

LAS REFORMAS MICROECONÓMICAS EN EL ÁREA DEL EURO

Este artículo ha sido elaborado por Esther Gordo y Esther Martín, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

Durante los últimos años, los Estados miembros de la UE han canalizado gran parte de sus iniciativas de reforma estructural a través de la denominada «Agenda de Lisboa», que se estableció en marzo del año 2000 con el propósito de impulsar los procesos de reforma de los distintos países y de convertir a la Unión Europea en 2010 en una de las economías, basada en el conocimiento, más competitivas del mundo. Aunque los resultados de esta estrategia no han estado a la altura de las expectativas suscitadas, su implantación ha permitido identificar las prioridades y los ejes fundamentales de reforma —básicamente, el mercado de trabajo, la innovación, la educación y el entorno empresarial—. También se han establecido procedimientos para la puesta en común de las mejores prácticas, al tiempo que se han desarrollado diversos instrumentos para el seguimiento y la evaluación de los avances realizados por cada Estado miembro.

Entre estos instrumentos, destaca la puesta en marcha de MICREF (*Microeconomic Reform Database*), una nueva base de datos elaborada por la Comisión Europea que aglutina la información sobre las reformas microeconómicas emprendidas por los Estados miembros de la UE, dentro del marco de la Agenda de Lisboa. En ella se incorporan las medidas que inciden sobre la capacidad de oferta de la economía, a través de la flexibilización y la liberalización de los mercados de bienes y de servicios, y el fomento de la iniciativa empresarial y de la sociedad del conocimiento. Las medidas de reforma en el ámbito del mercado de trabajo, sin embargo, se recogen en otra base de igual naturaleza, denominada «LABREF»¹.

El interés de este artículo se centra en explotar MICREF para identificar las áreas donde los países de la UEM han puesto un mayor énfasis reformador durante el período 2004-2008 y analizar si los que partían de una situación comparativamente peor han realizado mayores esfuerzos de reforma. El artículo se estructura como sigue: en el siguiente epígrafe se describe el contenido de la base MICREF; en el epígrafe 3 se presentan las principales características de las reformas emprendidas en el conjunto de la zona del euro y en el epígrafe 4 se analizan las prioridades de los distintos países, relacionando esta información con algunos indicadores estructurales representativos de las distintas áreas analizadas.

La base de datos MICREF

A mediados de 2008, la Comisión Europea puso a disposición del público la base de datos MICREF. Esta base tiene como finalidad última proporcionar información para evaluar el avance de los distintos Estados miembros de la UE en cumplimiento de la Agenda de Lisboa. En ella se recogen todas aquellas nuevas medidas de reforma que tienen un impacto económico elevado y son susceptibles de incrementar el crecimiento potencial de la economía mediante la mejora del funcionamiento de los mercados o el aumento del conocimiento y de la innovación. La información procede, principalmente, de los Planes Nacionales de Reforma de los países y de los informes de implementación, y se encuentra disponible para los años 2004-2008². En ella se registran únicamente las medidas que se han adoptado efectivamente o que ya han sido aprobadas por el organismo competente.

1. Véase el artículo sobre esta base de datos elaborado por Moral y Vacas (2009). 2. La base de datos contiene información para los años 2000-2008. No obstante, para los años 2000-2003 la información procede de los denominados «Informes Cardiff», que se centraban especialmente en la recopilación de medidas de liberalización sectorial, dejando al margen la economía del conocimiento. Como consecuencia de ello, en el año 2004 se produce un cambio sustancial en la cobertura de la base de datos.

MERCADOS ABIERTOS Y COMPETITIVOS	ENTORNO EMPRESARIAL Y EMPRENDEDOR	ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO
INTEGRACIÓN DE MERCADOS	CONDICIONES DE ENTRADA	I + D E INNOVACIÓN
Mercado interior	Barreras administrativas y financieras	I + D pública
Apertura exterior	Acceso a la financiación	I + D privada
	Provisiones para un segundo comienzo	Partenariados público-privados
POLÍTICA DE COMPETENCIA	MEJORA DEL ENTORNO EMPRESARIAL (PYMES)	EDUCACIÓN
Legislación antimonopolio y sobre fusiones	Acceso a la financiación	Educación preescolar o actividades en la primera infancia
Ayudas estatales	Eficiencia del sistema legal	Educación primaria y secundaria
	Regulación administrativa	Educación superior y oferta de investigadores
REGULACIÓN DE SECTORES ESPECÍFICOS	Fiscalidad empresarial	Educación de postgrado
Privatización	Servicios de apoyo a la empresa	
Apertura de mercados / restricciones a la entrada al mercado	Transferencia de la propiedad	
Competencia efectiva		
Autoridad del regulador de mercado		

FUENTE: Comisión Europea.

La información se estructura en torno a tres grandes áreas: mercados abiertos y competitivos, entorno empresarial y economía del conocimiento. Estas tres grandes áreas se subdividen, a su vez, en siete apartados, y cada uno de ellos presenta divisiones adicionales, como se puede comprobar en el cuadro 1.

En concreto, en el área de mercados abiertos y competitivos quedan plasmadas las medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado único europeo, mediante la transposición de las directivas europeas y la eliminación de barreras al libre comercio de bienes y servicios. También se recogen en esta área todas las iniciativas para aumentar la competencia, reducir la intervención del Estado, aumentar la transparencia en los procesos de adjudicación públicos y mejorar la regulación de algunos sectores específicos, como las industrias de red, el comercio o los servicios profesionales³.

En el área de entorno empresarial y emprendedor se recogen las medidas orientadas a facilitar el desarrollo de la actividad de este sector y la creación de nuevas empresas, con una atención especial a las pymes, ya que estas disponen de menos recursos para hacer frente a las cargas administrativas que conlleva el cumplimiento de la legislación y de las regulaciones impositivas. En particular, a esta área pertenecen las medidas que tratan de reducir o eliminar las barreras administrativas y financieras a que se enfrentan los empresarios. También se incorporan iniciativas para mejorar los sistemas impositivos, el acceso a la financiación o la provisión de servicios empresariales, con el fin de facilitar el inicio y la continuidad de la actividad⁴.

3. En este sentido, Griffith y Harrison (2004) y Agnion y Griffith (2006) ofrecen una revisión de los argumentos teóricos y de la literatura empírica sobre los efectos de estas políticas sobre la actividad económica y la innovación. En particular, estos autores ilustran cómo las políticas de aumento de la competencia reducen los beneficios empresariales (*mark-ups*) y los precios, lo que a su vez tiene efectos positivos sobre la demanda de la economía y sobre los niveles de empleo e inversión. Aunque la relación entre el grado de competencia y la innovación es más compleja, también proporcionan argumentos que llevan a esperar un impacto positivo y mayor cuando las empresas incorporan tecnologías más avanzadas. Finalmente, Ardagna y Lusardi (2008) proporcionan evidencia que sustenta la existencia de una relación positiva entre la competencia y la dinámica empresarial. 4. La importancia de este tipo de medidas se ilustra, por ejemplo, en Scarpetta et ál. (2002) y en Arpaia et ál. (2007), que muestran que el exceso de regulación administrativa tiene un impacto negativo sobre la entrada de nuevas empresas, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, y sobre la productividad de la economía.

