

**Gustavo Matías Clavero\***

# LA ESTRATEGIA DE LISBOA SOBRE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: LA NUEVA ECONOMÍA

*La Estrategia de Lisboa aprobada por el Consejo Europeo en el año 2000, y que va a ser objeto en 2005 de la revisión de medio período, es el proyecto más amplio y ambicioso de la UE, tras la unión monetaria y las sucesivas ampliaciones. Trata de convertir a Europa en la mayor economía mundial del conocimiento en lo que falta hasta 2010, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad de manera que aseguren el progreso en el Estado del Bienestar, la cohesión y la sostenibilidad, los otros grandes objetivos prioritarios de la UE. En este artículo se analizan los antecedentes, los motivos de esta contraofensiva europea y sus objetivos específicos, que han sido ampliados e interpretados en las revisiones anuales de cumplimiento efectuadas por el Consejo.*

**Palabras clave:** integración europea, productividad, competitividad, desarrollo sostenible.  
**Clasificación JEL:** F02, F36.

## 1. Antecedentes y objetivos de la estrategia europea

La Estrategia de Lisboa no se limita a las decisiones que se adoptaron en este Consejo Europeo de la primavera del año 2000, sino a un conjunto más amplio de interpretaciones y decisiones de ampliación y de corrección realizadas por la Unión Europea desde entonces para alcanzar el propósito más reiterado a lo largo de todo el proceso: lograr en diez años «*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*».

Así entendida, nos encontramos ante el más amplio y coherente conjunto de reformas estructurales adoptado por la Unión Europea tras la creación de las propias Comunidades Europeas y el lanzamiento de la unión monetaria, como colofón de los objetivos de cooperación e integración anunciados en el Tratado de Roma y como prólogo de la Constitución de la UE.

Hablamos de reformas estructurales. Esto supone un intento de cambiar las infraestructuras y las instituciones o superestructuras para que mejoren las relaciones. Y no sólo las relaciones de producción, sino el conjunto más amplio posible de relaciones económicas, sociales y políticas.

La Estrategia de Lisboa fue diseñada por la Comisión Europea al iniciar década, siglo y milenio, desde la satis-

---

\* Profesor Titular de Economía Aplicada, Organización Económica Internacional. Universidad Autónoma de Madrid.

facción de los logros de la Unión Europea en los años noventa (mercado interior diseñado para 1992, unión económica y monetaria, lanzamiento del euro) y desde las buenas perspectivas macroeconómicas para los años siguientes, atribuidas a la convergencia y estabilidad logradas en los anteriores. Pero también desde la insatisfacción, menos explícita que el sentimiento contrario, ante la comparación de sus resultados con los Estados Unidos, sobre todo en materia de utilización de la fuerza de trabajo y sus perspectivas de envejecimiento.

Su objetivo es «conseguir un crecimiento económico continuado, pleno empleo y cohesión social», así subrayados en la previa propuesta de la Comisión, que incluso dice que el objetivo central «debe ser proseguir y acelerar los cambios estructurales que ya están en marcha». En consecuencia, todos ellos habían sido anteriormente incorporados a la UE, por lo que lo novedoso de la racionalidad de la estrategia de Lisboa radica menos en los fines que en los medios para lograrlos: «Para ello es precisa una visión nueva y positiva del futuro y una serie de políticas que permitan hacerla realidad. Es tarea compleja. Requiere un planteamiento completamente integrado y operativo, que vincule objetivos económicos, sociales y políticos con fechas y plazos para alcanzarlos».

Esa visión nueva y positiva tampoco incluiría realmente ambos valores, ya expresados antes en numerosos documentos emitidos por los diversos órganos de la actual UE durante los años noventa, empezando por el propio Informe Delors<sup>1</sup>. Lo novedoso, por tanto, sería la anunciada «serie de políticas» y, sobre todo, su planteamiento más «integrado y operativo» en la vinculación y concreción de esos tres tipos de objetivos.

## Antecedentes

Los antecedentes políticos oficiales de la estrategia de la UE datan de mediados de la década de los ochenta,

con el objetivo implícito de lograr la interacción entre reglamentación e investigación en tecnologías de la información y comunicaciones (TIC). Para esto último, hacia 1984 se acometen actividades de investigación y desarrollo en TIC que permitieron desarrollar nuevos productos, servicios y aplicaciones. Para lo primero, tras 1987 la política de telecomunicaciones es concebida como instrumento de difusión y asimilación a gran escala de esas innovaciones<sup>2</sup>.

Si al inicial Programa ESPRIT siguieron en 1986 diversos programas de aplicaciones telemáticas (transporte, salud y formación a distancia) y el Programa RACE (TIC avanzadas), la política de telecomunicaciones fue acometida en 1987 por medio de un Libro Verde sobre la liberalización del sector, cuyos objetivos siguen vigentes: liberalizar los segmentos del mercado sometidos a monopolio tras la II Guerra Mundial; armonizar el sector mediante normas y reglas comunes, y, en tercer lugar, aplicar normas de competencia a los segmentos liberalizados para impedir los acuerdos concertados y la creación y el abuso de posiciones dominantes.

El afán de integrar políticas para crear una UE más dinámica ante la emergente sociedad de la información<sup>3</sup> se consolida luego efectivamente en 1994, tras el Informe Delors, y pasa por la actual Constitución Europea, aunque todavía en el año 2000 se negaba que se necesitasen nuevos procesos o instrumentos de esa naturaleza.

Es el Informe Delors publicado por la Comisión en 1993 con el título *Crecimiento, competitividad y empleo* el que facilitaría en años siguientes una política coherente y global sobre la sociedad de la información, ya concebida como instrumento fundamental para el crecimiento económico, la competitividad, la creación de empleo y una mayor calidad de vida. El informe sentó las bases para adoptar en junio de 1994 el primer plan de acción (*Europa en marcha hacia la sociedad de la infor-*

<sup>1</sup> INFORME DELORS (1994): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco 1994.

<sup>2</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/12400.htm>.

<sup>3</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s21012.htm>.

mación, revisado en 1996), crear un grupo de alto nivel (autor del informe comparativo *Europa y la sociedad global de la información*<sup>4</sup>), acelerar la liberalización total de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones (lograda en 1998, doce años después de la política antes citada), consolidar y reorientar los programas de investigación en TIC, y sobre todo, incorporar la nueva dimensión de la sociedad de la información en todas las políticas comunitarias pertinentes.

El repaso de los consejos europeos<sup>5</sup> confirma tanto esa impresión como la aceleración de la conciencia de los gobernantes, así como el impulso de una agenda integrada en materia de sociedad de la información<sup>6</sup> desde mediados de los años ochenta. La transición impulsada por el Informe Delors llega a ser plasmada entre las cumbres de Corfú (junio de 1994) y Dublín (diciembre de 1996) por una comunicación titulada *La sociedad de la información: entre Corfú y Dublín. Las nuevas prioridades surgidas*<sup>7</sup>. Otro hito destacado llegaría en 1998 con la Comunicación *La universalización de la sociedad de la información: necesidad de reforzar la coordinación internacional*<sup>8</sup>.

La revisión de 1996 refleja cuatro líneas de acción prioritarias<sup>9</sup>. La primera tiende a la mejora del contexto en el que se desarrolla la actividad industrial (marco regulador de julio de 1998 y transposiciones para la realización del mercado interior), ambos dirigidos a promover la competencia para hacer bajar los precios, mejorar la calidad de los servicios de comunicación y fomentar la aparición de nuevos servicios. La segunda se refiere a la inversión en el futuro: *una aldea global de la investi-*

*gación* (lugar central de la sociedad de la información en el V Programa Marco, junto a la educación y la formación y el desarrollo sostenible); la investigación tiene desde entonces por objeto desarrollar la tecnología, la infraestructura, los servicios, las aplicaciones y sus contenidos. La tercera prioridad consiste en conceder la primacía a los ciudadanos; el *Libro Verde Los ciudadanos primero: vivir y trabajar en la sociedad de la información* profundizaría en el diálogo político, social y público, estimularía la participación de los consumidores; invitaría a las administraciones públicas locales, regionales y nacionales a facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública a través de las nuevas aplicaciones; introduciría la diversidad cultural como ventaja económica y el fomento de la industria audiovisual con iniciativas como los Programas MEDIA II e INFO 2000. La cuarta responde al desafío mundial<sup>10</sup>, ante el que la UE realiza las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio y decide colaborar en la integración de Europa Central y Oriental (PECO), la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la cuenca mediterránea<sup>11</sup>.

En consecuencia, en julio de 1996, la Comisión presentó una comunicación sobre las consecuencias de la sociedad de la información para las políticas de la Unión Europea y sobre la preparación de las próximas etapas, y en noviembre el Consejo presentó las nuevas prioridades políticas<sup>12</sup>, tras lo cual la Comisión difundió su comunicación *Europa en la vanguardia de la sociedad mundial de la información: Plan de actuación móvil*<sup>13</sup>. Ésta sigue a otra previa<sup>14</sup> y fija prioridades similares a las señaladas.

La comunicación universalizadora reflejaba así los cambios en la realidad: «Estamos viendo surgir un verdadero mercado electrónico universal. Su origen se ha-

<sup>4</sup> INFORME BANGEMANN (1996): *Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo*.

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/european\\_council/conclusions/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_es.htm).

<sup>6</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s21012.htm>.

<sup>7</sup> COM (98) 50 (1998): *La sociedad de la información: entre Corfú y Dublín. Las nuevas prioridades surgidas*.

<sup>8</sup> COM (1998): *La universalización de la sociedad de la información: necesidad de reforzar la coordinación internacional*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124193.htm>. 4 de febrero.

<sup>9</sup> COM (98) 50 (1998): *La sociedad de la información: entre Corfú y Dublín. Las nuevas prioridades surgidas*.

<sup>10</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124193.htm>.

<sup>11</sup> COM/96/0395 [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=996&nu\\_doc=395](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=996&nu_doc=395).

<sup>12</sup> DIARIO OFICIAL C 376, 12. 12. 1996.

<sup>13</sup> COM(96) 607 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s21012.htm>.

<sup>14</sup> COM (96) 395.

lla en el considerable crecimiento que se ha producido en las dos últimas décadas en los ámbitos de las llamadas telefónicas y más recientemente de las comunicaciones móviles GSM, crecimiento acompañado de fuertes reducciones de precios, generadas por una reducción de los costes y una mayor competencia, así como por el considerable desarrollo de las redes de datos, en particular Internet, que está destinado a acoger una proporción cada vez mayor del tráfico internacional en los próximos años (...) y se prevé que en el año 2000 serán 250 millones los usuarios de esta red (...) El mercado electrónico va a reforzar el fenómeno de universalización, que, como muestran los datos sobre intercambios internacionales, está ganando en intensidad. La parte de los intercambios en la renta mundial se ha visto triplicada con creces desde 1950. Una serie de acuerdos aportaron un impulso suplementario a estas tendencias, en particular en el marco de la OMC, a través de los acuerdos GATT, GATS y ADPIC, que seguirán desempeñando un papel importante en la promoción de la liberalización del comercio».

### Motivos para la contraofensiva europea

La emergencia de la conciencia sobre la importancia de la economía de la información durante la segunda mitad de los años ochenta y durante toda la década de los noventa facilita así el marco reglamentario, tecnológico y social previsto por Delors. Pero los mayores avances de los EE UU, patentes en los informes de diversas consultoras internacionales que se conocen a finales de los años noventa, como Morgan Stanley y Booz, Allen y Hamilton, aconsejaban nuevos impulsos y perspectivas. El de la primera decía que la inversión acumulada por la UE en tecnologías de la información estaba en 1998 casi al mismo nivel que la de EE UU en 1990. Incluso Booz, Allen y Hamilton sugería que en algunas áreas la distancia con América había crecido desde mediados de los años noventa como consecuencia del mejor aprovechamiento de la revolución digital realizado por los Estados Unidos.

