

DE LA RIVALIDAD A LA SINERGIA: POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN Y POLÍTICA DE COHESIÓN

Dominique Foray, Kevin Morgan and Slavo Radosevic¹

INTRODUCCIÓN

El futuro de la política de investigación e innovación (I+I) en la UE está siendo objeto de debate en la actualidad y el recientemente publicado “Informe Lamy” constituye un hito importante en este debate. En sus once recomendaciones, el Informe Lamy - denominado oficialmente “Grupo independiente de Alto Nivel para maximizar el impacto de los programas de investigación e innovación de la UE”- ofrecía una visión audaz y convincente de la política de I+I posterior a 2020. El llamamiento que más llamó la atención pública fue el relativo a la necesidad de duplicar el presupuesto de I+I de siete años hasta al menos 120.000 millones de euros, que el informe calificó de “la mejor inversión que puede hacer la UE” (Grupo de Alto Nivel, 2017:9). Sin embargo, ha habido poco o ningún debate público sobre el modelo de I+I que está implícito en el Informe Lamy. Tampoco ha habido mucho debate público sobre otras cuestiones importantes, como los numerosos factores que impulsan la productividad y el crecimiento económico en diferentes condiciones socioeconómicas o sobre las ventajas de obtener la financiación adicional para I+I de la Política de Cohesión posterior a 2020.

El objetivo de este breve documento conceptual es proporcionar algunos argumentos cautelosos sobre las consecuencias no deseadas de una plena armonización de las políticas -el Programa Marco, por una parte, y los aspectos de I+I de la Política de Cohesión (RIS3²), por otra- que parecen similares pero que reflejan lógicas distintas y complementarias.

Nuestra crítica constructiva del Informe Lamy gira en torno a una proposición central: que tal alineación, que al principio parece razonable porque las políticas son las mismas, puede ser perjudicial a largo plazo para el objetivo básico de las RIS3, que es el desarrollo económico regional.

OBJETIVOS Y PROGRAMAS – UN MARCO SENCILLO

Para comprender y desarrollar la relación entre las Políticas de Investigación e Innovación y la Política de Cohesión, y para apreciar mejor las sinergias y tensiones potenciales, podríamos empezar por distinguir los objetivos de los programas, como Paul Romer ha recomendado (Romer, 2002).

Un objetivo es una línea de coordinación para alinear programas e instrumentos diseñados para mover la economía hacia ese objetivo. Debe representar un propósito que no sea ni arriesgado ni radical y para el que exista una amplia base de apoyo intelectual. Los objetivos deben permanecer estables y relativamente constantes a lo largo del tiempo. También deben implicar métricas para medir el éxito.

A diferencia de un objetivo, un programa es una propuesta de política específica que busca mover la economía hacia una meta concreta. Los programas pueden ser menos conservadores y más experimentales que los objetivos subyacentes. Se pueden llevar a cabo una gran variedad de programas, incluidos aquellos en los que existe cierta incertidumbre en cuanto a si tendrán éxito. Un programa se puede modificar o interrumpir.