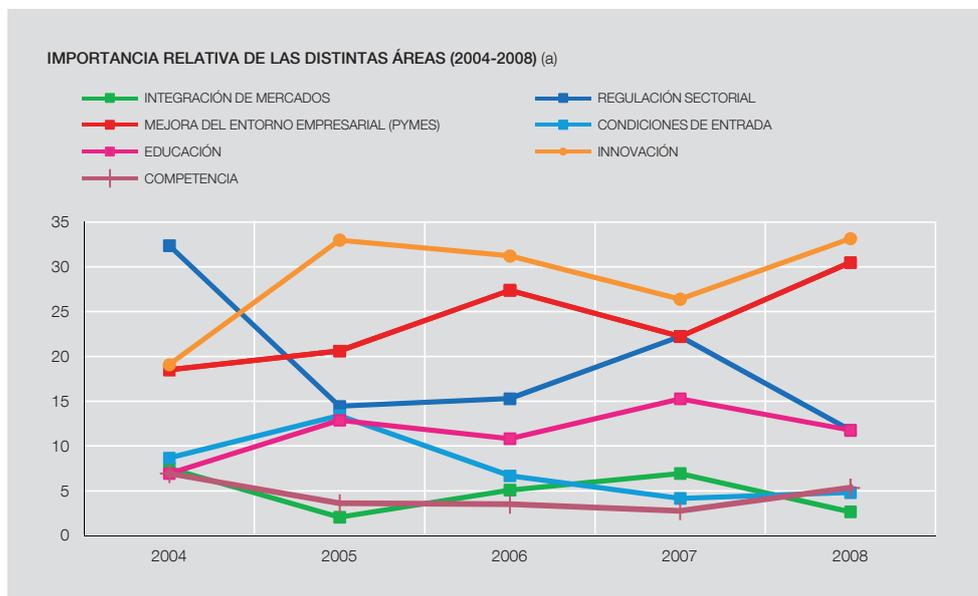
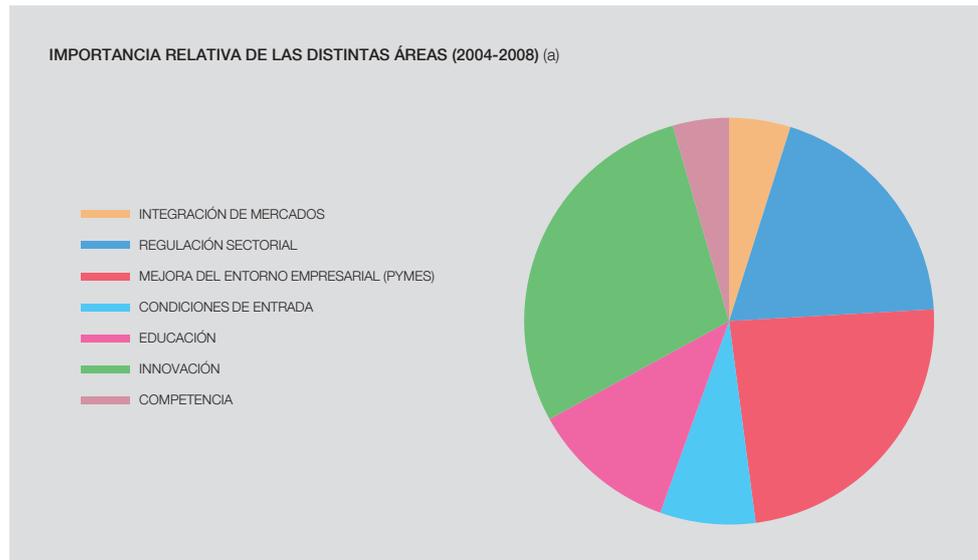
Finalmente, el área de la Economía del conocimiento se divide en dos grandes apartados: la investigación, el desarrollo y la innovación (I + D + i), y la educación. En la primera se recogen las medidas orientadas a aumentar la inversión pública y privada en I + D + i, mediante la financiación directa de proyectos o la mejora de las condiciones que facilitan la innovación, como la disponibilidad de financiación, la protección de los derechos de la propiedad intelectual y los incentivos a la colaboración entre el sector público y el privado. En el caso de la educación, se distingue entre aquellas medidas que tratan de extender la educación preescolar y las orientadas a mejorar la calidad y los resultados de la educación primaria y secundaria, de la educación superior y de los estudios de postgrado.

En MICREF no se incorporan, por tanto, las medidas relacionadas con el medioambiente, las infraestructuras y los mercados financieros. Tampoco las medidas de reforma del mercado de trabajo, que se recogen en otra base de datos de naturaleza similar denominada «LABREF».

Antes de analizar la información contenida en MICREF, es necesario introducir algunas cautelas. La primera de ellas se refiere a las dificultades que entraña el análisis de los procesos de reforma a partir del número de medidas que introducen los países. Aunque el concepto de reforma está consensuado y delimitado por la Comisión Europea y los distintos Estados miembros, y la propia Comisión Europea realiza un proceso de depuración de los datos para homogeneizar en la medida de lo posible lo que se considera una reforma sustancial en cada país y garantizar que cada reforma se contabiliza exclusivamente en una única área, aún pueden persistir algunos sesgos. Pero, aun cuando se alcanzase un grado de homogeneidad elevado sobre lo que se considera una reforma en cada país, las políticas propuestas presentan una gran diversidad (piénsese, por ejemplo, en un incremento del gasto público en educación, frente a una reforma del sistema educativo global). MICREF ha tratado de soslayar este problema incorporando otra información sobre las medidas adoptadas, tales como su impacto presupuestario, el grado de implicación de los distintos agentes sociales en su diseño, o si forma parte de un paquete más amplio de reforma. No obstante, al no tener carácter obligatorio, el grado de cumplimentación de estas características es muy reducido [véase Simonis (2009)]. Como consecuencia de lo anterior, las conclusiones sobre el grado de ambición de los países a la hora de abordar sus procesos de reforma deben interpretarse con mucha cautela.

Por otra parte, la existencia de Estados federales con autonomía de reforma en algunos ámbitos puede provocar que las medidas se multipliquen a medida que las aprueban las distintas regiones. En la base MICREF esta circunstancia solo es relevante en el caso de Bélgica, de modo que se ha excluido a este país del análisis. También se excluye a Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia, que, en general, presentan información menos completa.

Con un planteamiento similar a MICREF, desde finales de los noventa la OCDE viene elaborando un conjunto de indicadores, denominados «indicadores PMR» (*Product Market Regulation*), para analizar la situación de la regulación de los mercados de productos en los países pertenecientes a esta organización. La idea básica de estos indicadores PMR es cuantificar el grado de restricción que imponen las leyes y reglamentos en los ámbitos de «control estatal», «obstáculos a la iniciativa empresarial» y «obstáculos al comercio y a la inversión». Existen datos para 1998, 2003 y 2008. Hay una diferencia conceptual importante entre ambas fuentes de información, ya que MICREF proporciona el número de medidas que se han llevado a cabo en un área determinada, mientras que los indicadores de la OCDE tratan de aproximar el grado de restricción existente en cada área como resultado de las medidas adoptadas en uno u otro momento. De hecho, los indicadores PMR se elaboran sobre la base de las respuestas de miembros de los gobiernos de los países a un cuestionario muy amplio sobre el estado de la regulación en los distintos ámbitos y sectores, lo que conlleva cierto grado de



FUENTE: Banco de España, a partir de MICREF.

a. Porcentaje de participación de cada área en el total de reformas de la UEM.

subjetividad frente a la información de MICREF. Por otra parte, los indicadores de la OCDE se centran en las barreras a la competencia y al entorno empresarial, sin incorporar las reformas realizadas en el ámbito de la investigación y el conocimiento.

Características generales del proceso de reforma en la zona del euro (2004-2008)

En el gráfico 1 se presenta el peso relativo de las reformas emprendidas por el conjunto de la UEM durante el período 2004-2008 en cada una de las áreas mencionadas anteriormente. Como se puede comprobar, la mayoría de las medidas introducidas se concentra en el área de la innovación, que representa casi un 30% del total. En segundo lugar, destacan las medidas de mejora del entorno empresarial (pyme), con casi un 25% de las medidas, y las reformas sectoriales, que representan casi un 20%. La educación, la mejora de las condiciones de entrada, la política de competencia (ayudas de Estado y regulación de monopolios, etc.) y la integración de mercados presentan una importancia comparativamente menor en ese período en el promedio de la UEM.