Europa parecía haber perdido la batalla por el nuevo mundo *online*, salvo por la telefonía móvil, donde el dinamismo de varias firmas nórdicas y los tempranos esfuerzos por la estandarización y la investigación habían logrado batir a una América cuya libertad de mercado no favoreció a estas tecnologías. Pero éxitos de la finlandesa Nokia y del operador británico Vodafone permitían esperar una migración de los tráficos de Internet hacia los móviles, sueño de la tercera generación que costaría mucho dinero a Europa por su demora, aunque inventos europeos como el buscador Google frenarían la casi inicial exclusividad americana de Internet.

El ejemplo de la telefonía móvil en Europa empujaba sin embargo al optimismo, que luego la realidad revelaría excesivo. Esta modalidad utiliza la tecnología GSM (*Global System for Mobile Communications*)<sup>15</sup>, cuyas especificaciones técnicas, validación y experimentación se realizaron en proyectos de investigación de la Unión Europea. Poco después de iniciarse a principios de los noventa como norma de las comunicaciones móviles paneuropeas, en 1996 se liberalizó el mercado y aparecieron diversos operadores que en seguida se hicieron grandes. La combinación entre una norma de gran calidad y la plena competencia fue todo un éxito antes del año 2000. El sistema GSM se había impuesto como norma mundial, utilizada en otros 130 países<sup>16</sup>.

La verdadera contraofensiva política de la UE en materia de sociedad de información empieza a llegar en diciembre de 1999, varios años después de que la privatización y generalización de Internet (a partir de 1994) y de la telefonía móvil (desde 1996) crearan una burbuja burzátil en los valores de la ya llamada «nueva economía». Es entonces cuando la UE adoptó su iniciativa *e-Europe* — *Una Sociedad de la información para todos*<sup>17</sup>. La aco-

---

<sup>15</sup> A mediados de 2002 había casi 285 millones de usuarios de GSM en la UE y en algunos países la tasa de penetración se había aproximado a la de saturación (más de 85 por 100 en cuatro). <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124128.htm>.

<sup>16</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124100.htm>.

<sup>17</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124221.htm>.

gida favorable por el Consejo Europeo explica que en marzo de 2000 el máximo órgano de la Unión se fijara como objetivo estratégico para la década «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo».

Algunos llegan a creerse este desafío estratégico, pese a que las empresas europeas adolecen de adecuado *trading off* entre la innovación y el marketing, pensando sobre todo en que Internet podía jugar el papel de fortalecer a la vieja Europa corporativa, siempre y cuando se resolvieran problemas como los frenos regulatorios al dinamismo empresarial (traducido en la menor renovación y crecimiento de las empresas), el balance entre riesgos y recompensas, la rigidez del mercado de trabajo y la falta de cooperación entre empresas y universidades.

Estos y otros problemas tratarían de ser abordados en ese clima de optimismo europeo por la Estrategia de Lisboa, saludada por los escépticos con un «No todo está perdido, aunque Europa se rezaga en la carrera tecnológica»<sup>18</sup>.

## Objetivos

La declaración del Consejo Europeo de Lisboa empieza diciendo que se ha celebrado «para acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión con el fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social como parte de una economía basada en el conocimiento»<sup>19</sup>.

En efecto, en su documento previo<sup>20</sup>, la Comisión Europea cree al principio que la respuesta de la Unión debe centrarse en dos vertientes políticas principales:

— Prosección de la reforma económica a fin de preparar la economía del conocimiento.

— Consolidación del modelo social europeo mediante la inversión en las personas.

Para ello, la Comisión dice que «debe haber perfecta coordinación entre los ámbitos europeo, nacional, regional y local, respetando al mismo tiempo la subsidiariedad. El Consejo Europeo de Lisboa ofrece a la Unión una oportunidad singular de configurar sus objetivos a largo plazo; de establecer prioridades, determinar metas y mecanismos de supervisión y definir las tareas de cada cual. Debemos vincular estas metas a nuestros distintos procesos de coordinación entre la política de empleo (Luxemburgo), la reforma estructural (Cardiff) y el diálogo macroeconómico (Colonia), y ligarlos más estrechamente entre sí a fin de garantizar su coherencia; bajo la dirección y el impulso político del Consejo Europeo. Dado este contexto, no es necesario ningún nuevo proceso, sino que Europa debe hacer un mejor uso de toda la gama de instrumentos de que ya dispone».

De la ambición de la estrategia da idea el que se confía la dirección de este proceso de reforma al propio Consejo Europeo, que se compromete al menos una vez al año, y preferiblemente en primavera, a evaluar el avance hacia los objetivos y examinar las perspectivas económicas y sociales generales de la Unión.

### La reforma económica

Las seis prioridades para la reforma económica que requiere construir la nueva economía o economía del conocimiento pasan tanto por «proseguir y acelerar los trabajos ya emprendidos» como por «tomar nuevas iniciativas a fin de liberar el potencial innovador y emprendedor de Europa»:

- La iniciativa *e-Europe*
- El mercado interior
- Los servicios financieros
- La empresa
- Un espacio europeo de la investigación
- Un reexamen de los instrumentos financieros

Al enunciar los principales objetivos de la *e-Europe*, que analizamos como instrumento relevante de la estra-

<sup>18</sup> THE ECONOMIST (2000): *New Economy, Old Problems*, 27 de abril.

<sup>19</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm).

<sup>20</sup> CE —DOC/00/7 (2000): *El Consejo Europeo de Lisboa: un programa de renovación económica y social para Europa*, Bruselas, 28 de febrero.

tegia en el apartado 3 la Comisión dice que la asimilación de las tecnologías digitales será probablemente el principal agente de crecimiento sustancial en la UE durante la próxima década. Para Europa, el reto consiste en crear las condiciones que permitan aprovechar este potencial; en utilizar los aumentos de productividad que se obtengan para dinamizar más la economía y crear puestos de trabajo. Esta pauta puede ya apreciarse en EE UU, no así, todavía, en la UE. Pero precisa desde el principio que es un programa dinámico, lo que confirma el carácter de estrategia abierta, por lo que remite el plan de acción final al siguiente Consejo Europeo de Feira, limitándose a señalar las metas más inmediatas:

- Abrir los mercados de acceso local a la competencia y, por tanto, reducir sustancialmente los costes de acceso a Internet antes de que finalice el año 2000.
- Alcanzar en el año 2000 un acuerdo sobre la legislación pendiente en materia de comercio electrónico, y, en 2001, otro sobre el reexamen de la legislación de telecomunicaciones.

La consecución de la economía del conocimiento se confía también a atender las otras cinco prioridades. El mercado interior, que es la siguiente, se aprecia aún insuficiente en diversos ámbitos relevantes a fin de mejorar las perspectivas económicas de la Unión a medio plazo, por lo que la nueva estrategia global de reforma estructural se fija las siguientes metas:

— Rápido avance, antes de finales de junio de 2000, del estatuto de sociedad europea para reducir los costes de reglamentación (del 3 por 100 al 5 por 100 del PIB de la UE según la OCDE).

— Elaboración de una estrategia a fin de eliminar todos los restantes obstáculos a los servicios antes del final de 2000, a fin de garantizar un crecimiento del 5 por 100 anualizado en el comercio de servicios transfronterizos (las contrataciones transfronterizas suponen el 12 por 100 del PIB). La Comisión estima que, gracias al comercio electrónico, los servicios incrementarán su cuota de más del 60 por 100 de la economía europea.

— Adopción de una patente comunitaria antes de acabar el año 2001 para reducir los costes de protec-

ción de la propiedad intelectual y hacerla tan simple, barata y exhaustiva como en EE UU.

— Mayor coordinación con vistas a simplificar y establecer un entorno empresarial menos reglamentado en 2001.

— Establecimiento de nuevas normas de contratación pública antes de que finalice 2002; toda contratación pública debe poder realizarse por medios electrónicos antes de acabar 2003.

— Establecimiento de la fecha de 2004 para la liberalización e integración completa de los mercados europeos de la energía, la creación de un espacio aéreo europeo único y el desarrollo de vías rápidas para el transporte de mercancías por ferrocarril.

Igualmente, los servicios financieros, como tercera prioridad de reforma económica de la estrategia de Lisboa, deben alcanzar la plena integración en 2005, para lo cual se fijan las siguientes prioridades:

— Avanzar con rapidez hasta junio de 2000 en las principales propuestas legislativas pendientes que afectan a los mercados de capitales (adquisiciones y liquidación de bancos y compañías de seguros), y en el paquete de medidas de legislación fiscal.

— Fijar prioridades en materia de servicios financieros a finales de junio del 2000.

— Completar la aplicación del Plan de acción sobre capital riesgo antes de que termine 2003.

— Completar el Plan de acción sobre servicios financieros antes de acabar 2005.

En cuanto a la empresa, Lisboa apuesta por desarrollar el espíritu emprendedor europeo con una doble estrategia (crear un entorno más dinámico y fomentar la toma de riesgos), para lo que el Consejo Europeo respalda integrar la evaluación comparada y la diseminación de las mejores prácticas para impulsar el progreso y crear antes también de finalizar 2005 la «Empresa Europa».

En quinto lugar, la creación de un auténtico espacio europeo de la investigación parte de admitir que la investigación y la tecnología representan entre un 25 y un 50 por 100 del crecimiento económico y figuran entre las principales impulsoras de la competitividad y el empleo,

por lo que en la sociedad basada en el conocimiento serán más que nunca motores de progreso económico y social, el empleo del mañana en una economía global. De ahí que el Consejo de Lisboa acuerde:

— Crear para Europa «centros de excelencia virtuales» que integren las actividades de los centros existentes mediante redes electrónicas de banda ancha en el año 2000.

— Trazar un «mapa» de la investigación y el desarrollo en Europa.

— Efectuar una evaluación comparativa anual de las actividades, rendimientos y políticas de investigación en todos los niveles; primer informe en 2001.

— Aumentar la movilidad de los investigadores de Europa, abriendo las carreras científicas y los institutos nacionales de investigación. Antes de acabar el año 2002 debían establecerse objetivos sobre un nivel mínimo de participación no nacional.

— Fijar antes de que terminase el año 2002 objetivos comunes a fin de mejorar el entorno para la inversión privada en la investigación y la creación de nuevas empresas tecnológicas en Europa.

Por último, la estrategia de Lisboa propone el reexamen de todos los instrumentos financieros de la Comunidad desde el mismo año 2000 a fin de garantizar que —junto con el FEI y el BEI (Fondo Europeo de Inversiones y Banco Europeo de Inversiones)— puedan desempeñar plenamente su papel en la preparación para la sociedad basada en el conocimiento.

### *La inversión en las personas*

Para consolidar el modelo social europeo invirtiendo en las personas con el fin de aumentar los conocimientos y cualificaciones, se fijan entre otras metas las de establecer la formación continua a lo largo de la vida, garantizar la plena participación en la sociedad, contribuir a que la mano de obra sea más adaptable, y elevar la protección social.

La literatura anterior y posterior que justifica este objetivo advierte de verdaderos riesgos de que la exclusión so-

cial se vea exacerbada por un desarrollo desigual en la Unión, por la insuficiente creación de empleos de calidad y por graves deficiencias de formación. Ello agravaría las dificultades sociales ya existentes en desempleo, exclusión social y pobreza, añadiendo tensiones en los sistemas de protección social y de educación y formación para la nueva economía del conocimiento. Para la Unión, el verdadero reto de Lisboa reside en canalizar el inmenso potencial de la sociedad basada en el conocimiento para ayudar a resolver estos problemas. La clave debe ser poner a las personas en el centro de las políticas de la Unión.

