas relacionadas con la prevención de riesgos laborales y la siniestralidad laboral, tales como:

• Reforma del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Hay un principio de acuerdo básico alcanzado el 19 de julio sobre las líneas principales para su potenciación.

• Habilitación de funcionarios técnicos de las Comunidades Autónomas para desempeñar funciones de colaboración con la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social en la vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales.

• Aumento de las dotaciones destinadas a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que desarrolla acciones dirigidas a mejorar la seguridad y salud en el trabajo en las pequeñas y medianas empresas.

• Incremento de las indemnizaciones por lesiones no invalidantes para trabajar que puedan sufrir los trabajadores a consecuencia de un accidente laboral o una enfermedad profesional.

• Realización de estudios multidisciplinares de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

12. *Apoyo al mantenimiento y consolidación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC)*

El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2005 recoge el propósito de los interlocutores sociales de llevar a cabo una política de crecimiento moderado de los salarios con el

fin de contribuir al control de la inflación, al crecimiento del empleo, al aumento de las inversiones productivas y a la mejora de la capacidad adquisitiva de los salarios y de la situación de las empresas. Se trata de inscribir nuestro aparato productivo en un modelo de competencia que se base en la mejora del valor añadido y no exclusivamente en el ajuste de los costes, al tiempo que se favorece la estabilidad en el empleo y la cualificación profesional. Todo ello sin perjuicio de mantener un marco de contratación temporal que permita responder a necesidades coyunturales.

Los criterios para la determinación de los salarios son, tres: i) la negociación salarial debe tomar como primera referencia el objetivo o previsión de inflación del Gobierno; ii) puede haber incrementos superiores a la inflación prevista dentro de los límites derivados del incremento de la productividad; y iii) los convenios colectivos así negociados incorporarán una cláusula de revisión salarial expost, sin que ello trunque el objetivo de moderación salarial.

El ANC 2005 incluye, además, tres recomendaciones generales: i) el crecimiento de los salarios en convenio debería también tener como referencia los costes laborales unitarios, como forma de mantener la competitividad internacional; ii) la negociación colectiva constituye un instrumento adecuado para establecer la definición y criterios de una estructura salarial adecuada a la realidad sectorial y empresarial; y iii) no se pueden tratar de manera uniforme situaciones distintas, por lo que se deberá tener en cuenta las condiciones específicas para fijar las condiciones salariales.

IV.7 SÉPTIMO EJE: PLAN DE FOMENTO EMPRESARIAL

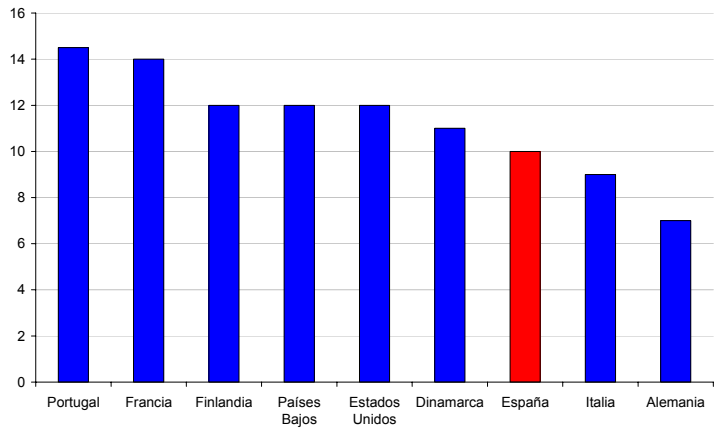
Cuando se analizan los datos españoles sobre creación, consolidación y destrucción de empresas se aprecian siete características básicas[30].

En primer lugar, España presenta un escaso espíritu emprendedor. La proporción de la población que está dando los primeros pasos para emprender un proyecto empresarial o tiene intención de hacerlo en un corto espacio de tiempo se encuentra muy por debajo de la media de los países de nuestro entorno. En este sentido, los estudiantes españoles manifiestan su preferencia por ser funcionarios o empleados de una gran empresa, antes que desarrollar su propio proyecto empresarial.

En segundo lugar, el coste de abrir y cerrar una empresa es elevado. En la comparación internacional se observa que el número de trámites administrativos necesarios en España para iniciar una actividad empresarial (10) es superior al promedio de la UE-15 (7,6), y el coste de los mismos también resulta ser mucho mayor tanto en términos de tiempo, como de dinero. En este sentido, abrir una empresa requiere un número de días (47) más de dos veces superior a la media de los países de la UE (20,3), siendo además necesario más del doble de gasto, medido en relación al PIB per cápita en Paridad de Poder de Compra (PPC). Del mismo modo, las estadísticas del Registro de la Propiedad proporcionan una evidencia indirecta del coste de cerrar una empresa: existe una elevada proporción de empresas que deja de presentar sus estados contables (lo cual indicaría que dejan de operar) sin darse de baja en el Registro.

En tercer lugar, España presenta una tasa de rotación (suma de las entradas y salidas de empresas en proporción sobre las empresas existentes) un 15% inferior a la de otros países, a pesar de que el tejido empresarial se caracteriza por el reducido tamaño de sus empresas (el 50% del empleo asalariado desarrolla sus actividades en empresas de menos de 20 empleados, frente al 37% en la UE-15). Atendiendo a que la evidencia empírica sugiere una relación negativa entre tamaño y rotación empresarial, nuestro dinamismo empresarial debería ser mucho mayor para situarnos en niveles de rotación empresarial comparables a los de la UE. En este sentido, el gráfico 40 ilustra nuestra baja tasa de creación de empresas relativa a Europa.

Gráfico 40. Tasa de creación de empresas



FUENTE: Banco de España.

En cuarto lugar, el número de empresas de base tecnológica es reducido en nuestra economía. En efecto, de acuerdo con el Directorio Central de Empresas (DIRCE), estas empresas representan únicamente el 1,8% del total. Además, el porcentaje de nuevas empresas manufactureras de tecnología alta y media-alta no alcanza el 1%. Este tipo de empresas se caracteriza por ser intensivas en capital y presentar crecimientos de la productividad elevados, que es, precisamente, uno de los retos de la economía española.

En quinto lugar, el gasto en innovación no tecnológica de las empresas españolas representa un porcentaje reducido de sus inversiones. La innovación no tecnológica (organización, procesos productivos, comercialización, etc.) es tan importante como la tecnológica y es fundamental para que la empresa pueda absorber con garantías las diversas perturbaciones que soportan las economías en la actualidad.

En sexto lugar, las nuevas empresas tienen una reducida probabilidad de crecer. El porcentaje de nuevas empresas que alcanzan 20 o más empleados y un crecimiento del 50% en la facturación en los cinco primeros años de vida es muy inferior al de otros países de la UE. Además, aun-

[30] En este diagnóstico se considera sólo empresas con más de un trabajador.

que España es una economía muy abierta al exterior, de entre los tres millones de empresas, tan solo 30.000 realizan una actividad exportadora y, por tanto, es necesario aumentar la base exportadora, favoreciendo la internacionalización de las empresas.