Atendiendo a su distribución por las principales áreas y años, en el año 2004 más de un tercio de las medidas emprendidas tuvieron como propósito la mejora de la regulación de sectores específicos, debido a la implementación de las directivas europeas en los sectores de gas y electricidad (véase el cuerpo inferior del gráfico 1). Sin embargo, si se excluye ese año, el cambio principal en el patrón de reforma es la importancia creciente, que ha ido adquiriendo el área de entorno empresarial (pyme), hasta superar el 30% de las medidas adoptadas en el año 2008. Por su parte, la innovación mantiene una participación superior al 30% en casi todo el período.

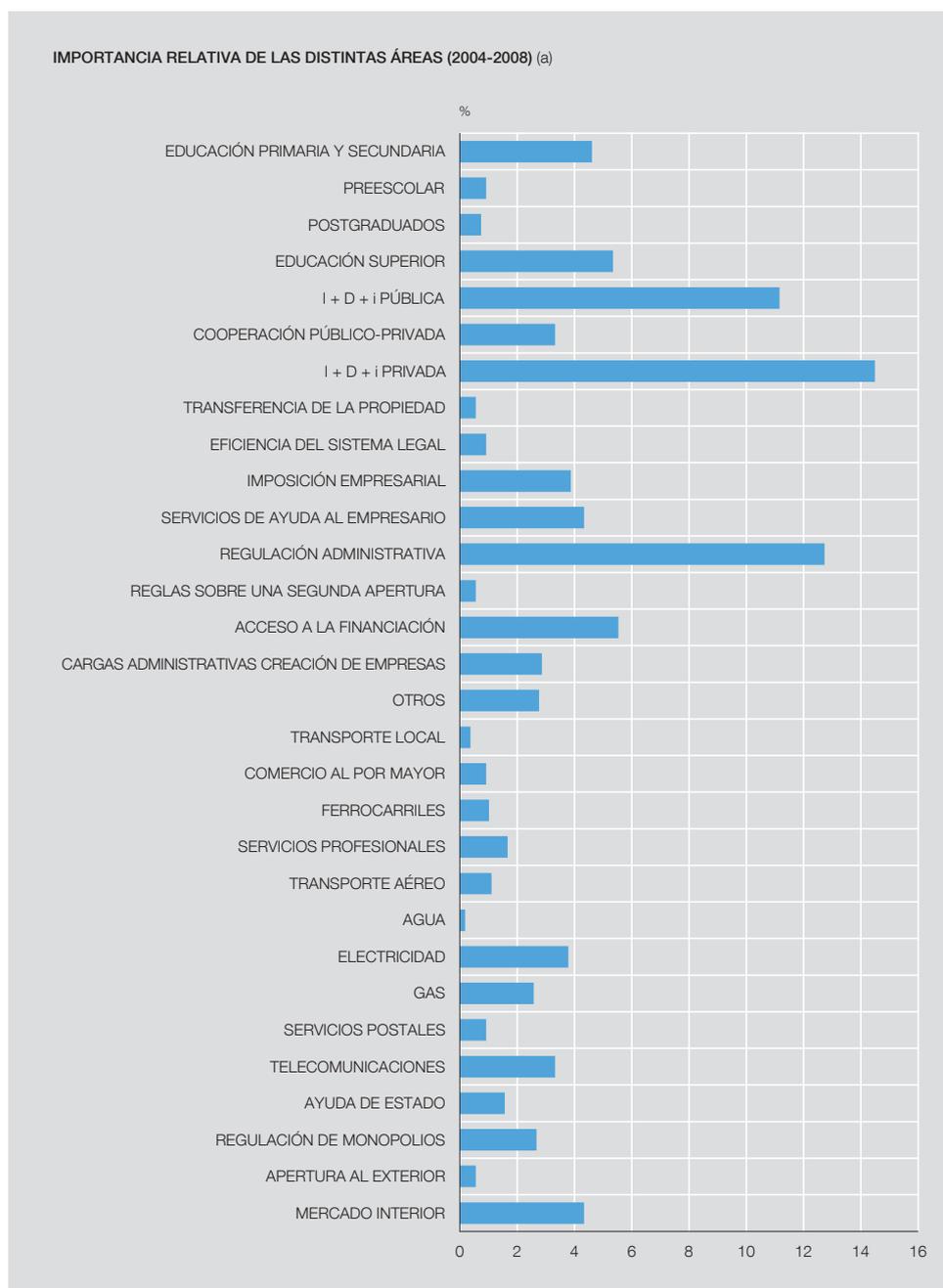
Obviamente, uno de los factores que condicionan la participación relativa de cada área en el conjunto de reformas emprendidas es la diferente situación de partida. En este sentido, en la década de los noventa se produjeron avances significativos en la creación del mercado único, con un grado de transposición de las directivas europeas muy elevado, y un progreso notable en la política de competencia y en la liberalización de las industrias de red. De hecho, los indicadores de la OCDE revelan un proceso de convergencia en la eliminación de las barreras al comercio y a la inversión internacional, la política de defensa de la competencia y la liberalización de las industrias de red, aunque en este último caso aún existen diferencias notables entre países [véanse Høj et ál. (2007) y Wölfl et ál. (2009)].

En cambio, el énfasis en la mejora de la iniciativa empresarial es comparativamente más reciente, a medida que diversos trabajos empíricos ilustraban el impacto del exceso de la regulación sobre la actividad económica y la dinámica de creación y destrucción de empresas. Por ejemplo, el estudio realizado por la CE (2006) estima que una reducción de las cargas administrativas en el conjunto de la UE podría suponer un aumento del 1,4% del PIB en el largo plazo⁵. Por ello, no es de extrañar que esta área haya ido adquiriendo una mayor importancia relativa en el patrón de reforma, en detrimento de la «regulación sectorial».

Asimismo, la reforma de la Agenda de Lisboa llevada a cabo en 2005 puso el acento en la innovación como elemento esencial para lograr un crecimiento elevado de la productividad y de la renta, estableciendo para el gasto en I + D un objetivo cuantitativo del 3% del PIB en el año 2010, lo que se ha reflejado en el número de medidas adoptadas. En cambio, como se verá posteriormente, la mejora de los sistemas educativos no siempre ha recibido la atención adecuada. Y, en este sentido, cabe destacar un trabajo reciente de la OCDE que revela las notables ganancias en términos de crecimiento y bienestar que se derivan de este tipo de reformas [véase OCDE (2010)]. En concreto, según los resultados de este estudio, un aumento de la calidad de la educación que permita a los estudiantes de cada país alcanzar los resultados de Finlandia —país que ocupa la primera posición en los exámenes PISA que realiza la OCDE, donde se evalúan el nivel de conocimientos en matemáticas y en lengua y la comprensión lectora de los estudiantes de 15 años— podría aumentar el crecimiento potencial en 0,87 puntos porcentuales, una magnitud no desdeñable si se tiene en cuenta que el crecimiento potencial de la zona del euro estimado antes de la crisis era del 2%.

Analizando la información a un nivel más desagregado, los principales subapartados donde se aprecia un mayor esfuerzo de reforma son tres: el de la I + D+ i privada (con un 15% del

5. Es cierto que gran parte de las cargas administrativas tienen su origen en la normativa europea. De hecho, algunos trabajos estiman que el porcentaje podría ascender a un 40% del total de las cargas. Por ello, en el ámbito europeo se han introducido diversas iniciativas (*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, Better Regulation Agenda*) con el objetivo final de reducir las barreras administrativas en un 25% en 2012. Asimismo, teniendo en cuenta que las cargas administrativas pueden resultar comparativamente más costosas para las pymes, y dada la importancia que estas tienen en la economía europea (representan el 99% del total de las empresas de la UE y han aportado un 80% de la creación de empleo de los años recientes), el Parlamento Europeo aprobó en diciembre de 2008 la denominada «Ley de la Pequeña Empresa», que establece plazos máximos para la creación de empresas (una semana, frente a los actuales nueve días) y para la obtención de permisos y licencias empresariales.