Esto significa invertir en las personas para aumentar los conocimientos y cualificaciones; establecer la formación continua a lo largo de la vida; garantizar la plena participación en la sociedad; contribuir a que la mano de obra sea más adaptable, y la protección social más sostenible y «activa», de modo que pueda hacer frente al reto de una población que envejece; y, por último, velar por la igualdad de oportunidades. Para ello, Lisboa propone dos grandes medidas: establecer de modo permanente el Grupo de Alto Nivel para garantizar una colaboración más estrecha con los Estados miembros en la modernización de los sistemas de protección social, y poner en marcha un estudio completo de los requisitos para una prestación segura y viable de las pensiones, que garantice la solidaridad entre las generaciones.

Ante el Consejo de Lisboa, la Comisión había defendido el objetivo de restablecer el pleno empleo como objetivo clave de la política económica y social, y así lo admitió aquél. Lisboa acepta que este objetivo podría alcanzarse con otras tres metas intermedias: aumentar los niveles de empleo del 61 por 100 a más del 65 por 100 en 2005 y lo más cerca posible del 70 por 100 en 2010, reducir hasta finales de 2010 el nivel medio de desempleo en la UE hasta alcanzar los niveles ya logrados por los países con mejores resultados (alrededor del 4 por 100), y aumentar el número de mujeres con empleo del 51 por 100 actual a más del 60 por 100 de la población en el 2010.

La mejor vía elegida para ello fue la formación, pues en los sondeos previos el 80 por 100 de las empresas

consideraban las cualificaciones en tecnologías de la información su prioridad de formación número uno. Completar la educación superior sería el primer pasaporte educativo a la participación en la economía y la sociedad del conocimiento. Ya se declaraba sin ambages que la nueva sociedad basada en el conocimiento tendría profundas consecuencias para la propia naturaleza de los sistemas educativos básicos, y obligaría a todos los Estados miembros a replantearse cómo adaptar a las nuevas realidades los sistemas preescolar, primario y secundario; una reflexión europea, colectiva y estructurada.

La educación se percibía así como el instrumento de inclusión que había sido otras veces, ahora para acceder a la futura sociedad del conocimiento, la mejor manera de aprovechar la capacidad y el potencial europeos de manera sostenible. Para ello se prevé una mayor inversión en recursos humanos, junto con el compromiso de conectar todas las escuelas y aulas a Internet y de formar a una nueva generación de profesores. Por eso Lisboa acepta los siguientes objetivos fijados por la Comisión Europea:

— Todas las escuelas deberán estar conectadas a Internet antes de acabar 2001.

— Todos los profesores deberán estar cualificados para el uso de Internet y de los recursos multimedia antes de acabar 2002.

— Cualificaciones de formación digital para todos los trabajadores y personas que finalicen su escolarización antes de que termine 2003, y para todos los ciudadanos antes de acabar 2005.

— La cuota de la inversión en recursos humanos en proporción del PIB deberá aumentar un cuarto hasta el final de 2005 y un 50 por 100 hasta el final de 2010.

— El número de personas de 18 a 24 años únicamente con educación secundaria básica y que no cursan estudios de educación y formación superior debe reducirse a la mitad antes de que finalice 2004-2005.

— Antes de acabar 2002 deberá garantizarse en todo el territorio el acceso público a Internet y a centros de recursos de conocimiento, así como a formación gratuita,

y antes de terminar 2005, el acceso a la formación permanente para todos los titulares de derechos mínimos.

— Diálogo europeo sobre la futura orientación de los sistemas educativos.

Con el fin de lograr estas metas, ofrecer incentivos al trabajo, garantizar la prestación sostenible de pensiones dentro de una población que «envejece» y crear un entorno estable en el cual pueda tener lugar la transición a una sociedad basada en el conocimiento, la Comisión Europea propuso también:

— Un plan de acción exhaustivo a fin de fomentar la inclusión en la economía del conocimiento (Feira, junio de 2000).

— Reducir el número de personas que viven hoy día por debajo del umbral de pobreza de un 18 por 100 hasta un 15 por 100 en 2005 y un 10 por 100 en 2010.

— Reducir la pobreza infantil a la mitad de aquí al 2010.

La Comisión Europea y el Consejo de Lisboa también animaron a los interlocutores sociales a emprender ese año debates sobre todos los aspectos de la economía del conocimiento, y, en particular, sobre formación continua, posibilidades de empleo, empleo en los servicios, inclusión social y nuevas formas de participación de los trabajadores, tales como sistemas de accionariado de los empleados.

## 2. Significados de la Estrategia de Lisboa

Más allá de estos y otros contenidos de la estrategia aprobada por el Consejo Europeo en la sesión de primavera de Lisboa de 2000, el desarrollo e interpretación que va a tener la agenda abierta entonces durante los cinco años siguientes vienen a significar una apuesta por la nueva economía clara en sus objetivos pero difusa y parcial en la conceptualización y relevancia de las transformaciones en ciernes, una creciente sintonía de esa apuesta por el desarrollo sostenible y la consolidación de lo que Donato Fernández llama el modelo económico de la UE, además de lo que todo ello entraña de respuesta a los requerimientos competitivos con un mé-

todo abierto de coordinación de las acciones y otro cerrado para el seguimiento de las reformas estructurales, como se explica en el apartado 2. Veamos en breve aunque por separado cada una de estas afirmaciones.

### Clara pero parcial apuesta por la nueva economía

Las conclusiones del Consejo de Lisboa, el primero que reconoce directamente y a ese nivel la existencia de una nueva economía, se inician rotundamente así: «El nuevo reto.1. La Unión Europea se enfrenta a un enorme cambio, fruto de la mundialización y de los desafíos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento. Dichos cambios afectan a todos los ámbitos de la vida de las personas y exigen una transformación radical de la economía europea<sup>21</sup>. La Unión debe modelar dichos cambios de manera coherente con sus valores y conceptos sociales y también con vistas a la próxima ampliación».

La claridad de la apuesta por la nueva economía como objetivo estratégico se diluye a la hora de explicar el origen, contorno y efectos de esa nueva economía, así como sus relaciones con los anteriores programas de la sociedad de la información o con las demás políticas, especialmente las de servicios intensivos en información. Al margen de la imprecisión que supone presentar como causas diferentes del «enorme cambio» la mundialización y la nueva economía, el lector no puede eludir la sensación de haber pasado de golpe, aceleradamente y sin transiciones de una economía agraria e industrial a otra del conocimiento, sobre todo si recuerda que la agricultura y los fondos destinados a infraestructuras propias de la sociedad agraria e industrial —es decir, los gastos presupuestarios en la PAC y en cohesión— representan más de tres cuartas partes del presupuesto comunitario, como sucede con el destino de la mayoría de las políticas y actuaciones de la UE.

Similar impresión se mantiene al pasar al segundo párrafo de la declaración de Lisboa: «2. El ritmo cada vez más rápido del cambio significa que es urgente que la Unión actúe ahora para aprovechar plenamente los beneficios y oportunidades presentes. De ahí la necesidad de que la Unión establezca un objetivo estratégico claro y acuerde un programa ambicioso de creación de infraestructuras del conocimiento, de fomento de la innovación y de la reforma económica y de modernización de la seguridad social y de los sistemas educativos».

Además de la incoherencia y parcialidad que supone anunciar infraestructuras del conocimiento y olvidarse de las propias de la información, así como de las superestructuras o instituciones que influyen tanto como ellas en las relaciones económicas de los agentes, ¿por qué excluir de esos cambios estructurales los sistemas comerciales, financieros, sanitarios o administrativos, e incluso los de transporte de información, que sumados todos ellos generan en EE UU y otros países competidores desarrollados casi la mitad del PIB anualmente?

No se trata de pedir al Consejo o a la Comisión que aclare los perfiles de la transición en que nos encontramos: de una economía de la materia movida por la energía a otra economía de la información movida por el conocimiento, según nuestro modelo teórico de interpretación del entorno de la estrategia de Lisboa<sup>22</sup>. Tampoco de que nos plantee lo que ello puede suponer para la evolución desde las iniciales formas de capitalismo mercantil, industrial o financiero hacia las más actuales de capitalismo informacional o basado en el avance del conocimiento que siempre ha existido pero que ahora se ha convertido en motor hegemónico con ayuda de la revolución digital (es decir, en las formas de captar, procesar, transmitir, almacenar y relacionar la información).

Se trata de no confundir la claridad de la apuesta por la economía del conocimiento, así como de su relación

<sup>21</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm).

<sup>22</sup> TERCEIRO, J. B. y MATÍAS, G. (2001): *Digitalismo*, 1.ª edición, Taurus, Madrid.

con los modelos educativos o de otros servicios, con ulteriores afirmaciones que limitan dicha apuesta aunque forman parte del núcleo central de medidas tras Lisboa, por ejemplo la siempre discutible de que «Internet es el motor de la sociedad de la información», por lo que la UE ha esbozado mediante Lisboa una estrategia dirigida a estimular y aumentar su utilización, cuyos objetivos principales son conectar a cada ciudadano, a cada hogar, escuela, empresa o administración a Internet haciendo su acceso más rápido, barato y seguro; crear, con la ayuda de Internet, una Europa emprendedora y con cultura digital, y crear una sociedad de la información para todos y con vocación social.

En este sentido, la relevancia de los cambios en ciernes se presentan incluso con menor nitidez que en anteriores y ulteriores visiones de la nueva economía, pues se centran principalmente en las nuevas tecnologías de la información pese a referirse a la «economía del conocimiento», como dice el principal párrafo dedicado a esta: «Europa va a la zaga de EE UU en la introducción de nuevas tecnologías, y en particular de Internet. El coste relativamente elevado del acceso a Internet en Europa, pese a la liberalización de las telecomunicaciones, es un factor de importancia a este respecto. No se sienten aún claramente los efectos de la competencia en las redes de acceso local. Las tarifas de telecomunicación europeas deben disminuir aún más si es que Internet ha de ser accesible para todos». Por otro lado, si se permite que continúe la tendencia actual, Internet podría agravar aún más las disparidades sociales y económicas en la Unión.

### Decidida apuesta por el desarrollo sostenible

Una de las pruebas del carácter dinámico-evolutivo de las percepciones acerca de los contenidos de la estrategia de Lisboa es que se le atribuye cada vez con mayor frecuencia el de ser uno de los pilares de la apuesta europea por el desarrollo sostenible. Aunque éste no se incorpora concretamente a los objetivos de la UE hasta el Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16

de junio de 2001<sup>23</sup> (para lo que antes había sido enunciado por el Tratado de Maastricht en 1993 en su artículo B, al incluir entre sus objetivos el de «*promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible...*»), numerosos documentos oficiales presentan la estrategia de Lisboa como de «renovación económica, social y medioambiental», afirmaciones elevadas a la categoría de título por el Consejo de primavera de 2003)<sup>24</sup> y que incluyen las tres dimensiones incluidas en el nuevo concepto.

En efecto, fue ese Consejo Europeo de Gotemburgo el que completó el compromiso político de la Unión sobre la renovación económica y social, añadiéndole una dimensión medioambiental a la estrategia de Lisboa y estableciendo un nuevo enfoque de la elaboración de políticas. Ello supuso incluir situaciones económicas y sociales como la pobreza y la exclusión social, pero también varios problemas ambientales como el cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales, las presiones del transporte y de la utilización del suelo y los efectos a más largo plazo de muchas sustancias químicas peligrosas de uso diario. Las reformas de la estrategia de Lisboa contribuyen ya a afrontar estos problemas.