Por último, pero no por ello menos importante, existe una clara infrarrepresentación de los colectivos de jóvenes y mujeres en el mundo empresarial. De acuerdo con algunas estadísticas consultadas, la edad media de los socios de las empresas creadas en 1998 (últimos disponibles) era 36 años y sólo el 34% de los socios de esas empresas eran mujeres.

Objetivos

- El objetivo principal es potenciar la iniciativa emprendedora en toda la sociedad. En particular, el Programa Nacional de Reformas se plantea como objetivo específico acelerar el ritmo de creación de empresas en torno a un 25% (del 10% al 12,5%).
- Aumentar la creación de empresas innovadoras y de base tecnológica. Este tipo de empresas son cruciales para elevar la productividad agregada y favorecer la competitividad de nuestra economía[31].
- Simplificar el entorno jurídico y administrativo en el que las empresas desarrollan su actividad. Esto redundará en una reducción de los costes de creación, gestión y destrucción de empresas, tanto en términos monetarios como de tiempo.
- Potenciar la capacidad innovadora no tecnológica y la adopción de las tecnologías de la comunicación y de la información en todas las empresas, reforzando así los objetivos contenidos en el eje 4.
- Aumentar la presencia internacional de las empresas españolas. La diversificación de riesgos de las empresas pasa, sin duda, por la ampliación de sus mercados, en concreto de los mercados exteriores. Esto es clave para aprovechar el dinamismo de determinadas áreas geográficas.[32]
- Estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad. Esto permitirá que las empresas aprovechen las economías de escala en la producción y tengan acceso a los mercados financieros organizados. Todo ello redundará en una reducción de sus costes.

Medidas

Las principales medidas del Plan de Fomento Empresarial se agrupan en función de su carácter jurídico-administrativo, financiero, laboral, educativo y de fomento de la innovación.

1. *Medidas jurídico-administrativas*

- Extensión del método de tramitación telemática existente para la Sociedad Limitada Nueva Empresa (SLNE) a todas las sociedades de responsabilidad limitada (SL). La figura SLNE no ha tenido la aceptación esperada, probablemente debido a que todo su diseño gira en torno a conseguir que la apertura de la empresa se realice en 48 horas. Esto obliga a restringir elementos importantes para una sociedad, lo que ha originado un cierto rechazo por parte de los potenciales interesados. Sin menospreciar la importancia de la rapidez de los trámites, tan importante o más como el plazo de las 48 horas es la facilidad y unificación de los trámites administrativos, así como el asesoramiento que se recibe en el momento de crear una empresa. Por ello, se trata de extender las facilidades de la tramitación telemática a todas las SL.
- Ampliación de la red de PAIT's (Puntos de Acceso e Inicio de Tramitación). Los PAIT's se rigen por convenios con las CC.AA. y otras instituciones (ayuntamientos, asociaciones de empresarios,...) y sirven para facilitar la tramitación administrativa de nuevas empresas por medios telemáticos. La Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa instala y mantiene el software necesario y proporciona la formación requerida, mientras que la institución colaboradora aporta un determinado tipo de asesoramiento al usuario (jóvenes empresarios, mujeres, etc.) y, por tanto, da un valor específico a la red. La expansión de estos centros permitirá atender un mayor número de solicitudes sobre creación de empresas.
- Creación de las Oficinas Integradas de asistencia al ciudadano. Se desarrollará un nuevo sistema integral de asistencia al ciudadano y, dentro de él, se incorporará la gestión de trámites y ayudas a las empresas. Este proyecto integrará las actuales VUEs (Ventanilla Única Empresarial), que ahora están en las Cámaras de Comercio, ampliando los servicios que presta y lo extenderá a otras localizaciones geográficas, reduciendo los costes unitarios mediante la utilización de métodos telemáticos.

2. *Medidas financieras*

- Ampliación de la Línea ICO-PYME. Esta línea, que financia proyectos de hasta 1,5 millones de euros, es probablemente el instrumento más popular de apoyo financiero a la pequeña y me-

[31] Las medidas de innovación están recogidas en el eje 4, dentro de Ingenio 2010.

[32] Las medidas para la internacionalización de la economía se han presentado en el eje 5.

diana empresa y con más posibilidades, por tanto, de generar un efecto directo sobre el crecimiento y la modernización de las empresas.

- Tratamiento más favorable a las empresas que soliciten un préstamo ICO-PYME y cuenten con un aval de una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR). Estas entidades financieras avalan los préstamos que solicitan sus socios permitiendo, por tanto, reducir el coste de la financiación ajena.
- Articulación de una nueva línea ICO para medianas empresas para proyectos de inversión de entre 1,5 y 4 millones de euros. Esta línea permitirá movilizar fondos para las medianas empresas en unas condiciones, especialmente de plazos y carencia, no disponibles en el mercado, o disponibles a un coste mucho más elevado.
- Mejora sustancial de la línea ICO de internacionalización. Esta línea debe servir para financiar a las empresas españolas que quieran establecer una infraestructura comercial en el exterior o iniciar procesos exportadores. Hasta el momento, ha tenido una escasa demanda debido a su intermitencia, por lo cual se revisarán algunos de los parámetros para su concesión.
- Mejora de la línea ICO de microcréditos (préstamos hasta 25.000 euros). Estos créditos son atractivos para el pequeño emprendedor, ya que no exigen la presentación de garantías por el prestatario y se discrimina positivamente en su elección a favor de determinados colectivos (jóvenes, mujeres, desempleados e inmigrantes). En el nuevo planteamiento, las cajas de ahorros ya se han comprometido a crear una unidad de validación, apoyo y seguimiento de los proyectos al margen de la red comercial, que actúe también como tutorías activas, lo que le da un mayor valor a la iniciativa. Esta actuación puede ser extendida a otras instituciones financieras.
- Habilitación de una línea ICO de emprendedores. Esta iniciativa supondrá un planteamiento similar al anterior, pero sin discriminación positiva a favor de ningún tipo de colectivos.
- Desarrollo de una Red Nacional de "Business Angels" que permita el contacto y la cooperación entre las redes existentes en el ámbito autonómico. Los "Business Angels" son personas físicas que toman parte del capital social (y, por tanto, participan en la toma de decisiones) en empresas con elevado potencial de crecimiento en distintas fases de desarrollo.

3. *Medidas educativas*

- Reforma del Estatuto del Profesor Universitario, para que pueda participar en proyectos empresariales, permitiendo así avanzar en el campo de la Universidad emprendedora. Se trata de reforzar y extender una línea de actuación que el Gobierno ya ha iniciado y que permite a los funcionarios de centros de investigación participar en estos proyectos.
- Reforma de los planes de estudio, tanto en universidades como en Formación Profesional y Educación Secundaria, para que los estudiantes conozcan el entorno empresarial y lo reconozcan como un activo profesional, incluyendo la puesta en valor del fracaso empresarial hasta ahora con bajo reconocimiento social.