FUENTE: Banco de España, a partir de MICREF.

a. Pcentaje de participación de cada área en el total de reformas de la UEM.

total de las medidas adoptadas en el área del euro en el período 2004-2008), el apartado de regulación administrativa (con un 13% de las medidas) y el de la I + D + i pública (11%). En conjunto, estas tres áreas absorben casi un 40% de las reformas emprendidas en el conjunto de la UEM en el período 2004-2008 (véase gráfico 2).

Entre las medidas destinadas a incentivar el gasto privado en innovación, investigación y desarrollo, destacan especialmente los incentivos fiscales a la inversión privada y las medidas destinadas a fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la mejora de infraestructuras. Por lo que respecta al ámbito de la I + D + i pública, casi el 40% de las medidas adoptadas consiste en un incremento de la asignación de recursos a la inversión pública

en I + D. Las reformas orientadas a facilitar la movilidad de los investigadores, la creación de centros de excelencia y los incentivos para la cooperación entre el sector público y privado todavía tienen una importancia relativa reducida en el esfuerzo de reforma de los países de la zona del euro.

En el caso de la regulación administrativa, la mayoría de las iniciativas trata de medir y reducir la burocracia y los costes administrativos y mejorar la calidad de la regulación. También hay otras iniciativas, aunque en menor número, tendentes a incrementar el uso de las TIC en los servicios que ofrece la Administración Pública (e-gobierno).

Por lo que respecta al resto de los apartados, las medidas en el área de mercados abiertos y competitivos reflejan especialmente la transposición de las directivas europeas para la creación del mercado único, destacando, en particular, las orientadas a lograr una mayor apertura y eficiencia de la contratación pública. En el ámbito sectorial, el mayor número de medidas sigue concentrándose en las industrias de telecomunicaciones, gas y electricidad, mientras que en los servicios profesionales el número de iniciativas es reducido (con la excepción de Irlanda).

Las iniciativas relacionadas en el entorno empresarial recogen, además de los cambios en la regulación administrativa ya comentados, los esfuerzos para mejorar las condiciones de entrada de las empresas, que consisten principalmente en la mejora del acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas, mediante líneas de crédito y esquemas de garantía. Las medidas destinadas a facilitar los fondos de capital riesgo son más reducidas. Aparte del acceso a la financiación, también hay medidas orientadas a reducir los requisitos administrativos necesarios para iniciar la actividad, así como la creación de «ventanillas únicas», cuyo propósito es facilitar los trámites administrativos de las empresas.

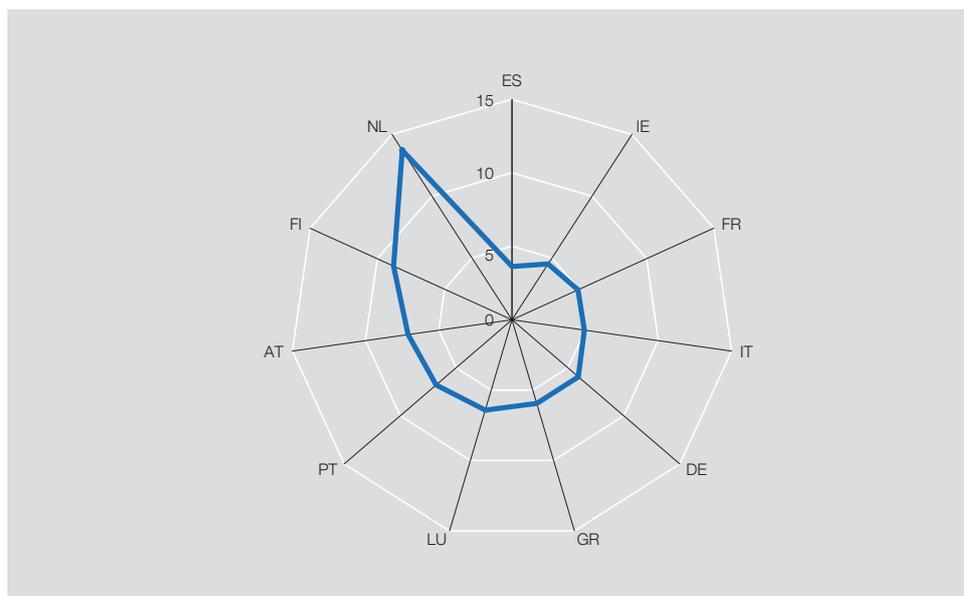
En la educación, la mayor parte de las reformas se orienta hacia la educación primaria, secundaria y terciaria, y son escasos los países que introducen reformas en las etapas de postgrado (Bélgica es una excepción) o en preescolar (España es uno de los más activos). Las iniciativas relativas a la educación primaria y secundaria son muy diversas y comprenden, entre otras, la mejora de las infraestructuras y la reducción del número de alumnos por clase, la enseñanza de idiomas y la reforma de la formación profesional. En el caso de la educación superior, hay numerosas medidas para mejorar la calidad de la educación y de adaptación de las carreras al Espacio Europeo de Educación Superior (proceso de Bolonia), pero son pocos los países que han modificado los incentivos para la investigación en la universidad y la carrera del investigador (entre ellos se encuentran Irlanda, Finlandia y España).

Principales rasgos del proceso de reforma en los países de la zona del euro (2004-2008)

En el gráfico 3 se presentan los resultados que se obtienen al calcular un indicador del grado de similitud de la estructura de reforma de cada país, respecto al promedio de la zona del euro⁶. Cuanto menor es el valor del indicador, mayor es el grado de similitud del patrón de reforma del país en cuestión respecto al promedio de la UEM. Las cifras revelan que España e Irlanda son las economías que tienen un patrón de reforma más próximo al promedio de la Unión. En cambio, Holanda y Finlandia son las más dispares, dada la marcada orientación de sus procesos de reforma hacia la innovación.

Asimismo, en el gráfico 4 se presentan los pesos relativos de las reformas que realizan los distintos países en cada área. Como se puede apreciar, seis de los once Estados miembros analizados realizaron un mayor número de reformas en el ámbito de la innovación (I + D + i):

6. Se emplea la siguiente fórmula: $R_{PI} = \sqrt{[\sum_j (X_{ij} - X_{EU,j})^2 / I]}$, donde $X_{i,j}$ es la participación de las medidas llevadas a cabo en un área concreta j por el país i; $X_{EU,j}$, el número total de reformas que realizan los países de la UEM en esa área, e I, el número de áreas consideradas en el estudio.



FUENTE: Banco de España, a partir de MICREF.

a. Cuanto mayor es el valor del indicador, mayores son las diferencias entre el patrón de reforma del país en cuestión y el del promedio de la UEM.

