

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Revisar la política comunitaria de innovación en un mundo cambiante»

COM(2009) 442 final

(2010/C 354/19)

Ponente: **Henri MALOSSE**

El 2 de septiembre de 2009, la Comisión Europea decidió, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Revisar la política comunitaria de innovación en un mundo cambiante»

COM(2009) 442 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2010.

En su 461º Pleno de los días 17 y 18 de marzo de 2010 (sesión del 17 de marzo de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. ¿Qué es innovación?

1.1 Según la definición recogida en la Comunicación, «la innovación es la capacidad de tomar ideas nuevas y traducirlas en resultados comerciales mediante nuevos procesos, productos o servicios de una manera que sea mejor y más rápida que la competencia»⁽¹⁾.

1.1.1 Pero, más que la capacidad, la innovación es la acción, el proceso que permite convertir ideas ya existentes o nuevas en resultados.

1.1.2 La innovación es a menudo el fruto de un trabajo colectivo (asociación de empresas, interlocutores sociales, investigadores) y se aplica también al funcionamiento interno de la empresa, en particular gracias a las ideas de los trabajadores. Frente a la competitividad mundial, las empresas europeas tendrán que desarrollar procedimientos mejores para implicar a los trabajadores en los resultados de la empresa y motivar su creatividad.

1.1.3 La innovación puede desarrollarse también en ámbitos que no tengan una repercusión directa sobre el mercado, como el desarrollo humano, la salud, la innovación social y medioambiental, en materia de servicios de interés general, de ciudadanía o de ayuda al desarrollo.

1.2 De hecho, la innovación debería ser más bien un objetivo de sociedad, la valoración de la creatividad humana para promover un desarrollo económico sostenible y más armónico.

1.2.1 La innovación debe dar respuesta a los retos de la sociedad de este siglo: abastecimiento energético sostenible y

protección del clima, desarrollo demográfico, globalización, atracción de los distintos territorios, creación de empleo, cohesión y justicia social.

1.3 La innovación no es un fin en sí; sirve a objetivos relativos a la estructura y organización de la sociedad (*sociales*), que pueden resumirse bajo los términos «progreso» y «sostenibilidad», por lo que procede ponerse de acuerdo sobre la definición y la medida de estos términos.

Consideramos que sería interesante que la Unión pudiese ser pionera en la materia, definiendo y utilizando unos nuevos indicadores económicos y *sociales* capaces de medir el crecimiento y su evolución en el tiempo⁽²⁾.

2. ¿Qué ha hecho la Unión Europea?

La Comunicación hace un balance naturalmente halagador de las acciones llevadas a cabo por la Unión, tanto a nivel de la mejora de las condiciones marco como del apoyo a una adopción más amplia de los productos y servicios innovadores en el mercado, de la creación de sinergias y del aspecto financiero. Es preciso subrayar que centra principalmente su demostración en las innovaciones tecnológicas.

El empleo de la expresión «política comunitaria» para hablar de innovación resulta algo enfático, ya que, como muestra el balance presentado en la Comunicación, se trata más bien de la coordinación de un conjunto de medidas y de acciones. En efecto, la UE carece de competencias jurídicas propias en la materia (competencias complementarias o de apoyo).

⁽¹⁾ «Creating a National Innovation Framework» (Crear un marco nacional de innovación), *Science Progress*, Richard Nedis y Ethan Byler, abril de 2009.

⁽²⁾ A semejanza de lo que recomienda el informe de la Comisión sobre la forma de medir el rendimiento económico y el progreso social (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr), estos indicadores deben superar la mera medida del PIB y tomar en consideración otras medidas afinadas y diferenciadas de los ingresos disponibles, la educación, el medio ambiente y la distribución de la riqueza.

2.1 Mejora de las condiciones marco

2.1.1 Algunas medidas adoptadas por los Estados miembros han tenido un impacto positivo real, como la revisión de la normativa sobre las ayudas de Estado a favor de las inversiones verdes y en I+D, o la fusión de las redes de los Centros de Información sobre Europa y de los Centros de Enlace para la Innovación en el marco de la red *Enterprise Europe Network*. El lanzamiento en Europa de la *Small Business Act* (Iniciativa en favor de las pequeñas empresas) ha suscitado grandes expectativas que, a día de hoy, no han sido seguidas por un número suficiente de realizaciones concretas y visibles para las PYME⁽³⁾. Cabe citar también la comunicación *New skills for new jobs* (Nuevas capacidades para nuevos empleos) que va en la buena dirección, pero que no es más que una comunicación que hasta la fecha no ha contado con medios para su aplicación.