Lo que Gotemburgo puso de relieve es que muchos de estos problemas están estrechamente relacionados con la estructura y el desarrollo económicos. Y que en la elaboración de las decisiones políticas y la evaluación de los resultados deben tenerse más en cuenta las consecuencias a largo plazo de las diferentes opciones, el «desbordamiento» entre ámbitos políticos y el tiempo necesario para apreciar los efectos de nuevas medidas políticas<sup>25</sup>.

Buena prueba de ello es que los indicadores estadísticos introducidos por la estrategia de Lisboa para seguir

<sup>23</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es1.pdf).

<sup>24</sup> <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200401/p101001.htm>.

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA (2003): *Optar por el crecimiento: conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva*, COM (2003) 5.

las reformas estructurales, en muchos casos, son los mismos que están siendo utilizados por otros países como indicadores de desarrollo sostenible, elegidos como tales por la correspondiente Comisión de la ONU.

El informe de seguimiento de Lisboa por parte del Consejo Europeo de 2003 se centra precisamente en tres aspectos de la sostenibilidad: el envejecimiento, las tendencias medioambientales en la Unión y los cambios externos que influyen en la estrategia de Lisboa y la sostenibilidad a la luz de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Sudáfrica en agosto de 2002.

La estrategia de Lisboa está centrada en reformas políticas internas, al igual que la estrategia sobre desarrollo sostenible adoptada en Gotemburgo. No obstante, las políticas «internas» de la Unión influyen significativamente en las políticas y perspectivas de terceros países. Además, algunos problemas políticos, como el cambio climático, son por naturaleza mundiales. En consecuencia, es importante asegurarse de la coherencia de las políticas internas con los compromisos exteriores.

La Unión ha optado ya desde Lisboa por tomar la iniciativa en la promoción del desarrollo sostenible a escala mundial, lo que significa que debe elevar tanto la sostenibilidad de sus propias políticas como también adoptar una postura más proactiva en cuestiones exteriores relativas a lo mismo. Así, tanto en Doha como en la Conferencia de Monterrey sobre *la financiación para el desarrollo*, la Unión asumió compromisos claros, al igual que antes en la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de 1992, y después en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

En esta última Cumbre la UE fue el principal abanderado por establecer objetivos globales en cuanto a la proporción de las energías renovables respecto al conjunto de las energías, y logró una coalición de países dispuestos a fijar estos objetivos. Es decir: promovió la sustitución de las energías propias de la economía de la materia por energías que son más intensivas en información y conocimiento que las agotables y tradiciona-

les. Pero además promovió también otras sustituciones directas de energía por conocimiento. El desarrollo sostenible se configura así como árbitro entre la vieja y la nueva economía, la economía material y la inmaterial.

### Confirmación del modelo económico europeo

El ya citado primer párrafo de las conclusiones del Consejo de Lisboa dice que la UE debe modelar la transformación radical de la economía europea «de manera coherente con sus valores y conceptos sociales y también con vistas a la próxima ampliación»<sup>26</sup>.

La apelación a los valores y conceptos propios entraña un cierto reconocimiento de las peculiaridades del propio modelo, basado primero en la búsqueda de la prosperidad mediante la progresiva cooperación e integración superadora de los tradicionales conflictos comerciales y bélicos, luego en la persecución de la cohesión económica y social, y últimamente como se ha dicho por el objetivo de la sostenibilidad.

La búsqueda de la prosperidad es sobradamente conocida y omnipresente en todos los procesos de la UE desde los tratados fundacionales hasta su reciente Constitución, mientras que el estrecho vínculo entre la estrategia de Lisboa y la sostenibilidad ya está comentado en el epígrafe anterior. Por si acaso, cabe recordar que al fijarse esta estrategia Europa declara al mismo tiempo que se halla frente al gran desafío del envejecimiento demográfico y de sus consecuencias para la continuidad de nuestros sistemas de bienestar y de pensiones. El propio modelo social europeo debe por tanto adaptarse con vistas a aprovechar al máximo el potencial de una sociedad basada en el conocimiento. Pero también la cohesión fue explícito objeto directo de la estrategia fijada por el Consejo Europeo en la primavera de 2000, en cuya declaración se asegura que los costes del subempleo, la pobreza y la exclusión social son tremendos.

<sup>26</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm).

La misma declaración asegura que la Comisión había calculado que la infrautilización de los recursos humanos disponibles y los costes desperdiciados para la economía en general (incluidos los problemas sanitarios, la delincuencia y los costes que de ellos se derivan) podrían oscilar entre 1 y 2 billones de euros al año, equivalentes del 12 por 100 al 20 por 100 del PIB europeo. Y declaraba estos problemas como cánceres que corroen el núcleo de la sociedad europea; recursos malgastados que claman por una utilización más productiva. El reto fundamental consiste desde Lisboa en pasar de una agenda centrada en solucionar la exclusión social a otra que garantice la inclusión social y la integre en el centro mismo de toda política.

El propio Consejo de Lisboa resume así los objetivos del modelo, a partir de los deseos de los ciudadanos y con vistas al renacimiento de Europa: «Unión que funcione; una Unión capaz de dar crecimiento, pleno empleo, estabilidad y seguridad. Quieren una sociedad integradora y dinámica, en la que todos tengan su oportunidad de participar. Una Europa de la justicia social. Una sociedad de la atención. Que utilice, y no malgaste, los escasos recursos que tiene la sociedad para crear capacidades sostenibles y ofrecer oportunidades a todos. Si podemos hacer acopio de nuestra energía política, tan patente en 1992 y a lo largo de la construcción de la unión económica y monetaria, podremos hacer realidad estas medidas... y, con ellas, el renacimiento de Europa».

### Respuesta a los requerimientos competitivos

Al menos desde el Informe Delors de 1993 sobre *Crecimiento, Competitividad y Empleo* estaba claro el vínculo entre la competitividad, el empleo, la información y el conocimiento. Pero la estrategia de Lisboa no sólo volvió a hacerlo explícito, sino que intentó hacerlo operativo. Y, lo que es tal vez más importante, la sociedad captó a partir de entonces claramente esa relación, incluidos los ámbitos más reticentes desde una perspectiva geográfica o funcional.

En efecto, la Comisión expresa en su comunicación al Consejo de Lisboa, y éste acepta, la necesidad de un

mayor dinamismo en la economía europea, cuyas trabas más importantes son la existencia de demasiados mercados fragmentados y que faltan suficientes pequeñas y medianas empresas capaces de competir a escala mundial. El número de empresas y de empresarios era demasiado pequeño. Abundaban los obstáculos a los mercados europeos de capitales, incluidos los de capital riesgo. En investigación, la Unión iba a la zaga de sus grandes competidores, e introducir ideas europeas en el mercado era tarea ardua y prolongada. En consecuencia, reconocía la urgencia de derribar estos obstáculos a un mayor dinamismo económico.

La percepción de la dimensión competitiva de Lisboa se hizo pronto aún más clara. Así, por ejemplo, la revista británica *The Economist* apenas tardó varios meses tras la Cumbre de Lisboa en señalar que la estrategia allí acordada por los líderes europeos se centró toda ella en la creación de condiciones mediante las cuales los negocios, no los burócratas o los políticos, podrían transformar Europa en la más competitiva economía mundial hacia 2010<sup>27</sup>.

Para realzar la importancia de la competitividad, el Consejo Europeo racionalizó sus configuraciones y creó un Consejo de Competitividad.

### Métodos para coordinar y seguir reformas estructurales

Otras de las aportaciones de la estrategia de Lisboa se refieren a dos tipos de métodos introducidos en los procesos administrativos, uno innovador para coordinar la toma de decisiones, y otro muy importante para tener una adecuada información y seguimiento de las reformas estructurales.

Como las medidas requieren actuaciones en los cuatro niveles administrativos de la UE (europeo, nacional, regional y local) para hacer pleno uso de los instrumentos disponibles (regulación, coordinación más estrecha,

---

<sup>27</sup> THE ECONOMIST (2004): *Creating Euro Giants*, 20 de mayo.

**CUADRO 1**  
**INDICADORES PARA LA e-EUROPA**

Objetivo	Indicador	Frecuencia	Tipo
Cheaper Internet	1. % de usuarios habituales de Internet	6 meses	Servicio
	2. % hogares conectados	6 meses	Infraestructura
	3. Costes de conexión	6 meses	Servicio
e-Research	4. Velocidad de conexión y servicios disponibles en redes de investigación		Infraestructura
e-Security	5. Número de servidores seguros por millón de habitantes	6 meses	Comportamiento
	6. % de personas con problemas de seguridad en Internet	6 meses	Comportamiento
e-Education	7. Número de ordenadores por cada 100 alumnos	1 año	Infraestructura
	8. Número de ordenadores conectados a Internet por cada 100 alumnos	1 año	Servicio
	9. Número de ordenadores con conexión a Internet de alta velocidad por cada 100 alumnos	1 año	Servicio
	10. % de profesores que usan Internet		Comportamiento
e-Working	11. % de trabajadores con formación básica en TI	1 año	Comportamiento
	12. Número de lugares con formación en TIC para postgraduados	1 año	Servicio
	13. % de teletrabajadores	1 año	Comportamiento
e-Accessibility	14. Número de puntos de acceso público a Internet por cada 1.000 hab.	1 año	Infraestructura
	15. % de sitios web de la administración conforme con WAI		Servicio
e-Commerce	16. % de empresas que compran y venden vía Internet	1 año	Comportamiento
e-Government	17. % de servicios públicos disponibles en línea	6 meses	Servicio
	18. Uso de servicios públicos en línea de información y formularios	6 meses	Comportamiento
	19. % de contratos públicos a través de Internet	6 meses	Comportamiento
e-Health	20. % de servicios de salud con acceso a Internet	1 año	Servicio
	21. Uso de la información relativa a salud	1 año	Comportamiento
e-Content	22. % de sitios de la UE	1 año	Comportamiento

evaluación comparativa, revisión colectiva y diálogo con las empresas, los ciudadanos y los interlocutores sociales), la Comisión puso con ella en marcha un método de coordinación, que no implica crear un proceso nuevo. Las propuestas debían ejecutarse paralelamente, por lo que tenían que integrarse mucho más estrechamente en los procesos de reforma macroeconómica, estructural y de empleo, empleando los objetivos declarados como prioridades políticas generales. En los ejercicios de supervisión y, en particular, en las Orientaciones Ge-

nerales de Política Económica, se daba prioridad a la calidad y continuidad de las finanzas públicas. Además, se han creado técnicas adecuadas de evaluación comparativa que permitan seguir la evolución. El Consejo Europeo debía dirigir este proceso de reforma, en particular, emitiendo mandatos a las distintas formaciones del Consejo. Al menos una vez al año, y preferiblemente en primavera, el Consejo debe evaluar el avance hacia los objetivos y examinar las perspectivas económicas y sociales generales de la Unión.

## CUADRO 2

## TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE «LISBOA»

La Unión ha adoptado más de setenta directivas en el marco de la estrategia de Lisboa<sup>28</sup>, lo que debería permitir una **mayor armonización y un marco regulador común**, susceptible de reforzar el mercado interior, nuestra competitividad y, en última instancia, nuestro potencial de crecimiento. A finales de 2003 deberían haberse transpuesto cuarenta directivas.

La **media de transposición de los Estados miembros se sitúa en el 58,3 por 100** para estas cuarenta directivas, lo cual constituye un resultado muy mediocre.