4. *Medidas para fomentar la innovación*

- Creación del Fondo de Fondos de capital-riesgo del Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI). La idea es inducir a que los fondos de capital-riesgo inviertan en proyectos empresariales en fases de semilla y arranque (véase eje 4).
- Bonificación de las cotizaciones sociales del personal investigador. A diferencia de las ayudas públicas a la I+D a través de las deducciones fiscales en el Impuesto de Sociedades, estas bonificaciones pueden aplicarse con independencia de si la empresa tiene pérdidas o beneficios, algo especialmente importante en los primeros años de vida de la empresa.
- Ampliación de la línea de préstamos participativos a empresas innovadoras y de base tecnológica. Los préstamos participativos son un instrumento financiero intermedio entre un crédito puro y el capital social de los accionistas de una empresa. Su principal ventaja reside en que el tipo de interés asociado es variable y está vinculado al rendimiento de la empresa.
- Mejora del sistema de transferencia de tecnología a empresas, prestando especial atención al conjunto de Centros Tecnológicos.
- Adopción de un programa de estímulo a la innovación empresarial en áreas no tecnológicas, que incluya el apoyo a clusters empresariales intensivos en conocimiento, en cooperación con las CC. AA.

5. *Medidas laborales*

- Bonificación de las cotizaciones sociales para el empleo generado en empresas creadas por jóvenes y mujeres.
- Refuerzo de la medida de capitalización de la prestación por desempleo en modalidad de pago único. Así, se permitirá capitalizarla también a los trabajadores temporales de cooperativas y sociedades laborales que vayan a incorporarse como socios trabajadores, siempre que no hayan tenido una relación laboral de más de 24 meses con estas empresas.

V. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO: RENDICIÓN DE CUENTAS

Con el objetivo de facilitar la rendición de cuentas y la revisión anual del Programa Nacional de Reformas, se pondrá en marcha tanto un mecanismo de seguimiento como un sistema de evaluación.

En lo que se refiere al mecanismo de seguimiento del PNR, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) encargará, al menos, un Informe Anual de Seguimiento que se elaborará antes de la revisión anual que la Comisión Europea realizará cada otoño. El Informe Anual de Seguimiento del PNR se hará público y será un informe recopilatorio de los avances realizados durante los doce meses anteriores. En dicho informe se detallarán las medidas que se han puesto en marcha en cada uno de los ejes principales de actuación y se propondrán cambios y nuevas medidas en aquellas áreas que lo precisen. Asimismo, este Informe incluirá una revisión del grado de cumplimiento de los objetivos finales e intermedios señalados en este Programa. Para facilitar el seguimiento público de este Programa, y en aras de una total transparencia, se hará pública una batería de 80 indicadores de seguimiento del mismo (véase Cuadro 8).[33]

El Gobierno es consciente del papel crucial que deben jugar los Interlocutores Sociales, las Comunidades Autónomas y el Parlamento para que este PNR cumpla los objetivos que se ha fijado y que han sido ampliamente compartidos. Por ello, el Gobierno mantendrá el diálogo para la elaboración de estos informes con los Interlocutores Sociales, con los representantes de las Regiones, con el Parlamento, con las Cámaras de Comercio y con el resto de agentes que han colaborado en este PNR, y se reunirá con ellos, al menos, dos veces al año coincidiendo con las distintas fases de seguimiento del Programa de Reformas.

En este sentido, y dadas las importantes competencias que tienen las Comunidades Autónomas en muchas de las políticas de este Programa, sería muy conveniente que se extendiera la iniciativa sugerida por algunas de ellas para nombrar un coordinador regional de la Estrategia de Lisboa que supervise las áreas relacionadas con la Estrategia en su Comunidad y que pudiera elaborar un Programa Regional de Reformas (PRR).

De forma paralela a este mecanismo de seguimiento, para obtener una **evaluación independiente del PNR**, la CDGAE encargará a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que contará con el apoyo del Observatorio para la Sostenibilidad, o a otra institución independiente una evaluación anual del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas de cada uno de los 7 ejes del Programa Nacional de Reformas. Esta evaluación anual del PNR se hará pública tras su envío a la CDGAE y será remitida al Parlamento, a las Comunidades Autónomas, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a los Interlocutores Sociales.

[33] Además, el Plan de Dinamización, como se ha señalado, incluye un compromiso de revisión anual y el primer paquete de medidas es objeto de seguimiento regular en la CDGAE.

Cuadro 8

BATERÍA DE INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR)*						
	ESPAÑA		UE-15		UE-25	
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO (Índice UE-25 = 100)	96,8		106,4		100,0	
EJE 1: REFUERZO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA (directrices 1-6)						
•Capacidad/Necesidad de financiación del sector público (% PIB)	-0,1		-2,6		-2,6	
•Tasa de ahorro (% PIB)	22,9		20,2		20,16	
•Tasa de ahorro de los hogares (% renta disponible)	9,3				-	
•Tasa de inversión no residencial (% PIB)	10,7		13,1		-	
•Stock de capital productivo/empleo (miles de euros en PPC)	70,1		71,2		-	
•Déficit por cuenta corriente (% PIB)	-5,3		0,4	(2003)	0	(2003)
•Endeudamiento de los hogares (pasivos/renta bruta)	102,7	(2003)	-		-	
•IRPF: número de tramos	5		4,6		3,9	
•IRPF: tipo marginal máximo	45		47		41	
•Impuesto de Sociedades: tipo impositivo	35		29,3		25,7	
•Financiación autonómica: ingresos responsabilidad de las CC.AA sobre su gasto total	39		-		-	
•Dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (mill. euros)	19.330,4		-		-	
EJE 2: PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE Y PROGRAMA AGUA (directriz 16)						
•Stock de capital público/población (%)	8,5		9,5		-	
•Cuota de la carretera sobre el transporte interior de mercancías (%)	94,3	(2003)	79,4	(2003)	76,4	(2003)
•Cuota del automóvil privado sobre el transporte terrestre de pasajeros (%)	82,8	(2002)	84,9	(2002)	-	
•Intensidad del transporte de mercancías en la economía (Ton-km/PIB)	226,6		190,8		209,5	
•Dotación de carreteras (km/1.000 km2)	17,9		28,8	[1]		
•Capitales de provincia con acceso directo a la red de carreteras de alta capacidad	41		-		-	
•Población residente a menos de 30 km de una carretera de alta capacidad (%)	89		-		-	
•Capitales de provincia con acceso directo a la red ferroviaria de alta velocidad	10		-		-	
•Población residente a menos de 50 km de una estación ferroviaria de alta velocidad (%)	25		-		-	
•Capacidad de servicio del sistema aeroportuario (Mill. ton/año)	410		-		-	
•Capacidad del sistema portuario (Mill. viajeros/año)	170		-		-	

[1] Excluye países con redes de carreteras de alta capacidad poco desarrolladas (Grecia, Suecia, Finlandia e Irlanda)

** Si no se indica lo contrario, el dato que aquí se recoge corresponde a 2004*

(Continuación)

