

Conclusiones y recomendaciones principales del Programa Nacional de Reformas de España



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

El impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos son prioridades del gobierno. Corresponde al Consejo de Ministros la aprobación anual de un conjunto de programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia de Evaluación y Calidad, dentro de su plan de trabajo.

Así, y a propuesta del ministro de Administraciones Públicas, el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de marzo de 2007, acordó los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación en 2007: el Programa Nacional de Reformas de España; los trámites administrativos para la creación de empresas; el registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; y, la calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal.

La evaluación del Programa Nacional de Reformas de España se debería centrar en la incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico; la efectividad de las políticas en materia de seguridad energética; los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación; y, las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora.

Primera edición: 2008

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
<http://www.aeval.es>

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E01/2007

Conclusiones y recomendaciones principales del Programa Nacional de Reformas de España

Madrid, noviembre de 2007

Edita: Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

NIPO: 331-08-002-6



EVALUACIÓN 2007 DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN.	5
2. INCIDENCIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO FARMACÉUTICO	7
3. LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ENERGÉTICA	11
4. LOS PROGRAMAS DE FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN – INGENIO 2010	17
5. LAS LÍNEAS DE FINANCIACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA	21





1. Presentación

Europa necesita transformarse en una economía moderna y dinámica, basada en el conocimiento y abierta al resto del mundo, tal como propone la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo para afrontar con éxito los retos de la globalización y el cambio demográfico. Tal como esta estrategia renovada fue aprobada por la Unión en 2005, el compromiso de los Estados Miembros con la agenda consecuente de reformas se materializa en los Programas Nacionales de Reforma, que reflejan las prioridades de actuación de los gobiernos nacionales y declinan los objetivos fijados en el ámbito de la Unión en objetivos nacionales.

Transcurridos casi dos años de ejecución de estos Programas Nacionales de Reforma, el balance es positivo. La Comisión Europea considera en su informe de progreso del año 2007, y en su informe intermedio destinado al Consejo Europeo Informal de Lisboa del 18 y 19 de octubre últimos, que las reformas acometidas están dando sus frutos en términos de crecimiento y empleo. También, se reafirma la necesidad de avanzar en las cuatro áreas que se han identificado como prioritarias: el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación; la mejora del entorno empresarial; la inversión en las personas (educación y empleo); y, la energía y el cambio climático.

España está firmemente comprometida con los objetivos marcados por esta estrategia de Lisboa renovada y su Programa Nacional de Reformas (PNR) así lo refleja. En él se exponen las medidas que deben guiar la política económica del gobierno en el periodo 2005-2010 con el fin de dar respuesta a los desafíos compartidos por el conjunto de la Unión. Las más de 350 medidas que conforman actualmente el PNR tienen como objetivos principales para el año 2010 la plena convergencia en renta per cápita con la media europea y una tasa de empleo del 66%, próxima al objetivo global de la UE (70%). Para alcanzar estas metas, es clave aumentar la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo de la economía española.

La valoración realizada por la Comisión Europea en sus informes anuales es globalmente positiva. Del análisis de la Comisión de las fortalezas y de las debilidades en la aplicación del PNR, el Consejo Europeo de marzo del 2007 ha dirigido a España una serie de recomendaciones específicas: la mejora de la competencia en el mercado de la energía; la reducción de la segmentación del mercado laboral; y, la necesidad de más mejoras en educación y formación. Se solicita además por parte de la Comisión que España se centre durante la vigencia del PNR en unas áreas prioritarias, entre las que cabe destacar: la contención de la inflación a medio plazo; la mejora de la competencia en los mercados minoristas; la ejecución de medidas ambientales, con un enfoque especial en la reducción de las emisiones de CO₂; y, el refuerzo de la formación.

Una de las fortalezas del PNR, según la Comisión, es el mecanismo de seguimiento y evaluación previsto para facilitar la rendición de cuentas y su revisión anual. Este



mecanismo incluye una evaluación independiente del grado de aplicación y de éxito del PNR. Esta evaluación anual se encarga a la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad.

Evaluación 2007

Este informe, el primero que realiza la Agencia, al haber entrado en funcionamiento en enero de 2007, corresponde a este compromiso. Y su estructura responde a lo aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de este año: la incidencia de las medidas para la racionalización del gasto farmacéutico; la efectividad de las políticas en materia de seguridad energética; los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación; y, las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora.

Este informe principal resume las principales conclusiones y recomendaciones de cada una de las cuatro áreas evaluadas. Los informes completos de cada área se adjuntan de manera separada para facilitar su lectura y su difusión a las partes interesadas.

De la primera evaluación del PNR se desprenden algunos temas que merecerían subrayarse:

- Los departamentos ministeriales afectados han mostrado su interés y colaboración con la evaluación, lo que ha ayudado a que se haya realizado con rigor y transparencia.
- Dada la relación entre la implementación de las políticas públicas y la dotación de recursos de que disponen, podría simultanearse la selección de las políticas públicas que se vayan a evaluar en un determinado año con la discusión parlamentaria de los presupuestos generales del Estado para ese año.
- El éxito de la implementación de las políticas públicas podría aumentar si se reforzasen los mecanismos de coordinación, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como con las Comunidades Autónomas.