2.1.2 En cambio, la falta de decisión sobre la patente europea es una confesión de la incapacidad del Consejo Europeo para adoptar las medidas adecuadas que tengan una incidencia directa sobre la innovación, como demuestran tanto el declive constante del número de patentes registradas en Europa respecto del resto del mundo como los costes, que son claramente más elevados para los europeos. Por este motivo, la UE sufre un déficit de protección que penaliza a las empresas, especialmente a las PYME.

2.1.3 Las políticas y los instrumentos propuestos por la Comisión Europea hasta ahora están principalmente centrados en las fases previas necesarias para la innovación y en las grandes entidades de investigación, públicas o privadas. Esto debe completarse con medidas e instrumentos adicionales, como, por ejemplo, procesos de elaboración de normas que se centren fundamental y sistemáticamente en los procesos innovadores.

2.1.4 En general, las administraciones, especialmente en el plano local, pueden ser fuente de innovación en todos los ámbitos.

2.1.4.1 En lo que se refiere a la contratación pública, los órganos de contratación privilegian demasiado a menudo las ofertas más baratas en detrimento de la calidad de las propuestas. Ahora bien, es posible favorecer la innovación orientando la contratación pública y mejorando así la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos⁽⁴⁾.

2.2 Aplicación de las políticas de innovación

2.2.1 La Comunicación subraya el incremento de las posibilidades de financiación con cargo al presupuesto europeo en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013.

2.2.1.1 La realidad de este incremento no es visible para los actores, que lamentan la lentitud y la complejidad de los procedimientos, especialmente respecto del 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo (PMID). Lo mismo ocurre con los

fondos estructurales europeos en los que, además de la carga burocrática, su falta de visibilidad —por el hecho de la atomización de las ayudas y de la regla de la «adicionalidad»— les impide poder ser usados como verdaderos pilares de la innovación.

2.2.1.2 La próxima revisión del reglamento financiero debe simplificar, concentrar y remodelar las normas de participación, de subvencionabilidad y de suministro de información (*reporting*).

2.2.2 Esta constatación es también aplicable a los instrumentos financieros del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que actúa generalmente mediante intermediarios que aplican sus propias condiciones. Los esfuerzos realizados por el BEI y por la Comisión para favorecer la financiación de las PYME innovadoras son notables, pero sus efectos no resultan visibles. El mercado europeo de la financiación continúa estando fragmentado en Europa y sigue siendo poco favorable a las PYME innovadoras no tecnológicas. A nivel nacional, es necesario animar al sector bancario a asumir mayores riesgos en la financiación de las PYME.

2.2.3 El nuevo Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC) tenía la ambición de integrar las medidas y los programas existentes, pero dispersos. A la hora de la verdad, las actividades siguen estando compartimentadas en subprogramas y su coherencia no está demostrada. Además, el PIC tiene una dotación presupuestaria de 3 600 millones de euros para siete años, lo que resulta insuficiente a la vista de los retos que tiene planteados la UE.

2.2.4 Los programas europeos tienen dificultades para responder a sus propios objetivos, especialmente en términos de participación del sector privado y en particular de las PYME. Los fondos disponibles se asignan principalmente a las instituciones públicas, en detrimento del sector privado. La buena gestión de los fondos públicos asignados a la investigación y a la innovación y el impacto real de estas inversiones en la economía europea son preocupaciones cruciales para el CESE.

2.2.5 La coordinación entre los programas de la Unión y los programas nacionales no es eficaz. Por ejemplo, no existe una programación común entre los Estados miembros y la UE, lo que permitiría evitar la confusión entre «adicionalidad» y «complementariedad».

2.3 Creación de sinergias

2.3.1 La existencia de Programas Nacionales de Reforma en el marco de la Estrategia de Lisboa ofrece a los Estados miembros un marco de referencia en materia de innovación. Sin embargo, la gran heterogeneidad de los enfoques y la débil implicación de los interlocutores sociales y del resto de los actores de la sociedad civil en su concepción y en su aplicación reducen su impacto y su eficacia.