**Dinamarca, España e Italia tienen los mejores resultados** (han transpuesto entre un 85 y un 75 por 100 de las directivas de «Lisboa»), mientras que Francia, Alemania y Grecia acumulan los retrasos más importantes (entre un 42 y un 35 por 100).

**Sólo siete de las cuarenta directivas han sido transpuestas por todos los Estados miembros.**

El hecho de no llevar a cabo estas transposiciones **retrasa reformas esenciales para la Unión**, como las relativas al comercio electrónico, las comunicaciones electrónicas, los servicios postales, el primer paquete ferroviario, las energías renovables en el mercado eléctrico, etcétera.

FUENTE: COM (2004) 29 final/2, página 14.

Por tanto, era éste un método abierto de coordinación, que aporta una herramienta novedosa y complementaria. Esto permite compartir experiencias y comparar los progresos realizados en los principales instrumentos de coordinación de la Unión, basados en el Tratado, acerca de las políticas que permitirán llevar a cabo las reformas estructurales. Además, se sincronizó la utilización de dichos instrumentos (las orientaciones generales de política económica y las directrices de empleo). Éstos, junto con la estrategia del mercado único, han pasado a partir de 2003 de una perspectiva anual a una perspectiva trianual.

El método de coordinación se complementó con los indicadores estadísticos para seguir las reformas estructurales, muchos de los cuales fueron concebidos igualmente como indicadores de desarrollo sostenible. Además, con el paso de las revisiones anuales se han corregido las deficiencias de la base estadística europea, para que la evolución pueda medirse de manera más eficaz en el futuro.

El problema merecedor de nuestra mayor crítica es que la UE desaprovechó esa gran oportunidad para coordinar sus apuestas por la nueva economía y por el desarrollo sostenible contraponiendo al nuevo indicador de intensidad energética un indicador de intensidad en

información y al menos en conocimiento. Esa tarea, inabordable hasta ahora pese a que la hemos sugerido durante los últimos diez años, habría hecho más visible ante la opinión pública el cambio de modelo económico al que responde la estrategia de Lisboa: el paso de una economía tradicional, basada en la materia movida por la energía, a la economía de información movida por conocimiento de nuestros días.

### 3. Instrumentos de la estrategia

Lisboa no aporta base jurídica propia, pero sí numerosas medidas de desarrollo, de las cuales en los cinco primeros años se han adoptado más de 70 directivas, aunque menos de una decena han sido transpuestas por todos los Estados miembros.

La base jurídica de esas políticas de la UE se ha derivado hasta la Constitución de la política de las telecomunicaciones, cuyo fundamento es el artículo 95 (armonización del mercado interior), los artículos 81 y 82 (competencia) y

<sup>28</sup> La lista de las Directivas y el marcador de las transposiciones por Estado miembro están disponibles en el sitio web «Estrategia de Lisboa»: [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html).

los artículos 47 y 55 (derecho de establecimiento y servicios) del Tratado de la Comunidad Europea (TCE). También se asienta esa base jurídica en el apoyo al desarrollo en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), basado en los artículos 163 a 172 (investigación y desarrollo) del Tratado, la creación de las condiciones necesarias para favorecer la competitividad de las empresas comunitarias, en consonancia con el artículo 157 del Tratado, y el fomento de las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, como establecen los artículos 154, 155 y 156 del Tratado<sup>29</sup>.

Ese marco jurídico claro es complementado en Lisboa y a raíz de esta estrategia con una serie de herramientas que vamos a resumir a continuación, complementarias a las que tienen por objeto facilitar el acceso a Internet y al comercio electrónico, así como el establecimiento de normas técnicas comunes en materia de telecomunicaciones móviles (como GSM y UMTS), televisión digital (DVD, por ejemplo) y radio.

### Los programas *e-Europe*

Para conseguir el gran objetivo de Lisboa (la economía del conocimiento más dinámica del mundo), el Consejo pidió a la Comisión que elaborara un plan de acción *e-Europe*, que se adoptó en junio de 2000 con motivo de la Cumbre de Feira. En el plan de acción *e-Europe* de 2002 se indica una serie de metas clave que los Estados miembros deben haber alcanzado a finales de 2002. La aplicación del plan de acción se basa en la evaluación comparativa de los resultados nacionales en la consecución de los objetivos de *e-Europe*. En junio de 2002, el Consejo Europeo de Sevilla aprobó el plan de acción *e-Europe* 2005<sup>30</sup>, que sucede a *e-Europe* 2002, y cuyo complemento previo es *e-Europe+*<sup>31</sup>, puesto en marcha en 2001 por los países candidatos a la adhesión a la UE.

El plan de acción *e-Europe* 2002 tiene once líneas de actuación, agrupadas en torno a tres prioridades: una Internet más rápida, más barata y más segura, inversión en las personas y en la formación, y fomento del uso de Internet. Tomando el relevo de *e-Europe* 2002, el plan de acción de 2005 se centra ante todo en la difusión del acceso de banda ancha a precios competitivos, la seguridad de las redes y el fomento del uso de las tecnologías de la información por parte de las administraciones públicas (administración en línea)<sup>32</sup>.

Este Plan de acción *e-Europe* 2005 es una especie de «acelerador de políticas» de alto nivel, que centra la atención e impulsa los progresos en siete «prioridades políticas de *e-Europe*». Las prioridades políticas de *e-Europe* 2005 sirven de estímulo al sector, al promover el desarrollo de la infraestructura subyacente: banda ancha y seguridad<sup>33</sup>; fomentar la prestación de servicios avanzados, en particular a través del sector público: administración<sup>34</sup>, salud<sup>35</sup> y aprendizaje<sup>36</sup>; promover la adopción de los negocios electrónicos<sup>37</sup>, basándose en políticas tales como el *dominio.eu*, elemento clave para llevar el mercado único europeo a los ámbitos de los negocios electrónicos.

El objetivo general del plan de acción *e-Europe* 2005 es estimular el desarrollo de servicios, aplicaciones y contenidos, acelerando al mismo tiempo el despliegue de un acceso seguro a la Internet de banda ancha. El acceso de banda ancha se caracteriza por la alta velocidad y el acceso permanente a Internet. Existe además un objetivo transversal de acceso para todos con el fin de luchar contra la exclusión social, vinculada a necesidades especiales, a una discapacidad, a la edad o a la enfermedad.

<sup>29</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124100.htm>.

<sup>30</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124226.htm>.

<sup>31</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/international/regulatory/europeplus/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/international/regulatory/europeplus/index_en.htm).

<sup>32</sup> <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/124226b.htm>.

<sup>33</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/security/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/security/index_en.htm).

<sup>34</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/broadband/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/broadband/index_en.htm).

<sup>35</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/ehealth/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/ehealth/index_en.htm).

<sup>36</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/elearning/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/elearning/index_en.htm).

<sup>37</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/ebusiness/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/ebusiness/index_en.htm).

En el marco de *e-Europe 2005*, los principales objetivos que la Unión Europea debía lograr hasta ese año 2005 son: unos servicios públicos en línea modernos; administración en línea (*e-government*); servicios de aprendizaje electrónico (*e-learning*); servicios electrónicos de salud (*e-health*); un marco dinámico para los negocios electrónicos (*e-business*); una infraestructura de información segura; la disponibilidad masiva de un acceso de banda ancha a precios competitivos; una evaluación comparativa y la difusión de las buenas prácticas. Para ello se lanzan los indicadores resumidos en el Cuadro 1.

*e-Europe 2005* seguía el enfoque, instaurado con *e-Europe 2002* y consistente en definir objetivos claros y efectuar una evaluación comparativa de los progresos conseguidos en su realización. Se trataba también de acelerar la adopción de nuevos instrumentos legislativos y de reorientar los programas existentes hacia las prioridades así definidas.

### Los indicadores estructurales

La estrategia de Lisboa se apoya en una amplia y equilibrada serie de indicadores estructurales, que reflejan la situación de los Estados miembros en seis áreas (situación económica general, empleo, investigación e innovación, reforma económica, cohesión social y medio ambiente).

Aunque los indicadores abarcan un gran número de factores, que contribuyen en diversa medida al éxito de las reformas de Lisboa, ofrecen una instantánea de la situación relativa de los diferentes Estados miembros y antes de los países candidatos. Un hecho destacado es la frecuencia con la que algunos países figuran entre los tres más destacados, en particular, Suecia, Finlandia y Dinamarca. Algunos países ya llevaron a cabo adecuadas reformas mucho antes de que se pusiera en marcha la estrategia de Lisboa.

### Los exámenes anuales del Consejo Europeo

Los indicados exámenes anuales no sólo han cumplido las funciones encomendadas por los dos métodos

atribuidos antes a la estrategia de Lisboa, sino que han ofrecido una perspectiva dinámica o evolutiva de los temas y medidas incluidos en esta agenda.

La primera revisión anual se produjo en Estocolmo el año 2001, con el principal lema específico de *la consolidación y ampliación social*<sup>38</sup>.

La segunda tuvo lugar en el Consejo Europeo de Barcelona el año 2002, donde se perfilaron los instrumentos para hacer realidad el cambio<sup>39</sup>.

Al año siguiente, el 2003, la Cumbre de Bruselas refo-calizó la atención de su tercera revisión, como en la originaria de Lisboa, en el conocimiento, la innovación y el empleo para crecer con cohesión<sup>40</sup>.

También el Consejo de 2004 se celebró en Bruselas, con el tema central de las Reformas para la Unión ampliada. Su conclusión es que una aplicación insuficiente de la estrategia de Lisboa podría tener unos costes netos considerables para Europa en términos de reducción del crecimiento, retraso de las mejoras de los niveles de empleo y ventaja progresiva de nuestros principales socios industriales en los ámbitos de la educación y de la I + D. Pero también llama la atención a los Estados y dice que las medidas adoptadas a escala europea son sólo parte de la fórmula necesaria para encauzar la estrategia de Lisboa, porque son numerosas las reformas y las inversiones, responsabilidad de los Estados miembros, que siguen pendientes de realizarse. Para superar los retrasos más importantes, la Comisión propuso al Consejo tres líneas de actuación<sup>41</sup>:

— La mejora de las inversiones en el conocimiento y las redes, mediante la puesta en marcha de la «iniciativa para el crecimiento», dando un carácter prioritario al nivel y la calidad de las inversiones en investigación, educación y formación.

<sup>38</sup> COM(2000): *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión europea: consolidación y ampliación de la estrategia de Lisboa*. 79 final.

<sup>39</sup> COM(2002): *La Estrategia de Lisboa — Hacer Realidad el cambio*. 4 final.

<sup>40</sup> COM(2003): *Optar por el crecimiento: conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva*. 5.

<sup>41</sup> COM (2004): 29 final/2, página 2.

— El refuerzo de la competitividad de las empresas europeas, mejorando la regulación, especialmente del sector industrial, y adoptando la propuesta de Directiva marco relativa a los servicios y la propuesta de plan de acción sobre las tecnologías medioambientales.

— Y, por último, la promoción del envejecimiento activo, animando a los trabajadores de más edad a mantenerse en activo y modernizando los sistemas educativos para el aprendizaje permanente, los sistemas de prevención y la asistencia sanitaria.

Sin embargo, la revisión más importante de la estrategia y consiguiente agenda de Lisboa deberá ser la de 2005, cuyos preparativos se han iniciado casi un año antes, cuando la Comisión invitó al Consejo Europeo a definir el marco y el método: hacer hincapié fundamentalmente en la aplicación y basarse, sobre todo, en el próximo marco financiero posterior al año 2006.