El PNR constituye una excelente base sobre la que seguir trabajando en la mejora continua de los procesos de planificación, implementación y seguimiento y evaluación de las políticas que lo conforman, siguiendo criterios de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos. La vocación de los informes de la Agencia es contribuir a este proceso. El arranque de un nuevo ciclo en la estrategia renovada de Lisboa en 2008 para los tres años siguientes representa una excelente oportunidad para mostrarlo.



2. Incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico

El comportamiento del gasto sanitario público es un elemento clave en la evolución del gasto público, sobre todo en el ámbito de las Comunidades Autónomas. La propuesta de racionalización del crecimiento del gasto farmacéutico como instrumento de contención del crecimiento del gasto sanitario público (GSP) se justifica por el importante peso de este componente en el GSP total. El Plan Estratégico de Política Farmacéutica (PEPF) es el instrumento diseñado para la consecución del objetivo de contención del crecimiento del gasto farmacéutico que señala el Programa Nacional de Reformas (PNR) en su Eje 1.

El PEPF aborda una parte sustancial de los problemas relacionados con el comportamiento del gasto farmacéutico. Recoge muchas de las recomendaciones de los expertos en política farmacéutica para mejorar la calidad de la prestación y está en línea con las estrategias desarrolladas por otros países de nuestro entorno para la consecución del mismo objetivo. El enfoque de la intervención es novedoso porque parte de una visión global de la prestación, abordando de manera integral objetivos y medidas coherentes con los problemas que pretende resolver y que se relacionan, de acuerdo con un análisis previo, con los determinantes del comportamiento del gasto farmacéutico generado a través de receta médica.

El Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC) ha efectuado un importante esfuerzo en la implementación de las medidas del PEPF sobre todo en materia de información, transferencia de fondos para la financiación de actividades formativas, mejora de los procesos de autorización, registro y fijación de precios, receta electrónica y mejora de la transparencia. La mayor parte de ellas se han plasmado en la ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos. Fruto de este esfuerzo es el incremento significativo de la presencia de medicamentos genéricos en la oferta de medicamentos con financiación pública, así como una notable extensión del sistema de precios de referencia.

La evolución del gasto farmacéutico generado a través de receta médica en los años posteriores a la implementación del PEPF apunta a la efectividad de las medidas coyunturales de reducción de precios y márgenes comerciales incluidas en el mismo, ya que la moderación del gasto se ha debido, sobre todo, a la contención de los precios. La evolución del gasto medio por receta a partir de abril de 2007 también indica un efecto positivo del sistema de precios de referencia, aunque el escaso tiempo transcurrido desde su implementación impide valorar adecuadamente su eficacia así como la sostenibilidad de sus efectos.

Sin embargo, el PEPF presenta algunas carencias que parece conveniente destacar. Se centra exclusivamente en el gasto farmacéutico generado a través de receta médica obviando el gasto farmacéutico generado en los hospitales que tiene un peso creciente sobre el gasto farmacéutico total. Llama la atención la ausencia casi



generalizada de resultados e impactos esperados, así como la inexistencia de un sistema de seguimiento y evaluación de sus resultados. Por otra parte, el hecho de que la ley 29/2006 constituya el principal instrumento de desarrollo de las medidas, muchas de ellas pendientes de un desarrollo reglamentario, supone una implementación gradual que condiciona el alcance de su evaluación, especialmente en relación con los criterios de eficacia real y sostenibilidad. Es decir, en el caso de las medidas ya implantadas no ha transcurrido suficiente tiempo para valorar su eficacia real y mucho menos cuantificar su contribución a los resultados obtenidos.

Las mayores dificultades para la implementación del PEPF están en la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Las limitaciones de las medidas que afectan al ámbito competencial de éstas parecen claras incluso en su formulación y se evidencian, además, en la dispersión de resultados en la evolución del gasto, ya que las medidas implementadas hasta el momento afectan a todas las Comunidades por igual. Estos resultados parecen apuntar a un desigual impulso de las políticas de uso racional de los medicamentos, que se manifiesta también en el hecho de que el crecimiento del gasto en los últimos dos años y medio se deba fundamentalmente a un incremento del número de recetas que no parece justificarse por la evolución de los factores demográficos o asistenciales con los que se relaciona.

Todas las evidencias apuntan a que la contención del gasto mediante intervenciones sobre los precios tiene efectos sólo a corto plazo. Además, en España, la capacidad de control del gasto basado en la regulación de los precios se vislumbra ya con poco recorrido porque el mercado europeo tiende a evolucionar hacia la convergencia en precios y los precios de los medicamentos en España son inferiores a la media europea. Por esta razón, la contención del crecimiento del gasto farmacéutico va a depender cada vez en mayor medida de las actuaciones en el ámbito de la oferta (competencia del Estado) y de la prescripción (competencia de las CCAA).