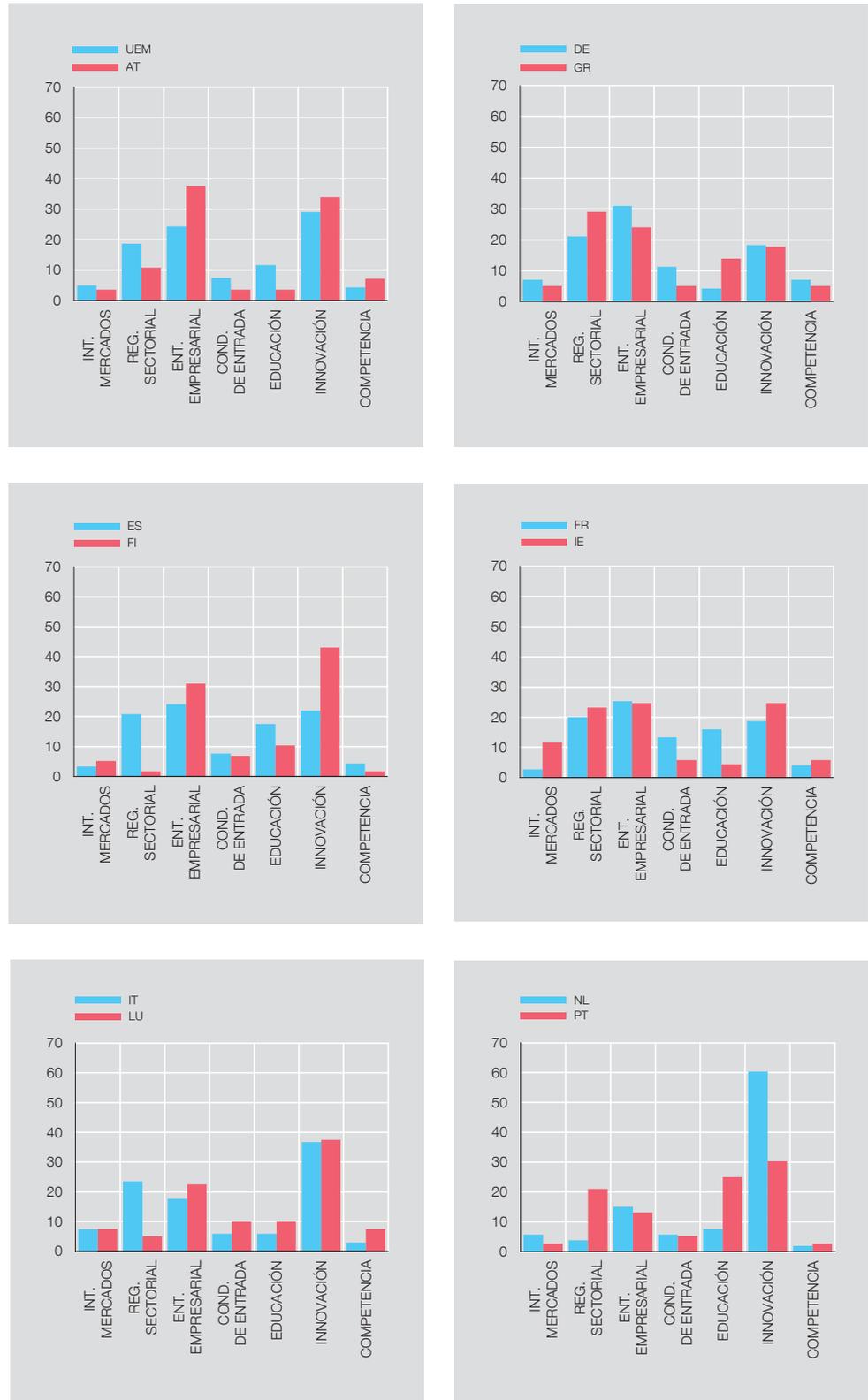
Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda y Portugal. Por su parte, Francia, Alemania, España y Austria concentraron una mayor proporción de medidas en el entorno empresarial (pyme). Por último, Grecia ha adoptado un mayor número de reformas en regulación sectorial.

A continuación se analizan con mayor detalle las medidas que han introducido los países en los distintos ámbitos y se trata de relacionar esta información con distintos indicadores estructurales de la posición de partida que presenta cada país en cada área. En ningún caso se trata de extraer conclusiones sobre los resultados de esas medidas, ya que el período temporal de análisis es demasiado reciente como para que algunas de ellas hayan tenido reflejo en esos indicadores.

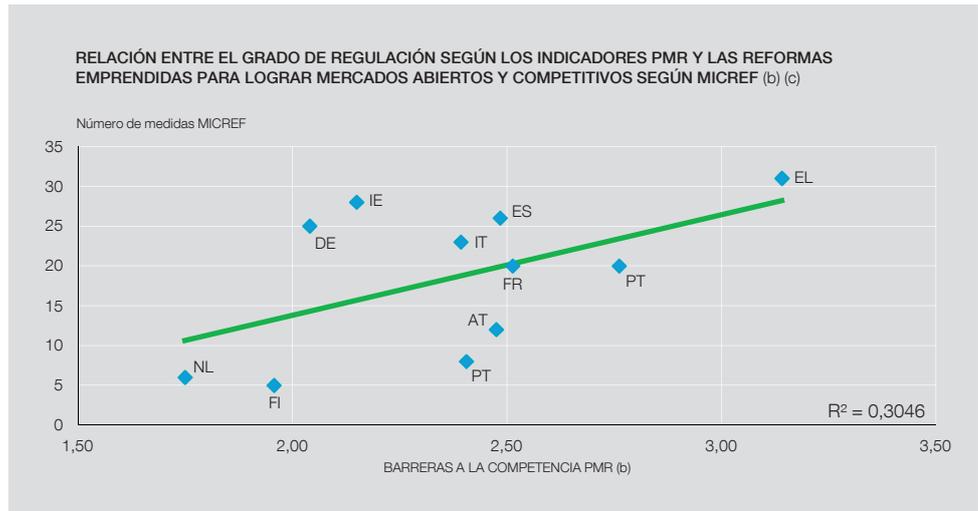
MERCADOS ABIERTOS
Y COMPETITIVOS

Como se comentó anteriormente, desde mediados de los noventa las economías europeas han realizado avances notables en la eliminación de barreras a la competencia, al comercio y a la inversión internacional. Por ello, no resulta extraño que el énfasis de las economías del área del euro en este ámbito sea comparativamente menor. Con todo, durante los años 2004-2008 todos los países han seguido introduciendo medidas para mejorar la política de defensa de la competencia y completar la creación del mercado único, aunque estas últimas solo alcanzan cierta importancia relativa en Irlanda, dados los avances realizados para aumentar la transparencia de los procedimientos de contratación pública en el ámbito internacional.

En cualquier caso, dentro de esta área la regulación de carácter sectorial es la que muestra mayor número de medidas, ya que numerosos países han seguido implementando reformas para reforzar la competencia efectiva en las telecomunicaciones, la electricidad y el gas. En cambio, las reformas orientadas a eliminar las barreras de entrada en los servicios profesionales se encuentran mucho más localizadas en Alemania y en Irlanda. En este sentido, cabe mencionar que la base de datos aún no recoge el conjunto de reformas que ha debido traer consigo la implementación de la Directiva de Servicios a lo largo de 2009.



FUENTE: Eurostat.



FUENTES: OCDE y Banco de España, a partir de MICREF.