#### 4. Un balance a medio camino

Las diversas valoraciones realizadas conforme se aproxima la revisión de medio camino de la estrategia de Lisboa coinciden en afirmar que los niveles globales de aplicación y progreso en los Estados miembros siguen siendo insuficientes, pero que los objetivos resultan incluso más válidos que en 2000, porque los que menos se han cumplido han sido paradójicamente los más prioritarios: la potenciación de la economía del conocimiento para potenciar la productividad, la competitividad y el empleo.

Antes de entrar a continuación en las visiones menos críticas de la Comisión, del Consejo o de otras instituciones Europeas, resaltaremos que la productividad comparada con los EE UU ha crecido menos que en ellos y otros competidores en el pasado lustro, por lo que sigue al empezar 2005 en niveles similares a los existentes en el año 2000, si no menores, en cuanto que las estadísticas al respecto son polémicas. Según *Business Week*, que utiliza datos de Eurostat, Europa tiene ahora un *output* por trabajador y hora un 20 por 100 inferior a los niveles norteamericanos, mientras que Francia, Italia,

Gran Bretaña y Alemania registran un PIB por habitante inferior en todos los casos a todos los Estados de América del Norte excepto cuatro del medio centenar

El problema es que muchas empresas europeas siguen siendo resistentes a invertir en TIC y herramientas avanzadas de *e-business*, mientras que los EE UU, Surcorea, China, Japón y otros países sí han estimulado con ellas en mayor medida el crecimiento económico y la productividad<sup>42</sup>. Frente a crecimientos de uno o varios puntos anuales en Europa, las inversiones de todo el mundo en TIC superaron en el año 2002 el bache de 2001 (siguiente al pinchazo de la burbuja bursátil) y recuperaron en 2003 y 2004 los crecimientos superiores al 10 por 100 que habían tenido el año 2000, según los datos del *World Information Technology Services Alliance* (WITSA), citados por *e-Marketer*. Los pronósticos son que el auge siga al menos hasta 2007, aunque a menor ritmo.

Al empezar el año 2004 había signos de que el horizonte de Europa parecía mejorar, pero los datos finales indican que el crecimiento fue otra vez marginal y que en los años venideros podría registrar tantos espasmos como el estado del tiempo, a menos que se acometan decididamente las inversiones en TIC con serias reformas laborales. El informe Kok<sup>43</sup> y la Comisión indicaron que había llegado el momento de reaccionar. Pero la consultora Gartner vaticina que el gasto europeo en TIC apenas crecerá un 2 por 100 en 2005 en euros apreciados<sup>44</sup>.

Datos alternativos del *European Information Technology Observatory* (EITO) muestran que las inversiones en TIC totalizaron los 611.000 millones de euros el año 2004 y crecerán un 4,0 por 100 en 2005, hasta alcanzar los 636.000 millones. Otras consultoras sitúan también sus pronósticos entre el 2 por 100 y el 4 por 100.

<sup>42</sup> E-MARKETER (2004): *IT and E-Business in Europe: Spending and Trends*. [http://www.emarketer.com/Report.aspx?ebus\\_euro\\_dec04](http://www.emarketer.com/Report.aspx?ebus_euro_dec04).

<sup>43</sup> CE (2004): *Facing the Challenge The Lisbon Strategy For Growth and Employment Report from the High Level Group, Diciembre 2004*. [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

<sup>44</sup> GARTNER (2004): *The Outlook Is Bright for IT Markets in New EU Countries*. [http://www4.gartner.com/research/spotlight/asset\\_60098\\_895.jsp](http://www4.gartner.com/research/spotlight/asset_60098_895.jsp).

Además, el escenario de hoy es mucho más competitivo que el de 2000, pues cuenta con nuevos jugadores, aunque ya entre 1992 y 2001 las inversiones en China, India y Brasil mostraron crecimientos anuales situados entre el 20 por 100 y el 35 por 100, según recuerda ahora la Comisión Europea<sup>45</sup> para argumentar que la UE debe seguir los desarrollos de esos países para entender sus implicaciones y anticipar decisiones sobre la estructura global y el manejo de las redes. De ahí que apueste por reforzar las inversiones dirigidas a la innovación y la competitividad en los programas marco de I + D<sup>46</sup>, así como también apoyar el impacto socioeconómico de las mismas en varios sectores mediante una mejor coordinación de las políticas e iniciativas nacionales y regionales.

De los 2,167 billones de euros sumados en 2004 por los gastos en TIC los EE UU gastaron un 32,1 por 100, seguidos por Europa con el 30,1 por 100 y Japón con el 12 por 100. Europa del Este crecerá más rápido que ninguna otra región entre 2003 y 2007, seguida por Asia del Pacífico, África y Europa occidental. La misma WITSA prevé que alcancen los 3,2 billones de dólares en 2007, frente a los 2,1 billones en 2001.

En especial los informes de la Comisión han reiterado que, desde marzo de 2000, la estrategia de Lisboa proporciona a la Unión un instrumento de gobierno eficaz y un marco de acción adecuado para alcanzar sus objetivos, y de ello da fe el progreso global alcanzado desde hace cuatro años<sup>47</sup>.

De ahí que el relevo de 2004 en la Comisión Europea haya animado al nuevo presidente Barroso a elevar tales objetivos a la máxima prioridad europea, precisamente cuando la estrategia se ampliaba a los diez nuevos Estados miembros, para que «contribuyera en gran medida a la dinámica de convergencia e integración que subyace a la ampliación»<sup>48</sup>.

Los anticipos del balance efectuados por la nueva Comisión Barroso indican que el sector de servicios y equipos de TIC ha crecido desde el 4 por 100 del PIB comunitario en los años noventa hasta cerca del 8 por 100, sumando el 6 por 100 del empleo en el año 2000<sup>49</sup> y el 18 por 100 de los gastos en I + D<sup>50</sup>, lo que elevó su crecimiento de la productividad a una tasa anual del 9 por 100 durante el período 1996-2000<sup>51</sup>. Además, a las TIC se debió el 40 por 100 del aumento de la productividad entre 1995 y el año 2000<sup>52</sup>.

«La evidencia empírica sugiere», dice la nueva Comisión<sup>53</sup>, «que el *gap* de productividad europeo con los EE UU es tan grande como consecuencia de su inversión más débil en TIC, que beneficia a la ciudadanía y a su calidad de vida, permite más y mejores servicios para más gente, además de ayudar a mejorar la transparencia, las relaciones del gobierno con los ciudadanos y la diversidad europea y el patrimonio cultural»

También admite que las TIC aceleran el progreso tecnológico, la modernización y el ajuste estructural de las economías. Aspectos en los que mucho se ha logrado, pero queda mucho más por venir, porque en el verano de 2004 el 80 por 100 de la población de los 15 tenía banda ancha, aunque sólo el 7,7 por 100 la utilizaba.

### Importantes dificultades

El análisis efectuado por la Comisión anterior de Prodi sobre los progresos realizados<sup>54</sup> refleja, en efecto, evo-

---

<sup>49</sup> OECD (2004): *Measuring the Information Economy 2002*; OECD Information Technology Outlook 2004.

<sup>50</sup> IDATE: *Comparaison de la Recherche dans les TIC dans les Grands Pays Industriels* (Final Report 08.04.02).

<sup>51</sup> Groningen Growth and Development Centre (GGDC) (2004): European Commission Economic Paper Number 208, julio.

<sup>52</sup> COM(2003): 729, *The EU Economy: 2003 Review*.

<sup>53</sup> COM(2004): 757 final, *Challenges for Europe's Information Society beyond 2005: Starting Point for a New EU Strategy*, [http://europa.eu.int/information\\_society/europe/2005/doc/all\\_about/new\\_chall\\_en\\_adopted.doc](http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/doc/all_about/new_chall_en_adopted.doc).

<sup>54</sup> Análisis basado en los catorce indicadores estructurales propuestos por la Comisión [COM(2003) 585] y adoptados por el Consejo. El conjunto de los indicadores estructurales se puede consultar en: <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/structind/info/data/index.htm>.

---

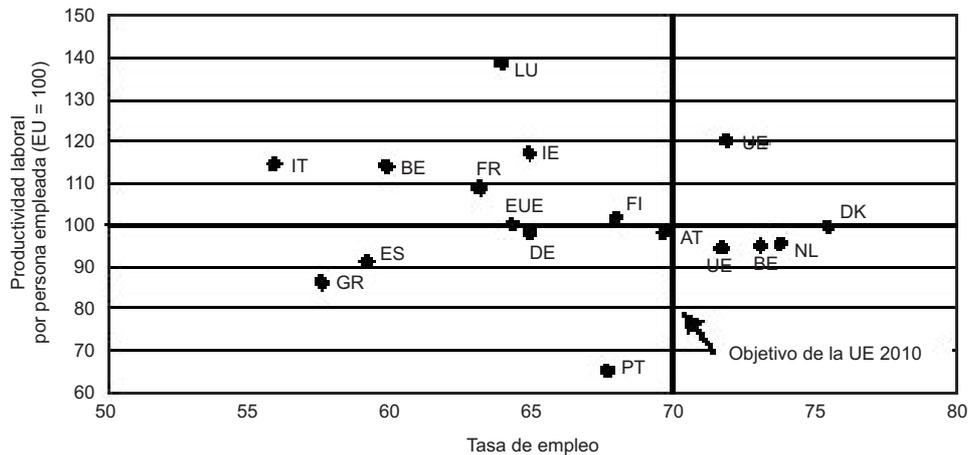
<sup>45</sup> OECD (2004): *Information Technology Outlook 2004*.

<sup>46</sup> COM (2004): 487, *Financial Perspectives 2007-2013*.

<sup>47</sup> COM (2004): 29 final/2, página 2.

<sup>48</sup> COM (2004): 29 final/2, página 2.

GRÁFICO 1  
**EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD EN LA UE, 2003**



FUENTE: Eurostat.

luciones relativamente positivas, pero también importantes dificultades. Los informes de aplicación de las orientaciones generales de política económica y las directrices para el empleo<sup>55</sup> confirman tal impresión, así como el dictamen emitido al terminar 2003 por el Comité Económico y Social Europeo<sup>56</sup>, e incluso el posterior y más crítico Informe Kok<sup>57</sup>.

A este respecto, el análisis de la Comisión distingue cuatro factores que resumen todos los subobjetivos de Lisboa: la viabilidad necesaria de las finanzas públicas, la excesivamente débil contribución del empleo y la productividad al crecimiento, la dinámica decepcionante del mercado interior y, por último, la falta de sostenibilidad de dicho crecimiento. Pero obvia-

mente nos centraremos en el problema de la productividad.

El escaso crecimiento de la productividad global en Europa se explica, en particular, por dos factores principales: por una parte, la contribución de las TIC es muy escasa y, por otra, las inversiones son inadecuadas. Los esfuerzos que reclama la Comisión a la Unión deben centrarse, pues, en estas prioridades, a fin de poder seguir compitiendo con los Estados Unidos y también, a escala global, con otros socios, en particular, China y la India.

Este añadido de los nuevos competidores en materia de TIC empieza a ser una constante en informes como el Kok<sup>58</sup> y los más recientes de la Comisión. Lo relevante es que denota que, pese a sus avances, no sólo Europa ha perdido posiciones a este respecto frente a los

<sup>55</sup> COM(2004): 20 final y 24.

<sup>56</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2003): *Dictamen* 698/2003.

<sup>57</sup> CE (2004): *Facing the Challenge The Lisbon Strategy for growth and employment Report from the High Level Group*, diciembre, [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

<sup>58</sup> CE (2004): *Facing the Challenge The Lisbon Strategy for growth and employment Report from the High Level Group*, diciembre, [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

EE UU, que era el objetivo a batir en 10 años, sino que han aparecido nuevos competidores cuya pujanza también preocupa seriamente.