Desde el punto de vista de la oferta, parece prioritario desarrollar medidas que permitan la aplicación efectiva del principio de financiación selectiva. Para ello será necesario articular un procedimiento reglado y basado en la evidencia científica para la calificación del valor terapéutico de los medicamentos a financiar sobre la base de su coste-eficacia. Desde el punto de vista de la prescripción, parece necesario profundizar en las medidas de uso racional de los medicamentos, con especial énfasis en las que ya han demostrado su eficacia en algunas CCAA.

La clave para la racionalización del crecimiento del gasto farmacéutico sigue radicando, por lo tanto, en el abordaje integral de sus determinantes. El reto es hacerlo en un espacio en el que interactúan dos ámbitos administradores con competencias diferenciadas, aunque complementarias. La eficacia de las intervenciones mejorará si las medidas que se apliquen en uno y otro ámbito competencial son coherentes y actúan de forma sinérgica.

De ahí la conveniencia de contar con una mayor participación de las CCAA en el diseño del PEPF, lo que podría permitir la inclusión de objetivos y medidas más



definidas y un mayor grado de compromiso de éstas en su implementación, sobre todo en relación con el impulso de aquellas que afectan a su ámbito competencial.

La complejidad de la prestación farmacéutica requiere que las iniciativas que se promuevan para su mejora se fundamenten en un consenso lo mas amplio posible, especialmente entre las administraciones públicas; pero también teniendo en cuenta el papel, muchas veces decisivo, que juegan los distintos grupos de interés. El impulso de procesos de información, negociación y búsqueda del consenso entre todos los actores implicados no solo es útil desde el punto de vista de la eficacia de las intervenciones en esta materia, sino que además, permitiría valorar mejor sus impactos sobre otros ámbitos de la actividad pública y privada, fomentando la transparencia de las actuaciones públicas.

Primera recomendación

Sería conveniente que se abordase, conjuntamente con las CCAA, una revisión del PEPF, una vez transcurridos mas de tres años desde su diseño, que permitiese, primero, incorporar objetivos y medidas orientadas a la racionalización del gasto farmacéutico hospitalario; segundo, conseguir una mayor grado de participación y de compromiso de las CCAA en su implementación; y, tercero, incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación del propio PEPF. Esta revisión podría abordarse también teniendo en cuenta la opinión y posibles aportaciones de los diferentes grupos de interés en el sector.

Segunda recomendación

Sería importante desarrollar una línea de trabajo que tenga como finalidad el diseño de un procedimiento para la evaluación de la utilidad terapéutica de los medicamentos. Tanto en el diseño, como en su implementación, sería conveniente que participasen las CCAA bajo la coordinación de la Agencia del Medicamento. Esta línea de trabajo podría complementarse con el diseño e implementación de indicadores consensuados para la medición de la calidad de la prescripción, lo que podría abordarse en el seno de la Comisión de Farmacia del Consejo Interterritorial. Profundizar y fomentar la calidad de la prescripción constituye un instrumento útil y necesario para la racionalización de la demanda.



Tercera recomendación

Como ocurre en todos los ámbitos de la actuación pública cuando existe un importante grado de descentralización, surge la necesidad de disponer de espacios que permitan el intercambio de experiencias y de información, posibilitando en paralelo la comparabilidad para poder valorar más adecuadamente los resultados alcanzados en cada entorno. El MSC podría profundizar en su papel de agente facilitador de estos procesos de intercambio de buenas prácticas entre territorios. En esta línea podría valorarse el impulso de la evaluación conjunta de aquellas iniciativas consolidadas que han sido eficaces en un ámbito territorial permitiendo de esta manera su extensión a otros.



3. La efectividad de las políticas en materia de seguridad energética

La seguridad del suministro energético es un elemento esencial para el bienestar de los ciudadanos y el buen funcionamiento de la economía. El nuevo contexto energético internacional, de precios al alza y menor seguridad de los aprovisionamientos, unido a unos episodios de interrupciones graves del suministro tanto nacional como internacionalmente, confirman la necesidad de revisar los principales factores de riesgo, y la efectividad de las políticas de seguridad energética tanto europeas como nacionales.

Tanto la política europea como la española consideran la seguridad del suministro uno de los ejes estratégicos de su política energética, junto a los objetivos de energía competitiva y sostenible. Así lo refleja el Programa Nacional de Reformas español (PNR), donde se presentan una serie de objetivos y medidas concretas de reforma en materia de la fiabilidad del suministro, que están orientadas a mejorar ciertos aspectos de la planificación y la coordinación, reformar técnicamente los precios regulados y fomentar el desarrollo de infraestructuras y la interconexión. Respondiendo al encargo recibido del Consejo de Ministros, esta evaluación se ha centrado en el análisis de las medidas destinadas a incrementar la seguridad en el suministro en los sectores eléctrico y de gas de la España peninsular, sin por ello perder de vista la estrecha interrelación existente entre las tres dimensiones de seguridad, competitividad y sostenibilidad.