BATERÍA DE INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR)*			
	ESPAÑA	UE-15	UE-25
EJE 3: AUMENTO Y MEJORA DEL CAPITAL HUMANO (directrices 23 y 24)			
•Resultados en el Informe PISA de la OCDE (2003)		-	-
-En comprensión lectora	21,1 [2]	-	-
	23,2 [3]	-	-
-En matemáticas	23 [2]	-	-
	25,6 [3]	-	-
- En ciencias (puntos, máximo = 600)	487[4]	-	-
•Nivel de conocimiento de lenguas extranjeras (%)			
- Nivel inferior [5]	15	-	-
- Nivel superior [6]	17	-	-
•Escolarización a los 2 años (%)	21,7	-	-
•Escolarización de los 3 a los 6 años (%)	94,7	-	67,6
•Tasa de idoneidad en la educación primaria (% alumnos que realiza el curso que corresponde a su grupo de edad)	87,2	-	-
•Titulados en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) (% 20-24 años)	70,2	-	76,0
•Graduados en Educación Secundaria superior (población 20-24 años)	62,5	73,5	76,4
•Ingreso en la educación terciaria (universitaria y profesional de grado superior)	46,0	-	-
•Titulados superiores en ciencias, matemáticas y tecnología (%)	12,0	11,9	10,9
• Población que recibe formación permanente (%)	5,2	10,7	9,9
• Número de programas de colaboración con las administraciones educativas	610	-	-
• Dotación presupuestaria para los programas de colaboración con las administraciones educativas (millones de euros)	4,5	-	-

[2] Porcentaje de alumnos españoles situados en los niveles 0 y 1 de rendimiento en PISA. Se trata de disminuir en un 25% el porcentaje de alumnos en los niveles más bajos de competencia. Hay 6 niveles, siendo el nivel 0 el más bajo y el nivel 6 el más alto.

[3] Porcentaje de alumnos españoles situados en los niveles 4, 5 y 6 de rendimiento en PISA. El objetivo es incrementar en un 25% el porcentaje de alumnos en los niveles más altos de competencia.

[4] Puntuación de España en PISA. El objetivo es obtener una puntuación superior a la media de la OCDE, que se sitúa en 500 puntos.

[5] Porcentaje de alumnos españoles situados en los niveles 1 y 2 de competencia en las evaluaciones nacionales.

[6] Porcentaje de alumnos españoles situados en los niveles 5 y 6 de competencia en las evaluaciones nacionales.

** Si no se indica lo contrario, el dato que aquí se recoge corresponde a 2004*

(Continuación)

BATERÍA DE INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR)			
	ESPAÑA	UE-15	UE-25
EJE 4: ESTRATEGIA DE I+D+i (INGENIO 2010) (directrices 7,8 y 9)			
•Participación privada en la financiación de la I+D (2003)	48,4	56,1	55,4
•Penetración de la banda ancha (número de líneas por cada 100 habitantes)	8,6	10,1	-
•Penetración de la banda ancha (población con disponibilidad de acceso, %)	92	84	-
•Acceso de los hogares a internet (%)	13,8	17,0	-
•Acceso de las empresas a internet (% sobre el total)	87,0	90,0	89,0
•Acceso de las empresas de menos de 10 empleados a internet	36,0	29,7	-
•Población que utiliza habitualmente internet (%)	37,5	43,0	-
•Número de alumnos por ordenador conectado a internet	10,0		-
•Peso de los doctores en ciencia y tecnología: total (por cada 1000 hab entre 20-29 años)	12,6	13,1	12,2
- Mujeres	7,8	8,2	7,7
- Hombres	17,1	17,9	16,6
•Patentes registradas en la oficina europea EPO (por millón de habitantes)	25,5	158,5	133,6
•Patentes registradas en la oficina americana USPTO (por millón de habitantes)	8,0	71,3	59,9
•Empresas de más de 10 empleados con página web propia (%)	40,0	60,0	-
•Empresas de menos de 10 empleados con página web propia (%)	10,7	27,0	-
•Empresas de más de 10 empleados que han comprado por internet (%)	3,0	29,0	-
•Empresas de menos de 10 empleados que han comprado por internet (%)	4,7	13,8	-
•Empresas con acceso a internet con problemas de seguridad (%)	29,0	27,0	-

** Si no se indica lo contrario, el dato que aquí se recoge corresponde a 2004*

(Continuación)

BATERÍA DE INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR)			
	ESPAÑA	UE-15	UE-25
EJE 5: MÁS COMPETENCIA, MEJOR REGULACIÓN, EFICIENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y COMPETITIVIDAD (directrices 7-15)			
Energía			
•Diferencial de los precios antes de impuestos de los productos petrolíferos		-	-
Gasóleo	0,0	2,6	3,1
Gasolina	0,0	3,6	3,9
•Intensidad energética (consumo de energía primaria: kg/1000 euros) (2003)	226,59	190,82	209,49
•Participación de las energías renovables sobre el total de las energías primarias	6,7	5,9	5,9
•Interconexiones eléctricas (% de la capacidad de producción de energía en 2005)	6,0	-	-
Administraciones Públicas			
•Disponibilidad de trámites públicos básicos por internet (Índice 20 trámites seleccionados = 100)	55	49	41
•Disponibilidad y uso eAdministración Ciudadanos, % (obtener información)	22	24,6	-
•Disponibilidad y uso eAdministración Ciudadanos, % (envío de formularios cumplimentados)	6,7	6,3	-
•Disponibilidad y uso eAdministración empresas, % (obtener información)	48,0	43,0	-
•Disponibilidad y uso eAdministración empresas, % (envío de formularios cumplimentados)	32,0	26,0	-
Distribución comercial			
•Productividad por empleado (miles de euros)	24,6	-	-
•Número de empleados por establecimiento (2000)	2,8	4,8	-
•Densidad comercial (nº establecimientos por cada millón de habitantes) (2000)	13.360,3	7.004	-
Vivienda			
•Tamaño del mercado de alquiler (% viviendas alquiladas/total viviendas ocupadas)	11,4	32,8	-
Sector exterior			
•Diferencial de inflación	-	1,1	0,9
•Diferencial de crecimiento de los costes laborales unitarios	-	1,7	1,7
•Exportaciones de alto contenido tecnológico (% total exportaciones) (2003)	5,9	17,2	17,8
•Cuota de mercado en Estados Unidos	0,5	-	-
•Cuota de mercado en China	0,4	-	-
•Gasto medio por turista (euros)	872,0	-	-

** Si no se indica lo contrario, el dato que aquí se recoge corresponde a 2004*

(Continuación)