En efecto, la Comisión y el Consejo han reconocido que la contribución de las TIC al crecimiento de la productividad representa menos de la mitad de la observada en los Estados Unidos. Esto se debe, en gran medida, al hecho de que la adopción e implantación de estas tecnologías siguen siendo demasiado lentas en algunos sectores de servicios (sector financiero y comercio al por mayor y al por menor) y en determinados sectores industriales. El fenómeno resulta especialmente evidente en Bélgica, España y Francia, mientras que Dinamarca y el Reino Unido obtienen mejores resultados.

La productividad ha experimentado una evolución favorable en el sector de las TIC, pero preocupante en los sectores de los servicios y de las industrias más tradicionales. Los análisis realizados por la Comisión ponen de manifiesto que, entre los factores determinantes, tienen una influencia importante, además del envejecimiento de la mano de obra, el nivel de la regulación, la estructura de los mercados financieros, el nivel de integración de los mercados de productos y el nivel de la inversión en conocimiento.

La ralentización global de las inversiones resulta más preocupante aún por el hecho de ir en detrimento de los ámbitos prioritarios identificados por la estrategia de Lisboa: proyectos de interés europeo, como las infraestructuras transnacionales de redes y el sector del conocimiento (investigación, innovación, educación y formación).

Sin embargo, la inversión global en I + D en la Unión se aproxima al 2 por 100 del PIB, pero crece a un ritmo medio anual del 4 por 100 (1997-2002), insuficiente para alcanzar el objetivo del 3 por 100 para 2010, que era el que tenían en el año 2000 los EE UU y Japón. Pocos países han sido capaces de traducir estos objetivos comunes en términos presupuestarios. Además, el Espacio Europeo de la Investigación sigue sin haberse desarrollado plenamente, si bien el plan de acción de 2003 para *Invertir en investigación* constituye un primer

paso<sup>59</sup>. La Iniciativa europea de crecimiento y el programa *Quick Start*, aprobados por el Consejo Europeo, constituyen un motor importante para desbloquear las inversiones en los sectores de las infraestructuras y del conocimiento.

En caso de que persistan las tendencias actuales, Europa afrontará una importante escasez de personal altamente cualificado. Aunque el número de investigadores en la Unión experimentó un ligero aumento, pasando de constituir un 5,4 por 1.000 de la mano de obra en 1999 a un 5,7 en 2001, se encuentra muy por debajo del nivel de los países que se aproximan o llegan al objetivo de inversión en I+D de la UE del 3 por 100 (EE UU 8,1/1.000; Japón 9,1/1.000)<sup>60</sup>.

También han fallado los frentes de la educación y la formación. Mientras que el nivel de gasto público en educación, expresado como porcentaje del PIB de la Unión (4,9 por 100), es comparable al de los Estados Unidos (4,8 por 100) e incluso superior al de Japón (3,6 por 100), el nivel de la inversión privada es marcadamente inferior<sup>61</sup>. La contribución del sector privado es tres veces superior en Japón y cinco veces superior en los Estados Unidos.

### Alarmas en la productividad y resumen

La misma evaluación de la Comisión y del Consejo correspondiente a 2004 agrega que las anteriores insuficiencias están socavando también la competitividad europea, por lo que a pesar de los éxitos de la última década, el mercado interior sigue sin aprovechar todo su potencial. Se han observado varias señales de aviso:

— La Unión sufre una ralentización de la integración del mercado de productos. El comercio transfronterizo industrial se ha estancado, mientras la convergencia de

<sup>59</sup> COM(2003): *Invertir en investigación: un plan de acción para Europa*. 226 final.

<sup>60</sup> COM (2004): *Tercer informe europeo de indicadores y cifras clave en ciencia y tecnología, 2003*. 29 final/2.

<sup>61</sup> COM(2003): *Educación y formación 2010 — Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa, proyecto de informe intermedio conjunto*, 685 final.

los precios en los últimos cinco o seis años y las inversiones transfronterizas se mantienen también en niveles bajos.

— La fragmentación del mercado interior es persistente e importante en el sector de los servicios (70 por 100 del PIB), y, más concretamente, en la distribución y la venta al por menor.

— La apertura del mercado de las industrias de redes no se ha aplicado plenamente y los beneficios relacionados con la eficacia, la interconectividad y la seguridad del suministro en la Unión Europea no se han materializado todavía.

— Ciertas medidas estratégicas para aumentar la competitividad permanecen bloqueadas por falta de voluntad política. Así pues, el desarrollo del mercado interior sigue estando pendiente de reformas tales como la patente comunitaria, el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, la aplicación de los derechos de propiedad intelectual y la definición de una base impositiva común consolidada aplicable a los beneficios de las sociedades.

— Por último, el índice de transposición de las directivas relativas al mercado interior descendió sensiblemente en los últimos meses, pasando del 98,2 por 100 en mayo de 2002 al 97,3 por 100 en noviembre de 2003.

No obstante, la Comisión ha reconocido que las mejoras relativas a la eficiencia energética de la economía de la Unión provocaron el descenso en un 11 por 100 de la intensidad energética durante los años noventa. Aunque estos resultados puedan atribuirse, en parte, a acontecimientos excepcionales, como la caída de precios y la reunificación de Alemania, todos los Estados miembros redujeron o mantuvieron su intensidad energética durante el período<sup>62</sup>. También los Estados miembros y la mayoría de los países adherentes han adoptado estrategias de desarrollo sostenible, aunque de gran diversidad, reflejo de los contextos nacionales específicos. Pero la Comisión no dice, ni hay evidencias cuanti-

tativas en este sentido, que esas estrategias hayan servido para aumentar la intensidad de la economía en información y conocimiento como alternativa a la citada intensidad energética.

Por países, la aplicación de la estrategia de Lisboa ha sido mejor en Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Suecia y el Reino Unido, mientras que han obtenido resultados mediocres Grecia, España, Italia y Portugal. En cuanto a progresos realizados desde 1999, Bélgica, Francia y Grecia han avanzado considerablemente, mientras que en el lado opuesto aparecen Alemania, Luxemburgo, Austria y Portugal.

El análisis de los indicadores del conjunto de los objetivos de la estrategia de Lisboa, y no sólo de la economía del conocimiento, muestra una evolución relativamente favorable de las reformas de los mercados financieros, un estancamiento de la integración de los mercados de productos y, sobre todo, una evolución alarmante de la inversión en conocimiento, que no solamente no ha aumentado al mismo ritmo que la de los principales competidores, sino que ha disminuido en los últimos años (a pesar de que las inversiones en las empresas de Italia, España y Grecia hayan aumentado con relativa rapidez desde 1999).

## 5. Perspectivas de futuro

Pese a los indicados resultados, más mediocres en lo más prioritario, los estudios y las simulaciones llevados a cabo por la Comisión han llegado a la conclusión de que la aplicación simultánea e integrada de las reformas provocará un incremento del crecimiento potencial del PIB de la Unión del orden de 0,5 a 0,75 puntos porcentuales en los cinco a diez próximos años<sup>63</sup>. Para ello será necesario, según el enfoque de la Comisión, mantener el impulso de las reformas en curso, aumentar las inversiones para apoyar el crecimiento, y reforzar la competitividad en una economía sostenible. Pero las primeras voces del

<sup>62</sup> COM(2003): 773 final.

<sup>63</sup> COM (2004): 29 final/2, página 2.

debate abierto de cara a la revisión de 2005 indican que habrá que incrementar tanto los esfuerzos como modificar sustancialmente la estrategia, entre otras razones porque los avances en la economía de los EE UU y de los países emergentes no son menores.

### Enfoque de la Comisión Prodi

Para mantener el impulso de las reformas en curso, además de cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hay que potenciar la productividad y el empleo, sobre todo mejorando la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, atraer a un número mayor de personas al mercado laboral, invertir más y más eficazmente en capital humano y garantizar la aplicación efectiva de las reformas mediante un mejor gobierno, así como potenciar la confianza en los mercados de capital, reducir y reorientar las ayudas estatales, aplicar de pleno la política europea de antimonopolios, tener en cuenta los objetivos de inclusión previstos en los planes nacionales de acción y atender los compromisos asumidos en Johannesburgo en favor de modelos de producción y de consumo sostenibles, realizando un mayor esfuerzo en el ámbito de las tecnologías medioambientales. Paralelamente, la Unión debe corregir urgentemente la evolución negativa de las inversiones en redes y conocimiento, la competitividad de las industrias y los servicios y el envejecimiento activo. Es decir, concentrarse en el tríptico inversiones-competitividad-reformas.

Para elevar las inversiones que apoyen el crecimiento (aplicar la iniciativa europea para el crecimiento), hay que centrarse en las redes y el conocimiento. A medio plazo, las nuevas inversiones permitirán reducir el tiempo empleado en la producción y en el transporte, mejorar la calidad, acelerar el ritmo de la innovación, consolidar la competencia y ampliar las posibilidades en cuanto a la elección del lugar de implantación de la actividad empresarial. El desarrollo de las redes de comunicación de banda ancha, incluidas las redes de alto rendimiento para la investigación (GEANT), contribuirán al desarrollo de los servicios en línea de alto valor añadido y a la

difusión del conocimiento, estimulando así el crecimiento económico. Además, esto debería favorecer la cohesión mediante infraestructuras y acceso al conocimiento y a la innovación que integre a los países alejados en una zona económica transformada por el conocimiento.

La iniciativa para el crecimiento contribuye al desarrollo de la economía del conocimiento, acción que debe ampliarse mediante un mayor esfuerzo en los ámbitos de la investigación, la educación y la formación, que según la Comisión no están contribuyendo lo suficiente al crecimiento y a la competitividad. Urge avanzar el plan de acción *Invertir en la investigación*, con el fin de apoyar el desarrollo a medio plazo de la economía del conocimiento. Las acciones deberían centrarse en determinados ámbitos clave, como el aumento de la contribución del sector privado gracias a incentivos específicos, el refuerzo del aprendizaje permanente y la mejora de la eficacia de los sistemas nacionales de educación y formación. También podrían utilizarse los recursos disponibles de los Fondos Estructurales, en particular el Fondo Social Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

Por último, para reforzar la competitividad en una economía sostenible, la anterior Comisión presentó una nueva propuesta con el fin de facilitar los intercambios transfronterizos y simplificar el marco regulador de los servicios, el que mayor potencial tiene para el mercado interior.

### Visión de la nueva Comisión Barroso

Más recientemente, la nueva Comisión Europea presidida por Barroso ha abierto a finales de 2004 un debate entre todas las instituciones europeas para revisar la estrategia de Lisboa ante el período 2005-2010<sup>64</sup>, anticipando la conclusión de intensificar las investigaciones y las inversiones en TIC. Entre otros retos, se encuentra

---

<sup>64</sup> COM(2004): *Challenges for Europe's Information Society beyond 2005: starting point for a new EU strategy*, [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/doc/all\\_about/new\\_chall\\_en\\_adopted.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/new_chall_en_adopted.doc). 757 final.

la integración de los ciudadanos en la Sociedad de la Información, el impulso a los contenidos y a los servicios *on line*, los servicios públicos, el desarrollo de talentos y habilidades y la actividad profesional, las TIC como sector industrial «esencial», la interconexión de las redes y de las aplicaciones de dichas tecnologías, y la confianza en las TIC para los procesos de negocios.