La regulación del sector eléctrico y del gas español, siguiendo las líneas europeas de liberalización y apertura a la competencia, ha promovido la separación de actividades reguladas (operación de los sistemas de transporte, distribución, regasificación y almacenamiento básico de gas) frente a las liberalizadas (generación eléctrica y comercialización de ambos) y el establecimiento de un regulador independiente, la Comisión Nacional de Energía (CNE). Se aplica el principio de libre acceso a las redes de terceros tras el correspondiente pago de un peaje por uso. La regulación medioambiental ha determinado en buena medida la limitación de las centrales de carbón, el aumento de la generación eólica y el auge de las centrales gasistas de ciclo combinado. La creciente interdependencia entre gas y electricidad significa que cada vez más el suministro de electricidad depende, especialmente en punta, de la disponibilidad de las plantas de gas.

Como consecuencia de la transformación de los mercados y de su regulación, las compañías eléctricas y gasistas están diversificando sus actividades y participando mediante diferentes arreglos en fases sucesivas de la cadena de valor que va desde la extracción de gas a su empleo en la producción de electricidad para su posterior comercialización. Estas fórmulas pueden tener efectos en las situaciones de dominio de mercado y en la seguridad de suministro.

Junto a la consideración de los elementos de contexto citados, la fiabilidad del sistema energético depende de elementos marco, de la fiabilidad individual de cada



uno de los elementos de la cadena (generación/abastecimiento, redes de transporte y distribución), de su gestión integrada, su planificación y su supervisión. Del análisis detallado de cada uno de estos factores en relación con la gestión del riesgo de suministro en los mercados eléctrico y del gas en España se observa que, en su conjunto, la política de seguridad de suministro española está en línea con la europea y muestra un grado de efectividad aceptable. La diversificación de los abastecimientos gasistas, las inversiones previstas en generación eléctrica y la flexibilidad del mix energético confieren seguridad. Sin embargo, existe margen de mejora en las infraestructuras de red, especialmente las de distribución de electricidad, y se ha de insistir en la debilidad que supone la situación actual en materia de almacenamientos subterráneos de gas y de interconexiones con Francia.

A continuación se presentan las conclusiones principales y las recomendaciones:

La actual planificación a 10 años de los sectores de la electricidad y el gas es un documento básico de la política energética. Tiene como principal objetivo la cobertura de la demanda y la planificación vinculante de las redes de transporte eléctricas y ciertas infraestructuras gasistas. Su carácter ejecutivo no posibilita el análisis y el debate sobre cuestiones estratégicas clave, como la elección de tecnologías y la planificación global del sistema en un horizonte temporal acorde con el tiempo de maduración de las infraestructuras (20-30 años).

La combinación tecnológica para la producción de electricidad en España presenta una importante y creciente participación del gas y de las energías renovables. Existen ciertos techos técnicos de producción de renovables no gestionables (con alta volatilidad) admisibles por el sistema en distintos plazos y límites al volumen de primas que afectan al coste de la energía. Desde un punto de vista de seguridad del suministro, esto implica la necesidad de complementar las renovables no gestionables con energías que permitan la acumulación y arranque rápido, que en general son caras.

Primera recomendación

Sería útil complementar la presente planificación a 10 años con un documento de estrategia a largo plazo (20-25 años), consensuado tanto política como territorialmente. Tomando como punto de partida los trabajos de Prospectiva 2030, la estrategia incorporaría una visión integral del sistema que incluyese reflexiones regulatorias y sobre el mix energético que fuesen útiles para los gestores de la política y para los agentes del sector. Habría de articularse a través del establecimiento claro de objetivos, medidas e indicadores para su seguimiento. El estudio del mix tecnológico debería basarse en una valoración del beneficio y coste social de todas las tecnologías actualmente disponibles, tanto de su fiabilidad como de su contribución a los objetivos de competitividad y sostenibilidad medioambiental.



Se debe continuar vigilando el buen funcionamiento de los mecanismos para promover la fiabilidad del sistema ante el crecimiento de la participación de las renovables e informar al respecto. El Comité de Seguimiento de la Gestión Técnica del Sistema Energético previsto en la reforma de la ley del sector de hidrocarburos podría incluir este tema en sus informes.

Red Eléctrica Española (REE) y Enagas son dos compañías que desarrollan un papel central dentro de los sistemas eléctrico y gasista a las que la ley les asigna el papel de garantes de la seguridad y continuidad de los suministros. Por otro lado, la normativa establecida para salvaguardar la independencia de las unidades orgánicas de REE y Enagas que actúan como gestores técnicos de los sistemas indica la preocupación del legislador por potenciales conflictos de intereses de los directivos de estas compañías.

En ocasiones, en el pasado, la planificación no dio todas las señales de alarma ante riesgos de cobertura. Por otro lado, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) no cuenta con la capacidad operativa suficiente para efectuar, contestar o supervisar plenamente los trabajos de planificación que realizan los gestores técnicos de los sistemas gasista y eléctrico. Como consecuencia de esta debilidad, parte de la responsabilidad política de la planificación se desplaza de hecho a las sociedades anónimas Enagas y REE.