2.3.2 El «Espacio Europeo de Investigación» ha sido creado para fomentar la coherencia del sistema y las sinergias con los Estados miembros. Para el CESE, debería haber un compromiso mucho mayor para hacer de este punto una verdadera prioridad en el futuro.

⁽³⁾ DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

⁽⁴⁾ Se ha dado un primer paso en el marco de la iniciativa sobre los Mercados líderes (aproximación de los organismos públicos para favorecer la adjudicación de las licitaciones a empresas que sean innovadoras), aunque habrá que seguir de cerca los resultados (puesto que la iniciativa se ha puesto en marcha en septiembre de 2009).

2.3.2.1 Por ejemplo, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), con su estructura actual, no puede cumplir con su función originaria de fomentar el diálogo entre el sector de la investigación, la empresa y el mundo de la educación. Con una dotación de medios relativamente escasa (2 800 millones de euros entre 2008 y 2013 ⁽⁵⁾), el EIT es un instrumento virtual poco accesible a las empresas que no están familiarizadas con los programas europeos.

2.3.3 Según el último Cuadro europeo de indicadores de la innovación ⁽⁶⁾, los países más innovadores de Europa tienen una serie de puntos en común: gasto importante en educación, formación permanente, gasto importante en I+D e instrumentos de apoyo a la innovación. Se podría añadir una buena práctica de diálogo social y diálogo civil.

Es necesario encontrar mayores sinergias para que estas buenas prácticas se generalicen en Europa y para que se fomente más abiertamente la convergencia entre la UE y los Estados miembros respecto de decisiones políticas comunes y coordinadas para favorecer estos factores que son claves para el éxito.

2.3.4 Estas sinergias deben llegar también a los actores de la sociedad civil y a las asociaciones de colaboración público-privada.

A modo de ejemplo, las agrupaciones empresariales (*clusters*) permiten hoy en día que las universidades y los centros de investigación trabajen eficazmente con las empresas, dentro de estructuras sostenidas por inversiones públicas y privadas. La experiencia de los *clusters* es positiva en el plano nacional, pero, a falta de una política de apoyo de ámbito europeo, la UE no puede sacar partido de sus ventajas. La UE debería adoptar iniciativas tendentes a la europeización de los *clusters*, de forma que se profesionalice su gobernanza, se internacionalicen y se optimice así tanto su funcionamiento como su financiación.

2.3.5 Las sinergias entre las prioridades fijadas por los distintos programas europeos de apoyo a la innovación deben ser privilegiadas en función de los retos *sociales*. Es posible encontrar, en efecto, las mismas prioridades en distintos programas de la Unión, sin que haya mecanismos de conexión.

3. Recomendaciones del CESE

El CESE apoya la adopción de una estrategia europea ambiciosa en materia de innovación que proponga una visión más amplia y más integrada.

⁽⁵⁾ Sirva como elemento de comparación el presupuesto anual de funcionamiento del MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), que es de 2 400 millones de dólares.

⁽⁶⁾ *European Innovation Scoreboard* (Marcador de la innovación europea) – *Pro Inno Europe*.

3.1 Unos principios de partida

- La innovación debe entenderse en un sentido amplio, tanto respecto de los productos y servicios puestos en el mercado como del sector no comercial y del ámbito *societal* o social.
- El Tratado de Lisboa amplía el ámbito de actuación de las políticas de la Unión en sectores propicios a la innovación, como la política comercial, la energía, el espacio, el turismo, la cultura, la salud, etc.
- La innovación es interdisciplinaria y transversal por naturaleza, por lo que así deberían ser también la estrategia y los medios de aplicación.
- La innovación debe ser compatible con los principios y valores de la Unión. Una innovación puede ser, en efecto, «buena» tecnológicamente, pero tener efectos no deseables para el medio ambiente o la cohesión de la sociedad.
- Es necesario familiarizar a los ciudadanos con las nuevas tecnologías, haciendo que participen en el debate público (OMG, energía nuclear, etc.).
- El desarrollo de las tecnologías clave ⁽⁷⁾ (nanotecnologías, micro y nanoelectrónica, fotónica, materiales avanzados, biotecnologías, tecnologías de la información, modelos de simulación) debe ser sostenido de manera específica y teniendo en cuenta su carácter interdisciplinario. No obstante, es preciso que los programas europeos de investigación incluyan un aspecto de valorización interdisciplinaria y que las aplicaciones de las tecnologías clave puedan ser aprovechadas por los sectores tradicionales.
- Las prioridades deben ser definidas a la vista de los objetivos *sociales* de la UE (salud, medio ambiente, energía, etc.).
- La estrategia europea de innovación debe basarse en las sinergias y en la colaboración con los actores del sector privado y de la sociedad civil.
- Las PYME deben ocupar un lugar central en el futuro plan europeo de innovación. Es preciso favorecer todos aquellos programas, medidas marco y disposiciones que faciliten la innovación en las PYME.