La nueva Comisión entiende que la próxima oleada de despegue de las TIC causará beneficiosos impactos sobre el crecimiento, la creación de riqueza y el bienestar, aunque será necesario asegurar los máximos beneficios. Para ello las tecnologías deberán ser adaptadas de acuerdo con las necesidades y demandas de los ciudadanos europeos, para permitirles participar con más facilidad. Otros desafíos serán vencer las reticencias ante las nuevas tecnologías y los temores que impiden su conocimiento, para que todas las personas tengan acceso a ellas y puedan utilizarlas de una manera eficaz. Y, por supuesto, evitar que se amplíe la *división digital* entre los que tienen acceso a las TIC y al conocimiento para usarlas efectivamente y aquellos otros que no los tienen<sup>65</sup>.

También aboga por el uso más amplio de las TIC y por una atención continuada de la política sobre las mismas. Quiere hacer explícito los efectos positivos enormes de esas tecnologías para superar tanto los miedos que generan como las preocupaciones por el aumento de la división digital. Y anuncia su propósito de hacer las inversiones en TIC más seguras y eficaces.

Junto con el crecimiento reciente en servicios móviles de tercera generación, puede haber nuevas tecnologías disruptivas, como por ejemplo la identificación basada en la radiofrecuencia que aparece en un estudio encargado por la presidencia holandesa de la UE<sup>66</sup>. Ante estos casos tendrán que adaptarse las corrientes políticas reguladoras (en el citado, las regulaciones sobre espectro radioeléctrico).

Para concretar estas primeras líneas políticas, la nueva Comisión ha iniciado consultas a todos los sectores involucrados, al Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, así como al Grupo Consultivo de la iniciativa *e-Europe*, tras lo cual se propone definir su nueva agenda política.

Entre los aspectos que la Comisión anticipa como relevantes para el desarrollo de una política coherente y adelantada para después de 2005<sup>67</sup> destacan los contenidos y servicios, en especial los audiovisuales y multimedia, donde piensa que la UE puede jugar un papel mucho más proactivo a la hora de apoyar la emergencia de servicios innovadores, tales como las incertidumbres que rodean a la aplicación de normas para los servicios financieros con pagos mediante móviles o el desarrollo y aceptabilidad de sistemas que permitan el legítimo uso de contenidos compatibles con las normas existentes sobre derechos de propiedad intelectual. El crecimiento de los futuros mercados depende de soluciones que concernirán tanto al sector público como al privado.

Frente al riesgo de que algunas nuevas tecnologías excluyan a sectores de la sociedad, la nueva Comisión se muestra dispuesta a promover políticas de e-inclusión, a afrontar en los niveles nacional, regional y local. Estas políticas deberán asegurar la alfabetización digital necesaria para ejercer la ciudadanía y evitar la afloración de nuevas divisiones digitales, sobre todo cuando diversos estudios muestran que hacia 2020 cerca del 40 por 100 de los habitantes de la UE tendrán más de 65 años<sup>68</sup>. Con vistas a ello se potenciarán los programas marco de I + D y la diversidad cultural.

Para mejorar los servicios públicos con el fin de afrontar problemas como los del envejecimiento y la inmigración, no bastará con invertir en TIC, sino que habrá que añadirles reorganizaciones y mayor interoperabilidad.

<sup>65</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm).

<sup>66</sup> PRICE WATERHOUSE COOPERS (2004): *Rethinking the ICT-agenda*.

<sup>67</sup> COM(2004): *e-Europe Mid-term Review*, 108 y *e-Europe 2005 Action Plan: An Update*. 380.

<sup>68</sup> IPTS/ESTO (2004): *e-Health in the Context of a European Ageing Society. A Prospective Study*, abril.

Habrà que introducir la firma electr3nica autorizada, para evitar que las peque1nas y medianas empresas encuentren barreras. Y prever tambi3n la dimensi3n transfronteriza de tales servicios p3blicos.

La combinaci3n de la reorganizaci3n de procesos y la inversi3n en el aprendizaje tecnol3gico serà probablemente uno de los mayores desaf1os de los pr3ximos a1os, ya que el reto del empleo se refleja en la discusi3n sobre el *gap* de productividad entre Europa y los EE UU. Las TIC deberàn hacer el trabajo màs accesible a los trabajadores a tiempo parcial y caseros, probablemente ampliando la edad del retiro efectivo.

Igualmente, la nueva Comisi3n adelanta que existe la urgente necesidad de potenciar el sector industrial de las TIC ante el espectacular crecimiento de su producci3n, investigaci3n y estandarizaci3n en mercados como Asia e Iberoam3rica. El reto serà convertir Europa en un lugar màs atractivo para inversiones y empleos de este tipo, siguiendo debates como el propuesto a este efecto<sup>69</sup>. En el 2005 la Comisi3n piensa analizar la competitividad de este sector de las TIC y el papel que deberà desempe1nar en el mismo la inversi3n en I + D, para lo cual ya tiene algunas directrices<sup>70</sup>.

Otra tarea serà la interoperabilidad y convergencia entre las redes fijas y sin hilos y entre las telecomunicaciones y el audiovisual. Para ello continuaràn los trabajos de las organizaciones de estandarizaci3n CEN, CENELEC y ETSI, creadas por las iniciativas *e-Europe* 2002 y 2005.

La Comisi3n Barroso espera tambi3n mejorar la seguridad y confiabilidad en torno a las infraestructuras de la informaci3n que jalonan la vida moderna, como por ejemplo en actividades bancarias, finanzas, salud, energ1a, transporte y otros sectores mutuamente dependientes, donde los fallos pudieran tener consecuencias de gran envergadura.

Por 3ltimo, apostarà por el uso eficiente de las TIC para mejorar la competitividad europea, aplicàndolas en nuevos procesos y modelos de negocio, especialmente ante los millones de peque1nas y medianas empresas europeas. La inversi3n màs baja y lenta de Europa respecto a los EE UU es un indicador claro de que no invierten lo suficiente en productividad.

## 6. Conclusiones

Europa llevaba un retraso de casi diez a1os respecto a los EE UU en la econom1a del conocimiento. La inversi3n acumulada por la UE en tecnolog1as de las informaci3n estaba en 1998 casi al mismo nivel que la de EE UU en 1990, situaci3n que fue vista como una de las causas de menor productividad y menor competitividad.

La estrategia de reformas estructurales aprobada para superar ese *gap* por el Consejo Europeo de Lisboa el a1o 2000, abierta a desarrollos e interpretaciones ulteriores, es una s1ntesis de los principales objetivos actuales de la UE, y por tanto un exponente de su modelo econ3mico. Es, al mismo tiempo, un envite por la prosperidad, la cohesi3n y el desarrollo sostenible. En efecto, apuesta por la nueva econom1a, sintoniza para ello con el desarrollo sostenible, ademàs de responder a los requerimientos competitivos y a la necesidad de un m3todo abierto para la coordinaci3n de las pol1ticas y de otro cerrado para el seguimiento de las reformas estructurales.

La agenda de Lisboa incluye tambi3n planteamientos integrados y un m3todo abierto de coordinaci3n para aprovechar al màmimo las capacidades de combinar pol1ticas micro y macroecon3micas, as1 como el compromiso esencial de invertir en los ciudadanos y en sus ideas, como 3nico medio para avanzar en el proceso de renovaci3n econ3mica y social.

En los cinco primeros a1os de la d3cada en que la estrategia de Lisboa aspiraba a convertir a Europa en la mayor econom1a mundial del conocimiento, apenas se ha logrado avanzar en algunos objetivos parciales defi-

<sup>69</sup> COM(2004): *Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe*. 274

<sup>70</sup> COM(2004): *Science and Technology: the Key to Europe's Futures. Guidelines for Future European Union Policy to Support Research*. 353.

nidos por los instrumentos de aquella agenda, en especial las iniciativas *e-Europe* 2002 y 2005. Europa no sólo sigue tan distanciada de los EE UU como en el año 2000 (América tiene una cuota del 50 por 100 en las TIC mundiales y del 33 por 100 en la inversión anual de las mismas, ambas muy superiores a Europa, que tiene mayor cuota que los EE UU en PIB desde principios de los años noventa), sino que le han surgido emergentes pero más dinámicos competidores en Asia e Iberoamérica (China, India, Corea del Sur y Brasil, donde las inversiones en TIC crecen desde hace 15 años cuatro o cinco veces más que las europeas).

Las reformas de Lisboa se han revelado necesarias, pero insuficientes, porque los demás países se han movido con mayor celeridad en la misma dirección. Pese a los indicados resultados, más mediocres en lo más prioritario, los estudios y las simulaciones llevados a cabo por la Comisión han llegado a la conclusión de que la aplicación simultánea e integrada de las reformas de Lisboa provocará un incremento del crecimiento potencial del PIB de la Unión del orden de 0,5 a 0,75 puntos porcentuales en los cinco a diez próximos años. Para ello será necesario, según el enfoque de la Comisión, mantener el impulso de las reformas en curso y aumentar las inversiones.

Además de incurrir en incoherencias y de no estar a la altura de los cambios que entraña el paso de una economía material movida por la energía a otra economía de la información movida por el conocimiento, no hay evidencias cuantitativas de que la estrategia haya servido para aumentar la intensidad de la economía en información y conocimiento como alternativa a la citada intensidad energética.

Aunque son europeos tres de los cinco países del mundo mejor situados en disponibilidad, índices de TIC y acceso digital, la media de la UE necesita ser sustan-

cialmente mejorada ante la revisión de medio camino de la estrategia de Lisboa a efectuar el año 2005. Para ello es esencial que las oportunidades de las TIC sean enteramente explotadas, pero muchas empresas europeas siguen siendo resistentes a abrazarlas.

Mediante un debate abierto entre instituciones y personas concernidas, la nueva Comisión presidida por Barroso se dispone a reafirmar los objetivos de Lisboa, vinculando las diferentes iniciativas para la sociedad de la información adoptadas por los Estados, las regiones y los municipios.

En los primeros documentos aparecidos tras tomar posesión la Comisión Barroso piensa que una economía de redes sólo alcanzará su pleno potencial si dismantela fronteras sectoriales y asegura el despegue de las TIC, como por ejemplo las que oponen tanto el sector público como el privado ante el *e-Business*. La debilidad y vulnerabilidad de esos sistemas entrañan serias amenazas, que deberán ser resueltas para superar el reto de la utilización de las tecnologías por las empresas pequeñas y medianas y por el ciudadano, como los sistemas de *e-Governments*, *e-Health*, *e-Learning*, etcétera. La búsqueda de eficacia, eficiencia y efectividad parece que será uno de sus objetivos tanto para el sector público como para el sector privado.

La nueva Comisión entiende que la próxima oleada de despegue de las TIC causará beneficiosos impactos sobre el crecimiento, la creación de riqueza y el bienestar, aunque será necesario asegurar los máximos beneficios. Para ello las tecnologías deberán ser adaptadas de acuerdo con las necesidades y demandas de los ciudadanos. Otro desafío será vencer sus reticencias y temores. Y, por supuesto, evitar que se amplíe la *división digital* entre los que tienen acceso a las TIC y el conocimiento para usarlas efectivamente y aquellos otros que no los tienen.

# Si busca un economista, aquí lo encontrará



La Bolsa de Trabajo  
del Colegio de Economistas  
de Madrid,  
con sus once mil colegiados,  
está en condiciones  
de proporcionarle el economista  
que mejor se adapte  
a sus necesidades específicas.  
Póngase en contacto  
con nosotros y lo comprobará.



**Bolsa de  
Trabajo**



**Colegio de  
Economistas  
de Madrid**

Flora, 1. 28013 Madrid. Teléfonos: 91 559 46 02 y 91 559 46 59