Segunda recomendación

Seguir avanzando en el diseño de mecanismos institucionales de coordinación de la gestión de los sistemas gasista y eléctrico y potenciar sus sistemas de información y transparencia.

El MITYC debería fortalecer técnicamente su función planificadora dotándose de los medios materiales y humanos que le permitan desarrollar sus responsabilidades de manera independiente y que le posibiliten desempeñar un papel de mayor alcance.

Dado el papel central que Enagas y REE juegan en el sistema y las numerosas responsabilidades que atienden deberían contar con mecanismos de rendición de cuentas equiparables a sus responsabilidades sociales y políticas. Al cabo de un cierto tiempo de funcionamiento, debería evaluarse la efectividad conseguida con la normativa de salvaguardia de conflictos de intereses.

Aunque a principios de la década había un problema de insuficiente capacidad de generación de electricidad, dicho problema se ha superado, a la vista de la capacidad instalada actualmente y las solicitudes existentes de nuevas instalaciones. No



obstante, no funcionó adecuadamente el mecanismo de garantía de potencia que debía haber incentivado la inversión.

Por otro lado, se producen importantes retrasos en el desarrollo de las infraestructuras, especialmente de red, debido a los largos procesos de tramitación administrativa, la actuación descoordinada entre los distintos ámbitos de gobierno y la oposición social a la instalación de líneas eléctricas. Además, no se logra avanzar en la implementación de los proyectos de interconexión con Francia a pesar del interés de las autoridades españolas y de la Comisión europea.

Existen desequilibrios entre la generación y la demanda eléctrica en distintas zonas. Si las nuevas instalaciones de generación no se instalan en las zonas deficitarias, se incrementan los costes de las inversiones en red derivadas de los transportes entre zonas, las pérdidas por el transporte de la energía y las congestiones de evacuación.

Tercera recomendación

Debe avanzarse en la función de los precios como señales para oferentes y demandantes. A partir de las alternativas propuestas para la reforma del mecanismo de garantía de potencia, el nuevo sistema de pagos por capacidad, pendiente de desarrollo, debe aportar metodologías claras y transparentes y generar suficientes incentivos a la disponibilidad y a la inversión en situaciones de escasez, para evitar los defectos del sistema anterior.

Impulsar la tramitación de una norma, sobre la que ya existe un encargo de propuesta, que proporcione señales, incentivos o desincentivos zonales, a los productores para promover la localización geográfica eficiente de las instalaciones de generación.

Estudiar las formas de agilizar en mayor medida los procedimientos administrativos, instituir mecanismos adecuados de coordinación con las CCAA que impliquen asimismo un compromiso de las autoridades locales y estudiar medidas para tratar de lograr una mayor concienciación ciudadana sobre la necesidad de las líneas eléctricas.

Los proyectos de interconexión eléctrica y gasista, particularmente con Francia, deben seguir recibiendo el impulso político necesario. Deben agotarse todas las posibilidades de colaboración con las empresas que operan en territorio francés.

La calidad de la red de transporte medida por la evolución del indicador de Tiempo de Interrupción Medio (TIM) permite afirmar que se encuentra dentro de los niveles aceptables y presenta en general un alto nivel de mallado. Sin embargo, el análisis



de las causas de las interrupciones indica que existe margen de mejora en la supervisión, el mantenimiento y la puesta al día de las instalaciones.

La mayoría de las interrupciones del suministro tienen su origen en la red de distribución. Existe escasa información publicada al respecto. Parece que el nivel de inversión en la red de distribución es inadecuado, lo que se ha debido en parte a un sistema de retribución que se ha percibido como insuficiente por los distribuidores y que no aportaba incentivos a la inversión para hacer frente al crecimiento de la demanda, a la mejora de la calidad ni a la reducción de las pérdidas por transporte en la red. Actualmente, está en proceso de reforma el mecanismo de retribución a la distribución, que incluye incentivos a la calidad y la eficiencia de la red. Adicionalmente, y cubriendo un vacío, se dota a la CNE de nuevos instrumentos para regular los precios y supervisar la inversión en las redes de distribución.

Cuarta recomendación

Mantener el buen nivel de transparencia sobre las cuestiones topológicas de mallado, entre otras, de la red de transporte y complementarlo con indicadores de mantenimiento. Acelerar en la medida de lo posible la adaptación de los sistemas de protección de la red de transporte. Impulsar la supervisión de la actuación de REE desde la CNE, en línea con las competencias de supervisión reconocidas en la reciente reforma de la ley del sector eléctrico (LSE).

Reformar el sistema de retribución de la distribución (actualmente en fase de tramitación), de manera que se introduzcan los incentivos adecuados para la inversión en redes de distribución, su calidad y su eficiencia. Asimismo, sería oportuno desarrollar por parte de la CNE las competencias de supervisión atribuidas en la reforma de la LSE, y promover la transparencia de los indicadores de robustez y mantenimiento de dicha red.