BATERÍA DE INDICADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS (PNR)			
	ESPAÑA	UE-15	UE-25
EJE 6: MERCADO DE TRABAJO Y DIÁLOGO SOCIAL (directrices 17-24)			
•Tasa de actividad	68,7	70,5	69,6
•Tasa de paro	11,0	8,1	9,0
•Tasa de desempleo de larga duración	3,9	3,3 (2003)	-
•Tasa de actividad femenina	56,8	61,5	62,1
•Tasa de paro femenina	15,1	9,3	10,2
•Tasa de empleo de los mayores de 55 años (% total de población entre 55 y 64 años)	41,3	41,9	40,5
•Tasa de temporalidad	32,4	12,8 (2003)	-
•Tasa de temporalidad en el sector privado	34,7	-	-
•Edad media de jubilación (2003)	61,4	61,4	61,0
•Tasa de parcialidad (contratos indefinidos de jornada parcial sobre el total)	8,7	18,6 (2003)	-
EJE 7: PLAN DE FOMENTO EMPRESARIAL (directrices 8, 14 y 15)			
•Número de trámites necesarios para iniciar una actividad empresarial	10,0	7,6	7,7
•Número de días necesarios para iniciar una actividad empresarial	47,0	20,3	21,0
•Coste para iniciar una actividad empresarial (% renta per cápita)	16,5	6,7	7,2
•Creación de empresas de base tecnológica (%)	0,8	-	-

** Si no se indica lo contrario, el dato que aquí se recoge corresponde a 2004*

VI. ANEXO

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices macroeconómicas	
1. Garantizar la estabilidad macroeconómica para un crecimiento sostenible.	
2. Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria, previa a la creación de más empleo	
EJE 1	• Modificación del principio de estabilidad presupuestaria para establecerlo a lo largo del ciclo económico. •Obligación de superávit en períodos de alto crecimiento. •Separación de la Seguridad Social del resto de Administraciones Públicas en el objetivo de estabilidad •Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas •Dotaciones adicionales al Fondo de Reserva de la Seguridad Social •Proceso extraordinario de regularización de trabajadores •Reformulación de las pensiones de viudedad •Mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones para determinar la pensión de jubilación. •Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria de jubilación •Marco de nuevas limitaciones en el reconocimiento de las pensiones mínimas •Introducción de elementos de contributividad en la pensión de incapacidad permanente en función de los años cotizados •Plan estratégico de política farmaceútica •Plan de Calidad para mejorar la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud
EJE 5	• Planes Integrales de Desarrollo de Mercados hacia países con elevado potencial de crecimiento o tamaño • Plan de Internacionalización de Sectores con Alto Contenido Tecnológico • Incremento en la base exportadora (programa "Aprender a Exportar" y un reforzamiento del Plan Iniciación Promoción Exterior (PIPE) 2000)
EJE 6	• Medidas para incrementar el empleo de los jóvenes, en respuesta a las demandas del Pacto Europeo para la Juventud (bonificaciones, formación) • Medidas para aumentar la tasa de ocupación femenina y eliminar su discriminación laboral (Ley de Igualdad entre hombres y Mujeres, bonificaciones, planes de empleo específicos) • Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social (programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años, programa de formación especifico para los parados de larga duración, nuevo programa Renta Activa de Inserción)
3. Propiciar una asignación eficiente de los recursos orientada al crecimiento y al empleo	
EJE 1	•Reducción del número de tramos de la tarifa del IRPF y del tipo marginal máximo •Mejora del tratamiento fiscal de los rendimientos del trabajo respecto de otras fuentes de renta • Reducción del tipo impositivo y simplificación del Impuesto sobre Sociedades •Creación de nuevos hechos imponibles destinados a corregir externalidades negativas derivadas del uso de determinados recursos (energía, agua, ...) •Prioridad presupuestaria a políticas de gasto más relacionadas con la productividad, como I+D+i, Infraestructuras, Educación y Formación Continua •Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
4. Velar porque la evoLución salarial contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento	
EJE 6	•Apoyo al mantenimiento y consolidación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC)
5. Reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo	
EJE 1	•Nuevos requerimientos de información en las cuentas públicas de todas las Administraciones para dotarlas de más transparencia •Creación de nuevos hechos imponibles destinados a corregir externalidades negativas derivadas del uso de determinados recursos (energía, agua, ...) •Refuerzo y continuidad del Acuerdo que mejora la transparencia en la información económica y estadística •Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios •Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas • Proceso extraordinario de regularización de trabajadores
EJE 5	• Puesta en funcionamiento de la Sociedad Pública del Alquiler para dinamizar el mercado privado de alquiler
6. Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.	
EJE 1	• Modificación del principio de estabilidad presupuestaria para establecerlo a lo largo del ciclo económico. Obligación de superávit en períodos de alto crecimiento. Separación de la Seguridad Social del resto de Administraciones Públicas en el objetivo de estabilidad • Nuevos requerimientos de información en las cuentas públicas de todas las Administraciones para dotarlas de más transparencia • Refuerzo y continuidad del Acuerdo que mejora la transparencia en la información económica y estadística

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices microeconómicas	
7. Incrementar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo, en particular en el sector privado, para crear un espacio europeo del conocimiento.	
EJE 4	• Aumentar las partidas presupuestarias para I+D+i civil en un mínimo del 25% anual hasta 2008 • Proyectos CÉNIT de consorcios público-privados • Fondo de Fondos de capital riesgo para empresas tecnológicas (programa CÉNIT) • Torres-Quevedo para incorporación de doctores a empresas (programa CÉNIT) • Proyectos CONSOLIDER para crear grupos de investigación excelentes • Proyectos CIBER para crear redes de investigación sanitaria (programa CONSOLIDER) • I3 para la Incentivación, Integración e Intensificación de la actividad investigadora (programa CONSOLIDER) • Programa CONSOLIDER (Masa crítica y excelencia investigadora): Fondo de grandes instalaciones científico–tecnológicas • Mejora de la Gestión y la Evaluación de la I+D+i: Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE) • Ley de Agencias para fomentar la I+D+i • Reforma de la Ley Organica de Universidades (LOU) para fomentar la I+D+i • Reformas normativas para fomentar la I+D+i: Ley de Contratación Pública
8. Facilitar la innovación en todas sus formas.	
EJES 3 y 4	• Plan AVANZ@: hogares • Plan AVANZ@: educación
EJE 4	• Plan AVANZ@: empresas • Proyectos CÉNIT de consorcios público-privados • Fondo de Fondos de capital riesgo para empresas tecnológicas (programa CÉNIT) • Torres-Quevedo para incorporación de doctores a empresas (programa CÉNIT)
EJES 4 y 5	• Plan AVANZ@: Conecta (Administración Pública Digital)
EJE 7	• Creación del Fondo de Fondos de capital-riesgo del Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) • Bonificación de las cotizaciones sociales del personal investigador • Ampliación de la línea de préstamos participativos a empresas innovadoras y de base tecnológica. • Mejora del sistema de transferencia de tecnología a empresas, prestando especial atención al conjunto de Centros Tecnológicos. • Adopción de un programa de estímulo a la innovación empresarial en áreas no tecnológicas, que incluya el apoyo a clusters empresariales
9. Facilitar la difusión y la utilización eficaz de la TIC y construir una sociedad de la información plenamente integradora.	
EJES 3 y 4	• Plan AVANZ@: hogares • Plan AVANZ@: educación
EJE 4	• Plan AVANZ@: empresas
EJE 5	• Plan AVANZ@: Conecta (Administración Pública Digital) • Garantizar la entrada efectiva del cuarto operador con licencia UMTS en el mercado de la telefonía móvil, estableciendo como fecha límite junio de 2006 para el inicio de las operaciones y el lanzamiento comercial de sus • El Gobierno abordará un Plan de extensión de la Banda Ancha, para alcanzar una cobertura de prácticamente toda la población en 2010.
10. Reforzar las ventajas competitivas de la base industrial.	
EJE 4	• Proyectos CÉNIT de consorcios público-privados • Fondo de Fondos de capital riesgo para empresas tecnológicas (programa CËNIT) • Programa CÉNIT (Colaboración pública-privada): Torres-Quevedo para incorporación de doctores a empresas
EJE 5	• Desarrollo de planes de formación a emprendedores, la difusión y fomento de buenas prácticas y la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la gestión en el sector de la distribución comercial.