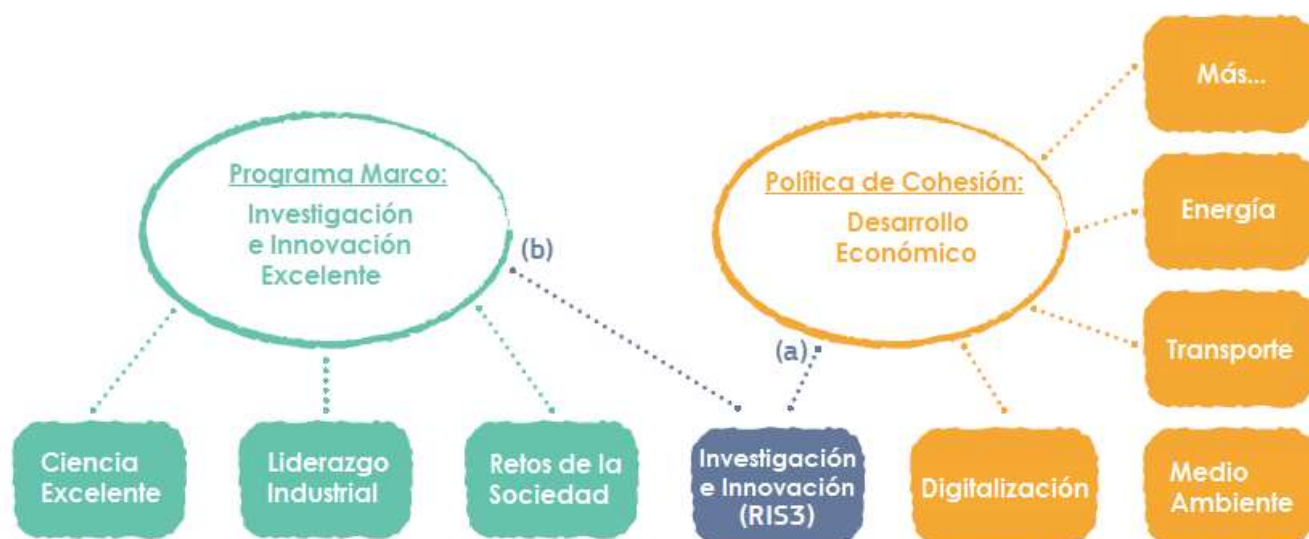
Las ventajas de un marco que separa los objetivos de los programas es que deja claro que cuando observamos la Política de I+I de la UE apoyada por el Programa Marco y la Política de Cohesión apoyada por los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, es fácil ver que estas dos políticas se caracterizan por objetivos muy diferentes. Por lo tanto, la cuestión que surge de la discusión actual es saber si un programa (en este caso los Programas Operativos de los Fondos Estructurales, que implementan estrategias RIS3) - inicialmente diseñado para servir a un cierto objetivo (el “desarrollo económico”) - puede ser rediseñado para servir a otro objetivo (que llamaremos “excelencia en investigación e innovación”), sin poner en riesgo su misión inicial (vinculada al desarrollo económico).

¹ D. Foray (Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Suiza), K. Morgan (Cardiff University, Reino Unido), S. Radosevic (University College London, Reino Unido).

² RIS3 es el acrónimo de Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente.

¿PUEDE UN PROGRAMA ESPECÍFICO SER VÁLIDO PARA DOS OBJETIVOS?

En el caso que nos ocupa, ¿puede un Programa Operativo de los Fondos Estructurales que pone en práctica una RIS3 servir para la excelencia en investigación e innovación? El diagrama siguiente expresa de forma sencilla este problema.



En el diagrama se identifican dos objetivos, cada uno de los cuales corresponde a una política precisa: la **excelencia de la I+D** es el objetivo del futuro noveno Programa Marco, mientras que el **desarrollo económico**³ es el objetivo de la Política Regional y de Cohesión. Por el momento, debemos tener en cuenta que estos objetivos no son, por supuesto, contradictorios o mutuamente excluyentes. Por otro lado, nadie puede negar que son diferentes, ¡no contradictorios, sino diferentes!

Cada objetivo implica una serie de medidas de implementación (trabajo/programas operativos). Inicialmente, las RIS3 y los Programas Operativos de Fondos Estructurales que las sustentaban fueron diseñadas para servir al objetivo de cohesión (es decir, el desarrollo económico). Esto se representa en el diagrama con la relación (a). La propuesta en discusión y explícitamente recomendada en el Informe Lamy es que: *"Una importante parte de los futuros fondos estructurales y agrícolas deberían centrarse en la financiación de la infraestructura de I+D y su sostenibilidad: universidades, centros de investigación, incubadoras, parques científicos y actividades de difusión de la innovación que se ajusten y apoyen los objetivos y pilares del programa de I+D de la UE para después de 2020. Este enfoque debería tener cada vez más en cuenta estrategias transnacionales de especialización inteligente. El programa de investigación e innovación de la UE debe establecer la agenda para las inversiones en I+D en el marco de los Fondos Estructurales"*⁴ (Grupo de Alto Nivel, p. 17). Esta opción está representada en el diagrama por la relación (b).

La cuestión es si las relaciones (a) y (b) pueden coexistir armoniosamente para que la nueva relación (b) no interfiera con la relación (a). Desafortunadamente pensamos que las interferencias son probables y que una alineación pura de los RIS3 y su financiación mediante Fondos Estructurales con la agenda del Programa Marco comprometerá los objetivos de desarrollo económico regional de las RIS3 y de Política de Cohesión.