En ocasiones se ha producido incertidumbre regulatoria por los frecuentes cambios normativos, al tiempo que también ha existido un importante retraso en la adopción de reformas reguladoras necesarias, que desde 2004 se está corrigiendo.

Quinta recomendación

Una regulación que aspire a consolidar iniciativas liberalizadoras y la apertura de los mercados debe contar con un marco regulador que ofrezca estabilidad en los patrones de conducta, los incentivos y las señales de precios y tener presente los costes que en términos de riesgo regulatorio puedan tener las medidas que vayan a ser adoptadas.



Se debería continuar y profundizar en el ejercicio de la responsabilidad política que supone el establecimiento transparente de los objetivos y el seguimiento de sus resultados, articulando adecuadamente la lógica de la política energética recogida en el PNR y completando los indicadores para su oportuno seguimiento.



4. Los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación –INGENIO 2010

La estrategia europea para el crecimiento y el empleo cuenta entre sus objetivos prioritarios incrementar los recursos que se destinan a generar conocimiento y mejorar los mecanismos que permiten su transmisión a la sociedad. La estrategia de investigación, desarrollo e innovación INGENIO 2010 traslada esta prioridad al caso de España, conformando uno de los ejes de actuación principales de su programa nacional de reformas. Sus objetivos son reducir la brecha tecnológica con Europa y alcanzar la convergencia en materia de sociedad de la información.

Su diseño y contenido responden a los diagnósticos recientes acerca de la situación del sistema español de ciencia y tecnología. Entre los retos más notables detectados figuran la escasa cooperación entre agentes y los pobres resultados en materia de transferencia tecnológica y aprovechamiento empresarial del conocimiento generado. La estrategia busca dar un giro a la política llevada a cabo hasta la fecha en el marco de los planes nacionales de I+D+i gestionados desde la Administración General del Estado. Apoyándose en un importante incremento presupuestario, centra sus actuaciones en la financiación de grandes proyectos de investigación capaces de movilizar la cooperación entre agentes y promover una mayor implicación del mundo empresarial. Estas actuaciones se complementan con medidas normativas y el desarrollo de nuevos instrumentos que buscan mejorar la gestión y la evaluación de las actuaciones, un aspecto clave que hasta la fecha se había tenido poco en cuenta.

Transcurridos dos años desde su lanzamiento, los datos de seguimiento disponibles muestran un grado de implementación de los principales programas estratégicos satisfactorio. Pero todavía es pronto para medir los impactos sobre el terreno de un programa cuyos proyectos principales acaban de arrancar y tienen una duración mínima de cuatro años. Por otro lado, el establecimiento del Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento (SISE), una de las piezas maestras de la estrategia, no ha progresado al ritmo esperado, al chocar con la complejidad de establecer una base de datos que centralice los datos de todos los gestores. Todo ello condiciona el enfoque de la evaluación, cuyo objeto principal se refiere al análisis de la pertinencia de las medidas escogidas y su diseño. No se ha renunciado, sin embargo, y cuando ha sido posible, a examinar con más detalle el desarrollo de los programas estratégicos con el fin de valorar los resultados esperados de las actuaciones.

Una debilidad de INGENIO 2010, lanzada en junio de 2005, ha sido su escasa articulación con el plan nacional de I+D+i 2004-2007. Las actuaciones nuevas han convivido estos dos últimos años con programas ya existentes que no han terminado de asumir ni la nueva filosofía ni los nuevos objetivos estratégicos. Esto ha limitado el grado de concentración de los incrementos presupuestarios y los esfuerzos de simplificación y mejora de la gestión de un sistema de ayudas excesivamente complejo. Sin embargo, INGENIO 2010 ha inspirado el diseño y el contenido de la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología consensuada con las CCAA y del nuevo



plan nacional de I+D+i para el periodo 2008-2011. Ambos instrumentos programáticos constituyen la base sobre la que seguir avanzando para la mejora del sistema de innovación español.

Las medidas normativas propuestas van en la buena dirección y su aplicación debe constituir una prioridad. Este es un área en el que habrá que incidir en el futuro, ampliando el ámbito y alcance de las medidas propuestas. Finalmente, resulta imprescindible de cara al futuro mejorar la articulación de la política de fomento a la I+D+i con el resto de políticas sectoriales más relevantes.

Primera recomendación

Se deberían reforzar las estructuras de gobierno y gestión en el seno de la Administración General del Estado (AGE), con el fin de garantizar la implementación efectiva del nuevo plan nacional 2008-2011, en el que quedará plenamente integrada INGENIO 2010.

Se recomienda para ello que se garantice la continuidad del Comité de Apoyo y Seguimiento (CAS), adscrito a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), en tanto que responsable principal de la coordinación del plan nacional en su ámbito operativo. Se deberían fijar de manera clara sus funciones en relación con los diferentes comités de programa y reforzar su dependencia jerárquica, buscando la plena articulación con un órgano permanente de la CICYT que presente una configuración más flexible y operativa que la actual. Por último, es importante que se garantice la plena implicación durante la fase de implementación del plan de los órganos asesores de la CICYT responsables de la coordinación con las CCAA (Consejo General) y de la participación de la comunidad científica, agentes sociales y administración (Consejo Asesor).