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices microeconómicas	
11. Fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.	
EJE 1	• Creación de nuevos hechos imponibles destinados a corregir externalidades negativas derivadas del uso de determinados recursos (energía, agua, ...)
EJE 5	• Desarrollo de un nuevo sistema de pagos por garantía de potencia para asegurar el suministro en el medio plazo • Nueva metodología transparente y objetiva para que la determinación de la tarifa eléctrica favorezca eficiencia en el consumo, en la producción y en el suministro de electricidad y sea compatible con el mercado libre • Profundizar en la independencia y en la transparencia de la gestión de las redes de distribución • Aplicar la nueva metodología para la retribución de la distribución eléctrica para la eficiencia en el desarrollo de las redes • Agilizar la construcción de redes de transporte de electricidad • Mejorar los mecanismos de coordinación de la Gestión Técnica del Sistema Gasista con la Operación de Sistema Eléctrico. • Desarrollar las Normas de Gestión Técnica del Sistema Gasista para mejorar los procedimientos de gestión, balance y suministro de gas, introduciendo los mecanismos necesarios para una mayor garantía del suministro y una gestión más eficiente del sistema • Incrementar la eficiencia en los mecanismos de planificación, construcción y explotación de las redes de transporte • Potenciar la penetración de los biocarburantes, facilitando su comercialización • Fomentar el uso eficiente del agua y de los recursos naturales y la aplicación de las mejores tecnologías limpias disponibles (menos contaminantes y menos productoras de residuos) de acuerdo con la legislación ambiental, garantizando que no existe dumping medioambiental • Elaborar Planes de Demarcación para ponerlos en marcha a finales de 2009. • Promover una mejor asignación de agua entre sectores mediante la generalización de los centros de intercambio de derechos al uso del agua • Reformar las Confederaciones Hidrográficas, para permitir una mayor incorporación de todas las Administraciones implicadas en la toma de decisión y el control público del uso del agua y su calidad • Puesta en funcionamiento de la Sociedad Pública del Alquiler para dinamizar el mercado privado de alquiler • Reforma de la Ley del Suelo para agilizar su puesta efectiva en uso y contribuir de forma más sostenible al desarrollo urbano en sus dimensiones social, económica y ambiental • Código Técnico de la Edificación, que incorporará la normativa europea sobre rendimiento energético de los edificios
12. Desarrollar y profundizar el mercado interior.	
EJE 5	• Ley de Contratos del Sector Público, que transpondrá las directivas comunitarias • Profundizar en la independencia y en la transparencia de la gestión de las redes de distribución del gas y de la electricidad • Revisar la metodología y estructura de los peajes para resolver situaciones de congestión y mejorar la eficiencia en el uso de las redes, creando un peaje interrumpible • Transponer la tercera Directiva sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, que obligará a una profunda renovación del marco actual de prevención dirigida a reforzar la integridad del sector

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices microeconómicas	
13. Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa y cosechar los frutos de la globalización.	
EJE 5	• Defensa de la Competencia: El Gobierno prevé elevar al Parlamento el Anteproyecto de Ley para la reforma de la Ley de Defensa de la Competencia en 2006. • Planes Integrales de Desarrollo de Mercados hacia países con elevado potencial de crecimiento o tamaño • Plan de Internacionalización de Sectores con Alto Contenido Tecnológico • Incremento en la base exportadora (programa "Aprender a Exportar" y un reforzamiento del Plan Iniciación Promoción Exterior (PIPE) 2000) • Reforma del mecanismo de percepción de los Costes de Transición a la Competencia (CTCs) de forma que no interfiera ni distorsione la formación de precios en el mercado • Nueva metodología transparente y objetiva para que la determinación de la tarifa eléctrica favorezca eficiencia en el consumo, en la producción y en el suministro de electricidad y sea compatible con el mercado libre • Suprimir a medio plazo las tarifas para grandes consumidores de gas natural • Profundizar en la independencia y en la transparencia de la gestión de las redes de distribución • Revisar la retribución de la distribución de gas natural para asegurar la calidad en el suministro y el despliegue eficiente de nuevas infraestructuras • Desarrollar mercados secundarios de gas y de reserva de capacidad en las instalaciones gasistas • Diseñar los peajes de tránsito internacional • Revisar el marco regulatorio con el fin de reforzar la independencia en la gestión tanto de las redes de transporte como de la composición accionarial • Crear una base de datos compartida con las CCAA sobre puntos de suministro de productos petrolíferos • Mejorar la remisión de datos sobre precios desde las Estaciones de Servicio al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio • Mejorar la transparencia en el acceso de terceros a las instalaciones de transporte • Establecer modelos normalizados de contratos de acceso a las instalaciones del sistema logístico de CLH que se propondrían a la Dirección General de Política Energética y Minas para su aprobación o modificación • Obligar a remitir a la CNE todas las denegaciones de acceso, aunque éstas no hayan derivado en un conflicto • Garantizar la libertad de acceso de cualquier empresa a las instalaciones públicas de recogida de carga (puertos, plataformas logísticas, etc.) • Crear un regulador ferroviario independiente, con capacidad suficiente para asumir las tareas de fijación de las tarifas de acceso a la infraestructura ferroviaria y los criterios de asignación de los surcos de utilización • Desinversión de RENFE en las empresas de transporte ferroviario en las que esté presente y que puedan ser competidoras en un futuro • Reforma de la Ley de Puertos: Reformar las sociedades de estiba, fijando objetivos a medio plazo de racionalización de plantillas • Reducir los plazos máximos de duración de los títulos de concesión • Limitar de forma efectiva la posibilidad de renovación automática de las concesiones • Permitir la prestación de servicios de auto-handling a las aerolíneas que cumplan con determinados requisitos • Elaborar un código único de gobierno corporativo de las empresas y de actualización de la normativa sobre abuso de mercado, para lo cual se ha creado el Grupo de Trabajo de Buen Gobierno • Creación de un regulador independiente para el sector postal • Garantizar la transparencia en la financiación del servicio postal universal, mediante una adecuada separación contable de los costes de Correos y Telégrafos que identifique los servicios no liberalizados de aquellos otros servicios abiertos a la competencia • Incrementar el número de operadores en la red de Mercas, facilitando la entrada de nuevos operadores, como cooperativas agrarias u otras asociaciones • Publicar información semestral sobre niveles de precios de alimentación y gran consumo por formatos comerciales • Elaboración y publicación de un índice de márgenes de distribución para productos de alimentación fresca • Información en tiempo real sobre precios de las operaciones realizadas en los Mercas • Mejorar el sistema de autorización administrativa para la apertura de establecimientos comerciales
EJE 7	• Mejora sustancial de la línea ICO de internacionalización