3.2 Propuestas

3.2.1 En el marco de su grupo de estudio, el CESE organizó en Sevilla el 14 de enero de 2009 una audiencia pública en el Instituto de Prospectiva Tecnológica. Esta audiencia, que reunía a representantes del Instituto y a actores locales del apoyo a la innovación, ha permitido elaborar propuestas concretas.

⁽⁷⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Preparar nuestro futuro: desarrollo de una estrategia común en la UE para las tecnologías facilitadoras esenciales», COM(2009) 512 final.

3.2.2 La base de cualquier política es disponer de buenos indicadores y de buenos instrumentos de análisis. Hoy en día la UE dispone de varios instrumentos de análisis: el *European Innovation Scoreboard* (marcador de la innovación europea), el *Inno Policy Trend Chart* (gráfico de tendencias de las políticas de innovación), el *European Cluster's Observatory* (observatorio europeo de agrupaciones de empresas), el *InnoBarómetro*, el *Sectoral Innovation Watch* (observatorio de la innovación sectorial) y el *EU industrial R&D investments scoreboard* (marcador de la inversión industrial europea en I+D). En aras de la coherencia, el CESE recomienda la creación de un «Observatorio Europeo de la Innovación» único, que retomaría las herramientas existentes pero dándoles coherencia y una mayor visibilidad. Además, una evaluación sólo puede ser significativa mediante una comparación entre los objetivos y sus resultados; el futuro plan europeo tendrá que tener unos objetivos claros, incluso en términos de indicadores cuantitativos. Este observatorio, con la ayuda de objetivos e indicadores claros, deberá ser capaz de trabajar de forma transparente e independiente para asegurar una evaluación objetiva de las políticas.

3.2.3 La investigación fundamental crea el caldo de cultivo indispensable para las innovaciones futuras. Por ello, el CESE sostiene un incremento consecuente de los presupuestos europeos para la investigación en este ámbito, especialmente en el próximo Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la UE (PMID), con la condición de que se centren mejor las prioridades (en línea con los retos *sociales*) y se produzca un efecto palanca respecto de los programas nacionales y del sector privado.

3.2.3.1 Además, el CESE sugiere que se examinen nuevos enfoques para estimular la participación de las PYME en los programas de la Unión, como el concepto de asociación responsable. Se trataría de aligerar con arreglo a una carta común las formalidades administrativas (auditorías, *reporting*).

3.2.4 El desarrollo de acuerdos de asociación entre las instituciones de enseñanza y de investigación, particularmente las universidades, y los actores económicos y sociales es también una buena forma de desarrollar sinergias positivas para la innovación, tanto en la empresa como en el mundo de la educación ⁽⁸⁾.

3.2.4.1 El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) debería ponerse «a la cabeza» de la red de estructuras ya existentes al objeto de favorecer la difusión de las nuevas tecnologías en todos los sectores. En último término, el EIT debería permitir financiar inversiones en infraestructuras de envergadura europea, en las que convergirían las políticas de investigación, educación e innovación.

3.2.4.2 Además, es necesario fomentar los programas que favorezcan la movilidad de los investigadores, tanto entre Estados miembros como entre los sectores privados y públicos. El ejemplo del doctorado industrial danés, que permite a los ingenieros de una empresa preparar un doctorado universitario, especialmente siguiendo cursos en otro Estado miembro ⁽⁹⁾, es una buena práctica que merecería ensayarse a escala europea.