Segunda recomendación

Se debería dar mayor prioridad al establecimiento de las herramientas que permitan al Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE) desarrollar plenamente sus funciones.

Es importante que se refuerce la autonomía y la autoridad del organismo responsable del SISE, con el fin de facilitar su labor de centralización y tratamiento de la información y su responsabilidad de asesor para la mejora permanente del sistema.



Tercera recomendación

Los organismos responsables de la gestión de los grandes proyectos financiados por INGENIO 2010 deberán poner todos los medios para garantizar su seguimiento y evaluación, tanto intermedia como final. En materia de evaluación ex ante es importante progresar en la armonización de los criterios de selección de proyectos y la estandarización de los procesos de aprobación de ayudas, tanto en el ámbito de la AGE como de las CCAA. La futura creación de la Agencia Estatal de Evaluación, Financiación y Prospectiva debería jugar un papel importante al respecto.

Los gestores deberán poner el acento en la consecución de resultados concretos basados en indicadores de transferencia al mercado e impacto sobre la internacionalización del sistema. Un indicador clave respecto a esto último será el número de empresas españolas que lideren proyectos del séptimo programa marco europeo. Se recomienda establecer mecanismos que garanticen el intercambio de experiencias con la participación de los gestores y los beneficiarios de los programas, con el fin de identificar buenas prácticas que ayuden a la mejora permanente de los programas. Un aspecto importante en relación a la identificación de buenas prácticas, es el referido a la cooperación con las CCAA, donde existen ya ejemplos a tener en cuenta (Plan Avanza, programa I3). Se debería estudiar la posibilidad de crear centros estables para garantizar la continuidad de los proyectos más promisorios de los programas Consolider y Ciber.

Cuarta recomendación

Se debería incidir en la aplicación de las medidas normativas y de mejora del entorno planteadas en INGENIO 2010, ampliando y profundizando el alcance de determinadas reformas clave. Resultaría muy útil, coincidiendo con el arranque del nuevo plan nacional, iniciar en 2008 la reforma de la Ley de la Ciencia con vistas a consolidar y asegurar la coherencia del conjunto de reformas normativas en curso y previstas.

Esta recomendación adquiere una particular relevancia en relación a la necesidad de diseñar una carrera investigadora coherente para todos los organismos de investigación, capaz de atraer y retener a los mejores y de presentar a los jóvenes una perspectiva de carrera atractiva. Ello habrá de combinarse con un incremento del nivel de autonomía y responsabilidad de las universidades y los organismos públicos de investigación. Asimismo, resulta imprescindible que el Gobierno se plantee en 2008 la profundización de las medidas de simplificación de la gestión de las subvenciones en materia de I+D+i. Finalmente, sería conveniente examinar con



detalle el borrador de la ley de contratos públicos y lanzar una consulta amplia en el marco de su tramitación, de manera que se profundice su contenido en relación con el importante papel que pueden desempeñar las compras públicas de tecnología como impulsoras de la innovación.

Quinta recomendación

El gobierno debería reforzar los mecanismos de cooperación entre la política de I+D+i y otras políticas sectoriales que directamente ayudan a la consecución de los objetivos fijados. De igual manera, debería promoverse el carácter transversal de la política de I+D+i y en particular su contribución a los objetivos de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

Las políticas de educación, de mejora de la regulación y de disminución de trabas a la creación de empresas o de mejora de la competencia en los mercados de factores y de producto ayudarán a la consecución de los objetivos planteados en materia de desarrollo y difusión tecnológica. La interacción y complementariedad entre estas políticas, reflejada por lo general de manera adecuada en la redacción del Programa Nacional de Reformas de España (PNR), debería tenerse más presente en las etapas de desarrollo e implementación de las mismas. De igual forma, el éxito de la política de I+D+i será determinante para que España alcance sus objetivos en materia de crecimiento y empleo y de sostenibilidad.

5. Las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora

Existe el riesgo de identificar emprendedores con empresas implantadas, pequeñas o medianas, cuando tal identificación no existe, al menos para esta evaluación. Puede haber empresas ya implantadas que sean emprendedoras, pequeñas, medianas o muy grandes, pero para esta evaluación, como más adelante se verá, los emprendedores son personas con ideas y proyectos de negocios que quieren materializarlos a través de una empresa, pero con un escaso capital o patrimonio propios, lo que les impide obtener financiación de las entidades crediticias en condiciones de mercado.

En esta evaluación existe, por tanto, una gran relación entre empresa y emprendedor, pero se trata de conceptos diferentes. Y conviene tener presente la distinción para poder analizar qué líneas de financiación van destinadas a favorecer específicamente a los emprendedores, distinguiéndolas de las que van destinadas a favorecer a las empresas ya implantadas.