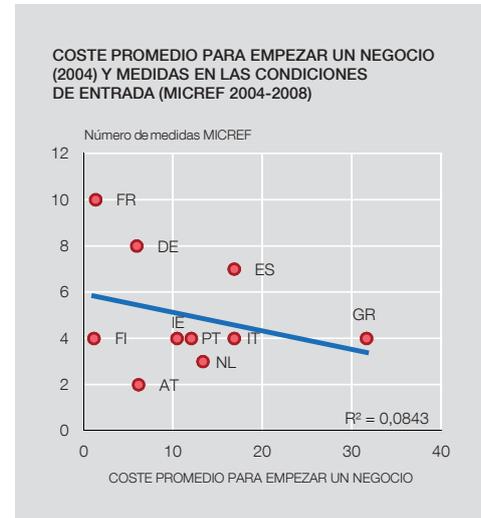
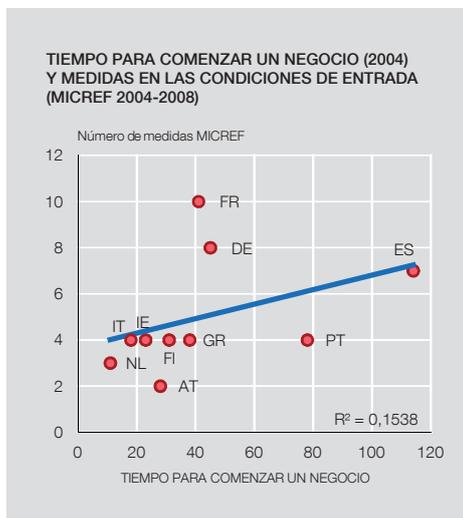
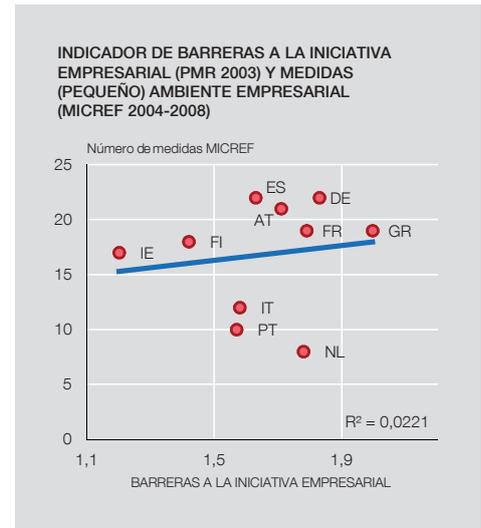
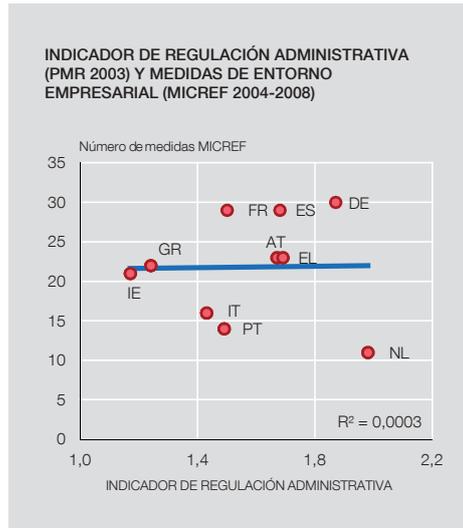
- a. No se presenta información para Chipre, Malta, Eslovenia, Eslovaquia y Bélgica.
 b. En el eje horizontal se presenta el indicador PMR de la OCDE para el año 2003, normalizado de 0 a 6 (6 más restrictivo).
 c. En el eje vertical se presenta el número de medidas de la base MICREF en mercados abiertos y competitivos (control estatal, regulación sectorial y regulación de la competencia).

Por otra parte, al cruzar la información de MICREF en el ámbito de «Mercados abiertos y competitivos» con los indicadores PMR de la OCDE relativos a la regulación de la competencia (en los que se excluyen las barreras a la iniciativa empresarial), se aprecia que, en general, los países que en 2003 presentaban regulaciones más restrictivas según los indicadores de la OCDE han introducido un mayor número de medidas de reforma durante los años recientes (véase gráfico 5). Destaca el impulso de reforma de Alemania y de Irlanda, que, aun partiendo de niveles de regulación moderados, han emprendido un número de reformas comparativamente elevado. España también presenta un número de medidas relativamente elevado. En las tres economías se perciben esfuerzo de mejora de las leyes de competencia, aumento de la transparencia en los procesos de contratación pública e incremento de la competencia en la electricidad y en el gas, principalmente; y, en los casos de Alemania y de Irlanda, también un avance en la eliminación de barreras a la entrada en algunos servicios profesionales.

ENTORNO EMPRESARIAL

La base de datos MICREF confirma que la mayoría de los Estados miembros ha realizado avances notables para reducir los obstáculos a la iniciativa empresarial. Además, cuando se compara la información de MICREF con los indicadores que elabora la OCDE sobre el grado de restricción de la regulación administrativa (PMR), se aprecia que, si se excluye a Holanda, en general los países con mayores barreras iniciales son los que están tomando un mayor número de medidas (véase gráfico 6), destacando especialmente Alemania, España y Francia.

Como ya se ha dicho, en este ámbito se distinguen dos tipos de medidas: las orientadas a mejorar el entorno empresarial (especialmente, para las pymes) y las destinadas a mejorar las condiciones de entrada. La mayoría de los Estados ha orientado su esfuerzo de reforma hacia la primera de estas áreas, introduciendo numerosas iniciativas para medir el impacto de la regulación existente y eliminar la redundante, reducir los costes administrativos e incrementar el e-gobierno. Muchos han creado organismos específicos para analizar el impacto de la regulación. Alemania, España y Austria han sido los más activos en esta área. En los tres se



FUENTES: Banco de España, a partir de datos de MICREF, OCDE, Comisión Europea y Banco Mundial.

- a. No se presentan Chipre, Malta, Eslovenia, Eslovaquia y Bélgica.
- b. En el eje horizontal se presentan los indicadores PMR de regulación administrativa y barreras a la iniciativa empresarial de la OCDE para el año 2003, y el tiempo y el coste promedio necesarios para abrir un negocio del Banco Mundial, correspondientes al año 2004.
- c. En el eje vertical se presenta el número de medidas de cada país en el área de entorno empresarial o de los subapartados de (pequeño) ambiente empresarial y de condiciones de entrada.

aprecian numerosas iniciativas para reducir las cargas administrativas para las pymes y racionalizar y modernizar la administración pública, y otras disposiciones de soporte a las empresas exportadoras y de simplificación del sistema fiscal.

En el caso de las condiciones de entrada, Francia y Alemania son las economías más activas, aunque no son los que peores resultados presentaban en 2003 en los indicadores relativos a las condiciones de entrada que proporciona la OCDE y en la información sobre costes y tiempo necesario para abrir un negocio que proporciona el Banco Mundial en su base de datos *Doing Business*. En esta área se aprecia que la mayoría de los países ha introducido las denominadas «ventanillas únicas» para simplificar los trámites que conlleva el inicio de una actividad y numerosas iniciativas para reducir los requisitos administrativos y los costes que conlleva el inicio de una actividad empresarial. Con todo, el mayor número

ro de medidas se dirige a mejorar las condiciones de financiación, especialmente en Francia, Alemania y España.

ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

Innovación e I + D

En particular, en el caso de la I + D + i pública casi todos los países han aumentado los fondos destinados a la investigación (aunque, en todo caso, este incremento no ha superado al crecimiento del PIB nominal, dado el estancamiento que muestra la ratio de gasto en I + D en porcentaje del PIB) e introducido medidas para la creación de centros de excelencia y para la promoción de la movilidad de los investigadores.

Por lo que respecta al fomento de la I + D + i privada, el énfasis de las políticas recae en la mejora de los incentivos fiscales, donde todos los Estados han introducido cambios. También son numerosas y generalizadas las medidas de aumento de las infraestructuras para el desarrollo de las TIC. En cambio, el número de países que introduce cambios en la regulación de los derechos de la propiedad intelectual es más reducido (Alemania, Italia, Finlandia e Irlanda, por ejemplo).

Por último, destaca la reducida atención que reciben los proyectos público-privados de colaboración, instrumento que, junto con el fomento de los fondos de capital-riesgo, resulta esencial para el impulso del gasto privado en I + D, que aún es mucho más moderado que el realizado en Estados Unidos.