3.2.5 Los instrumentos para descompartimentar las actividades de apoyo a la innovación entre la UE y los Estados miembros deberían, según el CESE, convertirse en elementos prioritarios del futuro programa. En este sentido, es necesario reforzar las redes de proximidad que sirven de puente entre el nivel europeo y el nivel local, mediante el cruce de ideas y de proyectos. El CESE recomienda que se creen plataformas europeas de colaboración que estén abiertas a los actores de la sociedad civil. La red *Entreprises Europe Network*, operador sobre el terreno para las empresas, podría servir de base a esta plataforma.

3.2.6 La mejora del acceso a la financiación es primordial, en particular para el desarrollo de las PYME innovadoras y de las empresas de nueva creación. Es preciso reforzar el papel del BEI, especialmente extendiendo el mecanismo de financiación con reparto de riesgos, y establecer un mercado europeo del capital-riesgo.

3.2.6.1 Además, el CESE recomienda que se adopten medidas específicas en el marco de la *Small Business Act*, como, por ejemplo, la promoción de un «segundo mercado bursátil» europeo, así como medidas de incentivos fiscales para la inversión de los particulares en innovación y para la participación de los empleados en los beneficios.

3.2.7 Se constata que en numerosos países la innovación y el espíritu empresarial se encuentran en recesión entre los jóvenes. Es preciso estimular la creatividad y el espíritu de iniciativa en los planes de estudio de la enseñanza.

3.2.7.1 El CESE propone que, a semejanza de la experiencia de los embajadores del empresariado femenino, se desarrolle una red de embajadores de Jóvenes Empresarios, con el apoyo de las instituciones europeas.

3.2.8 Resulta preciso utilizar mejor los fondos estructurales si se quiere favorecer la innovación en los países a los que resulta aplicable la política de cohesión. Se trataría, en particular, de centrar mejor las acciones y evitar el principio obligatorio de «adicionalidad», que es una fuente de retrasos y de falta de visibilidad. El CESE subraya el potencial de la innovación *societal* para los actores de la sociedad civil, totalmente ignorada hasta el momento por los programas estructurales y por los programas de educación.

3.2.9 La política de competencia de la UE (ayudas de Estado, acuerdos entre empresas) debe adaptarse también para apoyar más una mejor valoración de la innovación y la transferencia de tecnologías. Ciertos sectores particulares, como la construcción de viviendas o las infraestructuras y medios de transporte, deberían ser objeto de una atención especial a este respecto por razón de su contribución al cambio climático.

3.2.10 Con el Tratado de Lisboa la UE refuerza sus competencias en materia de política comercial exterior y de cooperación. Es preciso aprovechar esta oportunidad para idear una política europea de intercambios científicos y técnicos, coordinada con las políticas nacionales. Es necesario prestar una atención particular a los intercambios y a la cooperación con los países vecinos de la UE.

⁽⁸⁾ DO C 228 de 22.9.2009, p. 9.

⁽⁹⁾ Financiados por las becas europeas Marie Curie.

4. Conclusiones

4.1 Más que los medios presupuestarios que se le asignen, lo que condicione el éxito de esta estrategia será la voluntad política real de la Comisión Europea y de los Estados miembros para garantizar su aplicación, la calidad de los acuerdos de asociación, especialmente con la sociedad civil, y la creación de un diálogo con los ciudadanos. El CESE insta por tanto al Consejo Europeo y a la Comisión Europea a que presenten un plan de acción para favorecer la innovación que sea la piedra angular de una estrategia para el crecimiento y el empleo en Europa (UE 2020).

4.2 El futuro plan europeo para favorecer la innovación debería ir acompañado de un verdadero plan de acción, junto a un calendario de aplicación y de seguimiento de los progresos realizados. En este sentido, la forma jurídica que adopte este plan (recomendaciones, «act» o cualquier otra forma) resulta de menor importancia. Su eficacia vendrá determinada por su contenido y sus compromisos concretos, con cifras y fechas de aplicación.

4.3 La ambición de esta estrategia debe ser la concreción de una verdadera política «de la Unión», al servicio del despegue de la economía europea.

Bruselas, 17 de marzo de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