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices microeconómicas	
14. Hacer más competitivo el entorno de las empresas y fomentar la iniciativa privada mediante la mejora de la reglamentación.	
EJE 5	•Creación la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios • Plan para la modernización de destinos turísticos maduros • Aplicar la nueva metodología para la retribución de la distribución eléctrica para la eficiencia en el desarrollo de las redes • Suprimir a medio plazo las tarifas para grandes consumidores de gas natural • Elaborar un Reglamento sobre el dominio público radioeléctrico que incluirá las normas relativas a la autorización de la transmisión de los derechos de uso del espectro • Elaborar un código de buenas prácticas, pactado entre los operadores móviles y los ayuntamientos, que establecerá los criterios para el despliegue de antenas de telefonía . • Elaborar la Ley General Audiovisual que armonizará la legislación audiovisual vigente, adaptándola al nuevo contexto tecnológico y social • Se creará una autoridad reguladora independiente para el sector audiovisual a nivel estatal • Asegurar la calidad e independencia de la Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, dotando a la radiotelevisión pública de unos presupuestos equilibrados y de controles para la eficacia y la responsabilidad de su gestión • Reforzar las inspecciones realizadas a los vehículos y empresas de transporte de mercancías por carretera • Aplicar con especial rigor las actuaciones sancionadoras por graves incumplimientos de las normas sobre pesos máximos, tiempos de conducción o contratación irregular de trabajadores • Agilizar el proceso de concesión de licencias a operadores privados, limitando los requisitos al cumplimiento de las necesarias condiciones de capacidad empresarial y garantías de seguridad • Revisar el modelo actual de gestión de la red de aeropuertos de AENA, permitiendo la participación de las CCAA, entidades locales y asociaciones empresariales a través de consejos consultivos, compatibles con los objetivos de gestión en red y caja única • Reformar las Confederaciones Hidrográficas, para permitir una mayor incorporación de todas las Administraciones implicadas en la toma de decisión y el control público del uso del agua y su calidad • Potenciación de la rehabilitación de edificios y cascos históricos • Reforma de la Ley de Puertos: Autorizar la autoprestación de servicios a las navieras que cumplan determinadas condiciones en cuanto al tipo de cargas transportadas y al personal a emplear • Mejora de la protección de los compradores de vivienda, para evitar prácticas abusivas como la imposición de penalizaciones no autorizadas o el traspaso de gastos que corresponden al vendedor • Mejora del sistema de autorización administrativa para la apertura de establecimientos comerciales
EJE 7	• Extensión del método de tramitación telemática existente para la Sociedad Limitada Nueva Empresa (SLNE) a todas las sociedades de responsabilidad limitada (SL) • Ampliación la red de PAIT's (Puntos de Acceso e Inicio de Tramitación) • Creación las Oficinas Integradas de asistencia al ciudadano • Refuerzo de la medida de capitalización de la prestación por desempleo en modalidad de pago . • Bonificación de las cotizaciones sociales para el empleo generado en empresas creadas por jóvenes y mujeres

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices microeconómicas	
15. Fomentar una mayor cultura empresarial y crear un entorno más propicio para las PYMEs.	
EJE 1	• Reducción del tipo impositivo y simplificación del Impuesto sobre Sociedades
EJE 5	• Sociedad Estatal de Promoción y Atracción de Inversiones Exteriores • Fomento de empresas con tamaño suficiente para realizar inversiones en modernización y gestión profesionalizada de las flotas • Reforma de la Ley de Puertos: Simplificar el esquema actual de tasas portuarias • Reforma de la Ley de Puertos: Estudiar la posibilidad de fijar a cada autoridad portuaria un objetivo global de reducción de las tasas • Basar los criterios de asignación de las concesiones en ofertas en variables económicas (tarifas mínimas, subvenciones mínimas, etc), con las suficientes garantías de capacidad empresarial y condiciones de seguridad y calidad de los servicios • Flexibilizar el sistema de tasas aeroportuarias, para introducir criterios horarios y de impacto medioambiental que permitan una utilización racional de la capacidad de los aeropuertos • Conseguir el equilibrio entre ingresos y gastos en el servicio de navegación aérea • Modificación del régimen fiscal y eliminación de obstáculos regulatorios para las sociedades dedicadas profesionalmente al alquiler de viviendas • Fomento del asociacionismo comercial mediante la creación de centrales de compras, redes franquiciadas y cooperativas de minoristas y mayoristas, promoviendo la oferta de servicios conjuntos
EJE 6	• Medidas para promover el empleo autónomo y la economía social
EJE 7	• Ampliación la red de PAIT's (Puntos de Acceso e Inicio de Tramitación) • Creación las Oficinas Integradas de asistencia al ciudadano •Ampliación de la Línea ICO-PYME • Tratamiento más favorable a las empresas que soliciten un préstamo ICO-PYME y cuenten con un aval de una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) • Articulación de una nueva línea ICO para medianas empresas, para proyectos de inversión de entre 1,5 y 4 M€ • Mejora sustancial de la línea ICO de internacionalización • Mejora de la línea ICO de microcréditos (préstamos hasta 25.000€) • Habilitación de una línea ICO de emprendedores • Desarrollo de una Red Nacional de Business Angels • Reforma del Estatuto del Profesor Universitario, para que pueda participar en proyectos empresariales • Reforma de los planes de estudio tanto en universidades como en Formación Profesional y Educación Secundaria para que los estudiantes conozcan el entorno empresarial y lo reconozcan como un activo profesional • Bonificación de las cotizaciones sociales para el empleo generado en empresas creadas por jóvenes y mujeres

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices microeconómicas	
16. Ampliar, mejorar y conectar las infraestructuras europeas y terminar los proyectos transfronterizos prioritarios.	
EJE 2	• Terminación de los corredores internacionales de carreteras con Portugal y Francia (proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas de Transporte) • Desarrollo de una red de carreteras de altas capacidadprestaciones integrada por autopistas o autovías, que completa y racionaliza la red actual, corrige la radialidad y conforma un sistema mallado • Mejora y homogeneización de las condiciones de servicio en el conjunto de la red de carreteras • Desarrollo de los proyectos ferroviarios prioritarios de la Red Transeuropea, incluyendo la interoperabilidad de la red española con Francia • Desarrollo de una red ferroviaria de altas prestaciones integrada por líneas de alta velocidad, ancho UIC y, en su mayor parte, apta para el tráfico mixto • Mejora de la red ferroviaria convencional y adaptarla progresivamente al ancho internacional • Potenciación de las dos autopistas del mar incluidas en los proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas de Transporte • Aumento de la capacidad del sistema portuario, con especial atención a los territorios extrapeninsulares • Mejora de la intermodalidad entre el transporte marítimo y el terrestre, con especial atención a los accesos ferroviarios a los puertos • Consolidación de un sistema multipolar de aeropuertos con capacidad suficiente para atender la demanda de tráfico prevista, con especial atención para garantizar una adecuada conexión de los territorios extrapeninsulares • Mejora de la operatividad de los aeropuertos, a través de la instalación o la mejora de sistemas de ayuda a la navegación • Activa participación de España en la iniciativa de Cielo Único Europeo • Actuaciones en infraestructuras intermodales de mercancías: nodos y corredores • Definición del marco de prestación de los servicios de transporte intermodal de mercancías • Actuaciones para mejorar la integración física entre modos de transporte de viajeros • Mejoras en la coordinación de horarios del transporte de viajeros • Mejora de la integración de las actuaciones infraestructurales en las ciudades, principalmente las de carácter viario y ferroviario • Avances en la coordinación e integración de los sistemas de transporte urbano y metropolitano • Programa específico de I + D + i en el transporte
EJE 5	• Ampliar aquellas interconexiones eléctricas con Francia y Portugal • Profundizar en las reformas para eliminar los obstáculos al cambio de suministrador y seguir impulsando la liberalización del mercado minorista de gas.