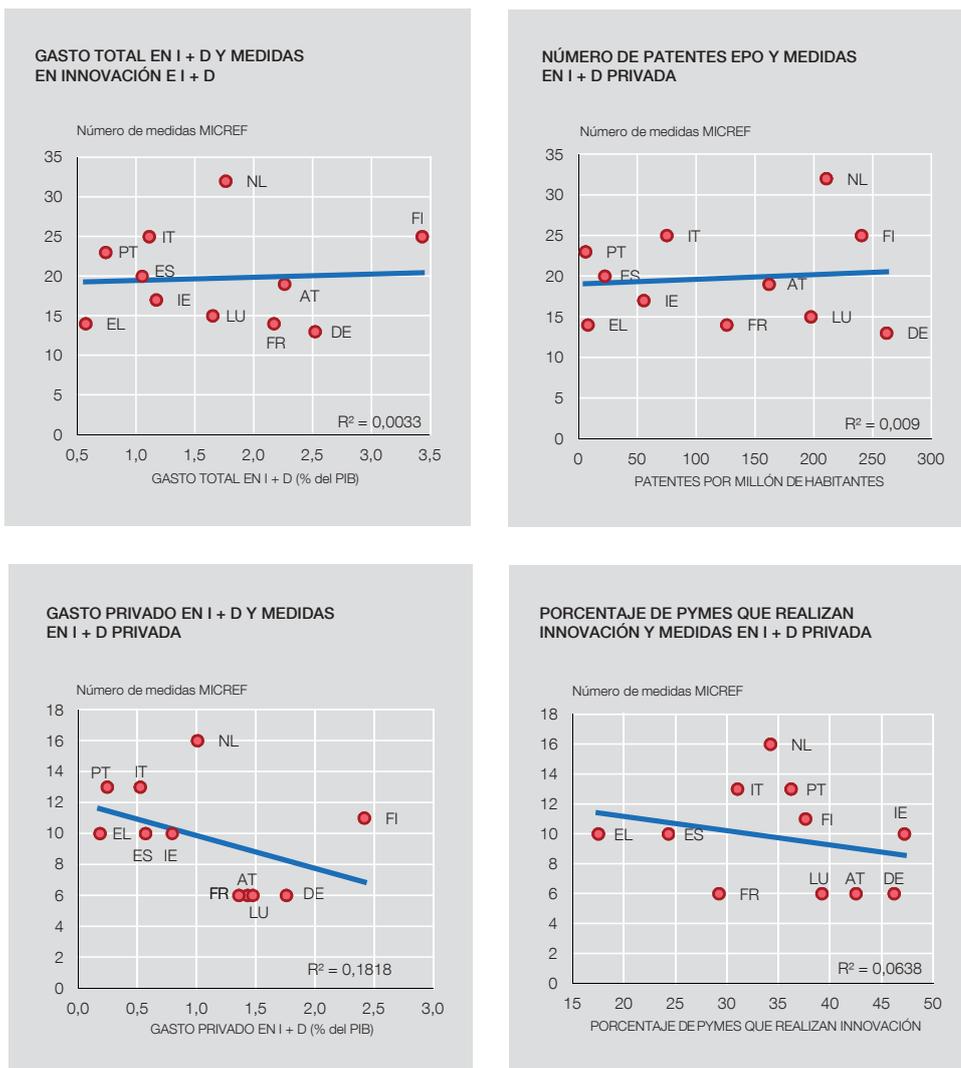
Como se aprecia en el gráfico 7, Holanda y Finlandia, países que en el año 2003 presentaban una situación relativamente favorable en la mayoría de los indicadores relacionados con el esfuerzo para la incorporación del progreso técnico, son, sin embargo, los que han introducido un mayor número de medidas. Además del aumento de la financiación pública y de la mejora de los incentivos fiscales, en ambos se aprecian diversas iniciativas orientadas hacia la creación de centros de excelencia y hacia el aumento de la movilidad de los investigadores, que en el resto de las economías son más escasas. Por otra parte, entre los Estados que partían de una situación más desfavorable destacan Portugal e Italia, que también han realizado un elevado número de medidas en este ámbito mediante el aumento de la financiación pública y la modificación de los incentivos fiscales, principalmente, aunque en el caso de Italia destacan también las medidas orientadas a mejorar los derechos de la propiedad intelectual y los proyectos público-privados de colaboración.

Educación

En el caso de la educación, todas las economías de la zona del euro han concentrado sus esfuerzos de reforma hacia la educación primaria, secundaria y terciaria, mientras que el número de medidas en las etapas de preescolar y postgrado es escaso.

En la educación primaria y secundaria, España y Portugal son los países con mayor número de medidas, aunque se encuentran más rezagados en los resultados de algunos indicadores estructurales (mayores tasas de abandono escolar, un porcentaje menor de la población entre 20 y 24 años que ha completado al menos la educación secundaria y peores resultados en los exámenes PISA que realiza la OCDE) (véase gráfico 8). Francia también se muestra muy activa en este ámbito, ya que ha implementado casi un 20% de todas las medidas en educación primaria y secundaria de la UEM, pese a que presenta valores medios en muchos de sus indicadores de educación.

Portugal ha orientado sus esfuerzos hacia la modernización de las escuelas secundarias, las reformas curriculares y varias iniciativas para aumentar la participación en la educación de la población de entre 15 y 18 años con insuficiente escolarización y prevenir el abandono escolar. En España y Francia las medidas se dirigen hacia la mejora de la formación profes-



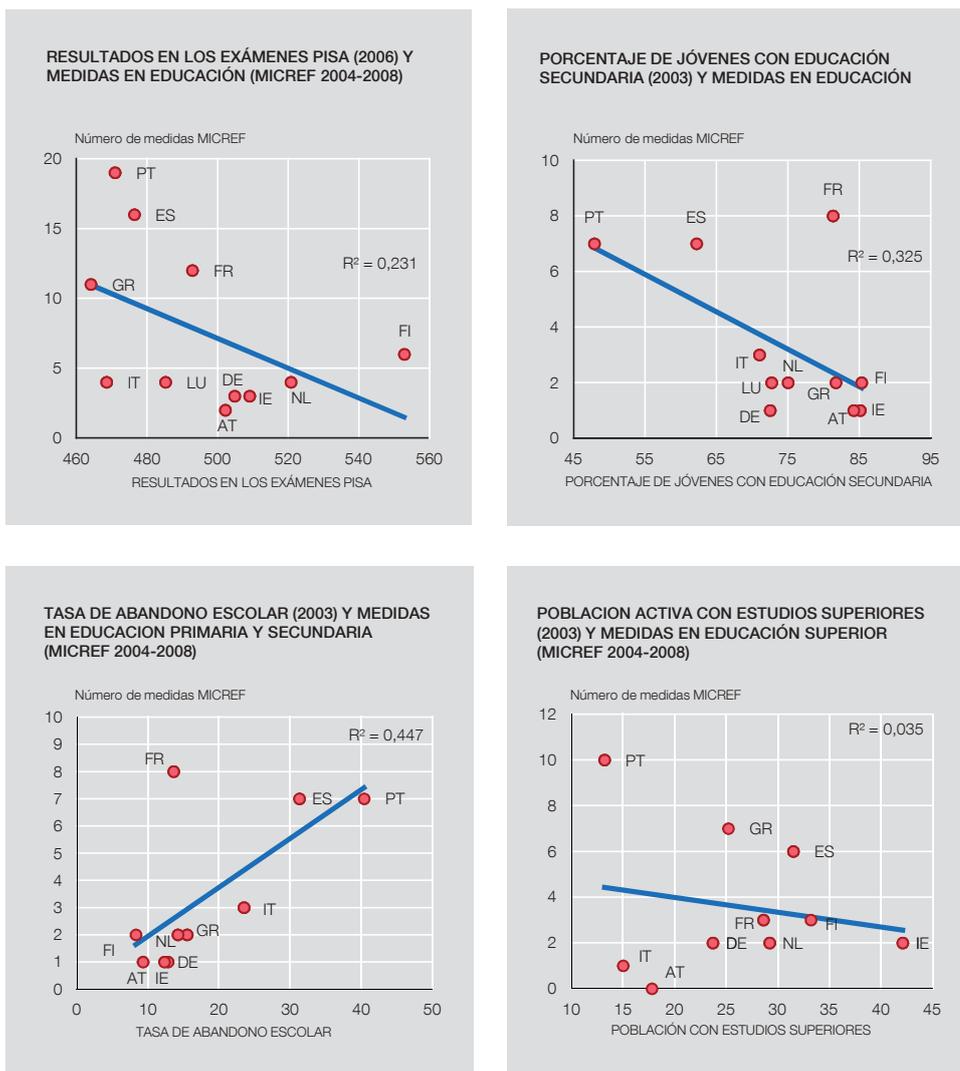
FUENTES: Banco de España, a partir de MICREF, Comisión Europea y OCDE.