Bajo esta distinción, se podría afirmar que las ayudas, iniciativas y subvenciones de la Administración General del Estado para facilitar la financiación de los negocios están dirigidas principalmente hacia las empresas ya implantadas. Estas empresas ya implantadas, pequeñas o medianas, no parecen necesitar, en general, estas ayudas para lograr financiarse, si bien es una práctica europea generalizada¹.

Alternativamente, muchos de los emprendedores que canalizan sus proyectos a través de nuevas empresas sufren un claro racionamiento en el acceso al crédito si no disponen de las suficientes garantías y avales. Para superar este fallo de mercado, el sistema de sociedades de garantía recíproca, las líneas específicas del Instituto de Crédito Oficial para los emprendedores y los apoyos para la creación de empresas de base tecnológica aparecen, hoy por hoy, como las iniciativas más eficaces. Sin embargo, estas iniciativas reciben una atención y una subvención de la Administración General del Estado muy inferiores a las recibidas por las empresas ya implantadas.

En consecuencia, convendría reconsiderar algunas de las medidas incorporadas en el eje séptimo del Programa Nacional de Reformas de España para el fomento de la financiación de los emprendedores y acelerar el ritmo de creación de empresas. Esta reconsideración estaría motivada porque el fallo de mercado no parece encontrarse en el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas ya implantadas, sino en el acceso al crédito de las nuevas empresas de los emprendedores. En todo caso,

¹ Las pequeñas y medianas empresas (PYME) crean empleo, aportan la mayor parte del valor añadido en la economía y dan flexibilidad a las grandes empresas en sus procesos de ajuste. En esta evaluación, no obstante, se están analizando las líneas de financiación para los emprendedores y no las dirigidas a las PYME.



convendría estudiar más el fallo del mercado, para ajustar mejor las políticas de intervención.

Las líneas específicas para la financiación de emprendedores que también existen adolecen de falta de contacto directo con los clientes, en algunos casos, y de escasez de recursos y dispersión de las iniciativas en otros. Estas carencias podrían superarse mediante la creación de un consorcio público-privado que tenga, mediante la utilización extensiva de las nuevas tecnologías y una pequeña red de oficinas, el contacto directo con los emprendedores para la concesión del crédito o las ayudas pertinentes. Con capacidad para analizar la viabilidad financiera de sus proyectos y su seguimiento, con criterios privados en la gestión y el suficiente apoyo financiero de la Administración para asumir el mayor riesgo que conllevan estos proyectos, y que coordine y dirija todas las iniciativas públicas que surjan para financiar a los emprendedores.

En el campo específico de las sociedades de garantía recíproca, el papel de los Gobiernos Autonómicos es muy relevante. Aunque un cierto nivel de competencia entre ellos siempre será estimulante para mejorar la financiación de los emprendedores, el aumento de la coordinación de las políticas de intervención entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas sería muy conveniente.

Primera recomendación

Realizar más trabajos específicos para conocer mejor dónde está el fallo de mercado en la financiación de los emprendedores y las empresas que justifique la intervención y subvenciones públicas, con una asignación eficiente de los recursos.

Segunda recomendación

Mientras no cambie el criterio actual sobre el fallo de mercado, convendría redirigir las subvenciones de la Administración General del Estado hacia las iniciativas que más parecen ayudar a que los emprendedores logren la financiación que necesitan. Estas, hoy por hoy, parecen ser las actividades de las sociedades de garantía recíproca, las líneas específicas del Instituto de Crédito Oficial para los emprendedores y los apoyos para la creación de empresas de base tecnológica.



Tercera recomendación

Se podría estudiar la creación de un consorcio público-privado para el contacto directo con los emprendedores y superar así las carencias de las líneas de financiación de emprendedores que ya existen y coordinarlas bajo una política general del conjunto de la Administración Central. Sí parece existir una demanda potencial alta para esta nueva entidad público-privada.

Cuarta recomendación

En la medida que se produzca la redirección de los recursos señalada en la segunda recomendación, convendría reforzar las unidades que en la Administración General del Estado se ocupan, o se vayan a ocupar, de la financiación de los emprendedores.

Quinta recomendación

Finalmente, sería conveniente aumentar la coordinación de los objetivos, los instrumentos y las subvenciones de esta política con las Comunidades Autónomas, aunque preservando el estímulo de una cierta competencia entre ellas.

TURBULENCIAS EN EL SISTEMA CREDITICIO INTERNACIONAL

La evaluación de las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora se ha llevado a cabo principalmente antes de la aparición de las actuales turbulencias en el sistema crediticio internacional. Es decir, cuando prevalecía la situación de liquidez en los mercados y la fase alcista del ciclo parecía que iba a continuar con un crecimiento notable de la actividad sin dificultades. No obstante, si la situación de liquidez fuera substituida por otra de racionamiento del crédito e incertidumbres en las perspectivas económicas, las principales conclusiones de esta evaluación no sólo no variarían, sino que muy probablemente quedarían más reforzadas. Los primeros en sufrir el nuevo racionamiento serían los emprendedores sin avales ni garantías.