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices de empleo	
17. Aplicar políticas de empleo destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y la productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial.	
EJE 6	• Políticas de empleo para alcanzar el objetivo de incrementar la tasa de empleo hasta el 66% en 2010
18. Propiciar un enfoque basado en el ciclo de vida con respecto al trabajo.	
EJE 6	• Medidas para incrementar el empleo de los jóvenes, en respuesta a las demandas del Pacto Europeo para la Juventud (bonificaciones, formación) • Medidas para aumentar la tasa de ocupación femenina y eliminar su discriminación laboral (Ley de Igualdad entre hombres y Mujeres, bonificaciones, planes de empleo específicos) • Medidas dirigidas a favorecer la conciliación entre la vida laboral y personal (mejora en la cobertura de plazas públicas para niños 0-3 años, mejora en flexibilidad y seguridad del permiso para el cuidado de niños) • Puesta en marcha de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia • Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social (programas de apoyo a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años, programa de formación especifico para los parados de larga duración, nuevo programa Renta Activa de Inserción)
19. Crear mercados laborales que propicien la inserción, potenciar el atractivo del trabajo, hacer económicamente atractivo el trabajo para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados.	
EJE 1	•Mejora del tratamiento fiscal de los rendimientos del trabajo respecto de otras fuentes de renta •Reducción del número de tramos de la tarifa del IRPF y del tipo marginal máximo
EJE 6	• Medidas para favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad y otras personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión social • Refuerzo de la medida de capitalización de la prestación por desempleo en modalidad de pago • Medidas para promover el empleo autónomo y la economía social
20. Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral.	
EJE 6	• Medidas para mejorar el funcionamiento de las Instituciones del Mercado de Trabajo (Modernización de los Servicios públicos de Empleo, Mejora de la gestión de las prestaciones por desempleo) • Gestión adecuada de los flujos migratorios (promoción de la selección, formación y contratación de los trabajadores en origen, Plan Estratégico de Integración de Inmigrantes)
21. Propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo en debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales.	
EJE 1	•Proceso extraordinario de regularización de trabajadores
EJE 5	• Puesta en funcionamiento de la Sociedad Pública del Alquiler para dinamizar el mercado privado de alquiler
EJE 6	• Medidas destinadas a reducir la temporalidad (revisión de las figuras contractuales y los costes de la contratación temporal e indefinida, mejorar la inspección para luchar contra la contratación irregular) • Medidas para mejorar el sistema de salud y seguridad en el trabajo
22. Garantizar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo.	
EJE 3	• Apoyo al mantenimiento y consolidación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC)

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices de empleo	
23. Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano.	
EJE 3	• Incremento de un 2% anual de la oferta de plazas públicas para la educación de 0 a 3 • Escolarización del 100% de los niños de 3 a 6 años y gratuidad de todas las plazas en 2010 • Situar las tasas de idoneidad en educación primaria por encima del 95% • Atender a la diversidad de los alumnos adoptando la enseñanza a sus características y necesidades • Impulsar la adquisición de las competencias básicas para asegurar futuros aprendizajes • Detección de las dificultades de aprendizaje y elaboración de medidas de refuerzo y mecanismos de apoyo necesarios • Segunda lengua extranjera en el tercer ciclo de primaria como optativa • Disminuir el denominado *fracaso escolar* en la ESO sin disminuir la calidad de la enseñanza a través de: - Asegurar la formación común en los primeros cursos de ESO - Favorecer la orientación y las opciones formativas más adecuadas a las características, necesidades e intereses de los alumnos en el último curso de ESO - Autonomía de los centros educativos para organizar los grupos y las materias de manera flexible • La población inmigrante no puede superar un porcentaje marcado por cada Comunidad Autónoma • Más recursos para las actuaciones que facilitan la integración de los alumnos inmigrantes • Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo acordados con las Administraciones educativas para resolver los problemas de la educación obligatoria • Programas de refuerzo de las Lenguas Extranjeras y de atención a la diversidad acordados con las Administraciones educativas • Más becas y ayudas al estudio • El Proyecto de Ley Orgánica de Educación organiza el bachillerato de forma flexible para facilitar que los alumnos sigan las vías formativas más adecuadas a sus intereses y expectativas futuras • Creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional • Asegurar la calidad de la formación profesional y la transferencia de créditos en el marco europeo • Promover la movilidad de estudiantes y profesores • Flexibilizar el acceso y el tránsito entre formación profesional, bachillerato y universidad • Atender las necesidades específicas de formación de los profesores de formación profesional • Desarrollos normativos para permitir la convergencia española con el Espacio Europeo de Educación Superior en 2010 • Puesta en marcha de los nuevos planes de estudio de títulos oficiales de grado y postgrado antes de 2010 • Reforma de la Ley Orgánica de Universidades • Creación de un Consejo Nacional de Estudiantes • Ofertas de aprendizaje flexibles que permitan la adquisición de competencias básicas y, en su caso, de títulos a los que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación

CORRESPONDENCIA ENTRE LAS DIRECTRICES INTEGRADAS 2005-2008 Y LOS EJES Y MEDIDAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	
Directrices de empleo	
24. Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencia.	
EJE 3	• Reforma del modelo de formación continua de ocupados y desocupados que favorezca el aprendizaje a lo largo de la vida • Creación del Subsistema de Formación Profesional para el Empleo que no diferencie entre Formación Profesional Ocupacional y Formación Profesional Continua • Nuevos Planes de Formación de Empresas • Mejora de la formación continua de los funcionarios de todas las Administraciones • Garantizar la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de procesos formativos o de experiencia laboral • Sistema de bonificaciones sobre la cuota de formación para las empresas que realicen formación para sus trabajadores • Permisos individuales de formación • Contrato para la formación • Programas públicos de empleo-formación • Creación de una red de Centros Integrados de Formación Profesional • Plan Av@nza: Ciudadanos • Plan Av@nza: Educación