- a. No se incluye a Chipre, Malta, Eslovenia, Eslovaquia y Bélgica.
- b. En el eje horizontal se presenta el gasto en I + D en porcentaje del PIB, el número de patentes registradas en la Oficina Europea de Patentes (EPO), el gasto privado en I + D en porcentaje del PIB y el porcentaje de pymes que realizan innovación, según la *Commission Innovation Survey*.
- c. En el eje vertical se presenta el número de medidas adoptadas por cada país en el área de innovación y en el área de I + D privada.

sional y la enseñanza de idiomas; también se han aplicado medidas para combatir el fracaso escolar.

En la educación superior, España y Portugal han sido también los países más activos, junto con Grecia. En todos los casos, las medidas que se han introducido tratan de mejorar la calidad de la educación superior y adaptar las universidades al proceso de Bolonia. Como era de esperar, Finlandia, que posee un sistema de educación superior muy eficiente, presenta un número menor de medidas, que se encuentran enfocadas hacia el desarrollo de la carrera del investigador y a facilitar la movilidad de los investigadores entre las universidades y los sectores público y privado.

Finalmente, España es el país de la UEM que ha adoptado un mayor número de medidas en educación preescolar, ampliando el número de plazas e incentivando el aprendizaje de idiomas y el empleo de las TIC.



FUENTES: Banco de España, a partir de MICREF, y Comisión Europea.

- a. No se incluye a Chipre, Malta, Eslovenia, Eslovaquia y Bélgica.
- b. En el eje horizontal se presentan los resultados de los exámenes PISA de la OCDE (promedio de lengua, matemáticas y comprensión lectora), el porcentaje de la población de 20-24 años que ha completado al menos la educación secundaria, las tasas de abandono escolar y el porcentaje de la población activa que posee estudios superiores.
- c. En el eje vertical se presenta el número de medidas de cada país en el área de educación, en la educación primaria y secundaria, y en la educación superior.

Conclusiones

El consenso acerca de la importancia de las reformas estructurales para aumentar la eficiencia de la economía y el bienestar de la población hace preciso el diseño y el desarrollo de instrumentos que permitan valorar los avances realizados, así como las principales características de los procesos de reforma emprendidos. En este sentido, MICREF, la nueva base de datos elaborada por la Comisión Europea, proporciona información relevante sobre las medidas que han puesto en marcha los países de la Unión Europea en los años recientes y permite identificar aquellos aspectos en los que se han realizado mayores esfuerzos, aunque todavía no dispone de información suficiente para realizar un análisis completo del alcance de esas medidas.

Con la información disponible hasta el momento, se aprecia que la mayoría de las medidas que han introducido los países de la zona del euro en los años 2004-2008 se concentra en el área de la innovación y la mejora del entorno empresarial (pyme). La educación y la mejora de

las condiciones de entrada presentan una importancia comparativamente menor en ese período en el promedio de la UEM. Asimismo, las medidas sectoriales, de aumento de la competencia y de integración de mercados han ido perdiendo peso en esos años, dados los esfuerzos realizados en el pasado en lo que se refiere a la consolidación del mercado único y a la convergencia en la eliminación de barreras a la competencia, especialmente en las industrias de red. No obstante, queda pendiente la eliminación de barreras de entrada a los servicios profesionales, así como las reformas que se derivan de la transposición de la Directiva de Servicios.

En el caso de la innovación, la mayoría de los países presenta un elevado número de iniciativas, que consisten fundamentalmente en la mejora de los incentivos fiscales al gasto en I + D privado y en un incremento del gasto público en investigación y desarrollo. En cambio, la protección de los derechos de la propiedad intelectual, y en especial los proyectos público-privados de colaboración, y la creación de *clusters* reciben una atención menor. También son escasas las iniciativas de fomento de los fondos de capital-riesgo, que resultan esenciales para la creación de nuevas empresas y para la innovación, especialmente por el impacto que ha podido tener la crisis financiera sobre la aversión al riesgo de los agentes.

En cuanto al ambiente empresarial, la mayoría de las iniciativas trata de reducir la burocracia y los costes administrativos en pro de una regulación más eficiente. También se observan medidas tendentes a incrementar el uso de las TIC en los servicios que ofrece la Administración Pública (e-gobierno). En el caso de las condiciones de entrada, los esfuerzos se han centrado en la creación de ventanillas únicas y en la mejora de la financiación.

Por último, en la educación la mayor parte de las medidas se orienta hacia la educación primaria, secundaria y terciaria, y son escasos los países que introducen reformas en las etapas de postgrado o en preescolar (España es uno de los más activos en esta área). También son escasas las medidas para la formación y motivación del profesorado a todos los niveles y para la mejora de la carrera laboral de los investigadores.

La información que se desprende de esta base de datos revela diferencias notables en el patrón de reformas de los Estados miembros de la zona del euro durante los años 2004-2008. En la mayoría de las áreas consideradas se aprecia que las economías que partían de una situación comparativamente más retrasada han realizado mayores esfuerzos de transformación, con la notable excepción de la innovación. Así Francia, Alemania y España han concedido mayor prioridad a la eliminación de las barreras a la iniciativa empresarial, con numerosos proyectos para medir el impacto de la regulación y eliminar la redundante. En cambio, en el caso de la innovación, son Finlandia y Holanda las economías que muestran mayor preocupación por la incorporación del progreso técnico, a pesar de que partían de una situación comparativamente más adelantada. En el caso de la educación, las economías con peores resultados académicos —según los exámenes PISA y otros indicadores— están realizando esfuerzos para reducir el fracaso escolar y aumentar la población que completa, al menos, la educación secundaria.

7.4.2010.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNION, P., y R. GRIFFITH (2006). *Competition and Growth*, MIT Press, Cambridge.
- ARDAGNA, S., y A. M. LUSARDI (2008). *Explaining International Differences in Entrepreneurship: The Role of Individual Characteristics and Regulatory Constraints*, NBER Working Paper, n.º 14012.
- ARPAIA, A., W. ROEGER, J. VARGA y J. IN'T VELD (2007). *Quantitative assessment of structural reforms: modeling the Lisbon Strategy*, European Economy, Economic Papers, n.º 282.

- COMISIÓN EUROPEA (2006). *The new Lisbon strategy, an estimation of the economic impact of reaching five Lisbon targets*, Report prepared by G. Gelauff y A. Lejour, CPB, Netherlands.
- (2008). *Final Report Project MICREF 2007-2008*, Report prepared by Dirk Zeitz y Elena Arjona Pérez.
- GRIFFITH, R., y R. HARRISON (2004). *The link between product market reform and macro-economic performance*, European Economy, Economic Papers, n.º 209.
- HØJ, J., M. JIMÉNEZ, M. MAHER, G. NICOLETTI y M. WISE (2007). *Product market competition in the OCDE countries: taking stock and moving forward*, OECD Economics Department Working Paper, n.º 575.
- MORAL, E., y C. VACAS (2009). «Reformas en los mercados de trabajo europeos (2000-2006)», *Boletín Económico*, enero, Banco de España, pp. 91-101.
- OCDE (2010). *The high cost of low educational performance. The long run economic impact of improving PISA outcomes*, París.
- ST. AUBYN, M., Á. PINA, F. GARCIA y J. PAIS (2009). *Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education*, European Economy, Economic Papers, n.º 390.
- SCARPETTA, S., P. HEMMINGS, T. TRESSEL y J. WOO (2002). *The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data*, OECD Economics Department Working Papers, n.º 329.
- SIMONIS, D. (2009). *An Overview of Microeconomic Reforms using Preliminary Quantitative indicators based on MICREF*, Comisión Europea, Expert meeting on MICREF.
- WÖLFL, A., I. WANNER, T. KOZLUK y G. NICOLETTI (2009). *Ten years of Product Market Reform in OECD countries: Insights from a revised PMR indicator*, OECD Economics Department Working Paper, n.º 695.