³ Sin entrar en cuestiones de definición profunda, el desarrollo económico puede definirse, según Sen (1999) como "la expansión de las capacidades que contribuyen al progreso de la sociedad a través de la realización de los potenciales de los individuos, de las empresas y de las comunidades", o como "los medios lograr aumentos sostenidos de la prosperidad y la calidad de vida realizados a través de la innovación, la reducción de los costes de transacción y la utilización de capacidades para la producción y difusión responsable de bienes y servicios" (Feldman et al., 2014).

⁴ La negrita es nuestra.

LA NECESIDAD DE COMPLETAR EL CONCEPTO DE EXCELENCIA

Excelencia es una bonita palabra, capaz de producir un amplia consenso político e intelectual y, como tal, es un objetivo relevante para una política como la del noveno Programa Marco. A primera vista, entonces, ¿por qué este concepto de excelencia no debería aplicarse también a los objetivos de desarrollo económico? El problema que queremos identificar no es este concepto de excelencia como tal, sino más bien las actividades y los resultados a los que debería aplicarse dicha excelencia.

Sostenemos que el alcance y la validez del concepto de “excelencia de la investigación y la innovación”, tal como se define en el Programa Marco, son bastante limitados y excluirían de facto muchas actividades y resultados que se consideran fundamentales para impulsar el desarrollo económico, especialmente en las regiones menos desarrolladas y en transición.

En efecto, por lo que se refiere a la Política de Cohesión y desarrollo económico, la excelencia en la investigación y la innovación no puede considerarse la única fuente de productividad, crecimiento y desarrollo⁵. En el ámbito de la I+D, existen muchos tipos de acciones relacionadas con la innovación que son relevantes para la productividad y el crecimiento, como la creación de capital humano, la adopción (no la invención) de nuevas tecnologías, la difusión de nuevas prácticas de gestión, la generación de complementariedades entre las tecnologías facilitadoras clave (KET) y los sectores tradicionales, así como el desarrollo de innovaciones sociales. Todas estas actividades son importantes para reforzar las capacidades y aprovechar el potencial de crecimiento y desarrollo de una economía regional; y todas ellas deben incluirse en cualquier ejercicio de RIS3 como motores importantes de la innovación, el crecimiento y el cambio estructural. Como escribió hace unos años el gran economista de la innovación Manuel Trajtenberg (2010): “Tal vez sean menos excitantes y llamativas que la alta tecnología y la ciencia de clase mundial, pero en última instancia representan la clave para el crecimiento de toda la economía en la mayoría de las economías regionales”.

Por lo tanto, el objetivo convencional de excelencia en I+D (en el que se basa el Informe Lamy) debe complementarse con un enfoque más amplio, rico y complejo que se aplique a los ecosistemas de innovación locales. El informe Lamy dice que *“el presupuesto para tal inversión podría pasar de los futuros Fondos Estructurales al programa de I+D de la UE posterior a 2020, que se ejecutará con arreglo a los principios fundamentales de este último, pero con una justificación geográfica”*⁶ (Grupo de Alto Nivel, p. 17). Basándose en la calificación final, los autores parecen estar avanzando en nuestra dirección, ¡aunque no van lo suficientemente lejos⁷!

COMPLETAR EL CONCEPTO DE “EXCELENCIA” EUROPEA CON EL DE “RELEVANCIA” REGIONAL

Un enfoque más amplio que vaya más allá de la excelencia debería aplicarse no sólo a la generación y explotación de nuevos conocimientos, sino también a la explotación de los conocimientos existentes. Esto requeriría que la política regional desarrolle sus propios criterios de relevancia en materia de I+D, que deberían ir más allá de los criterios propuestos en el Informe Lamy y considerar los problemas de la explotación y el despliegue del conocimiento existente en contextos locales o regionales específicos. El punto clave que los responsables políticos deben reconocer es que los motores del crecimiento son diferentes en las distintas regiones, dependiendo en gran medida de su distancia a la frontera tecnológica, por lo que las políticas regionales en las distintas regiones tendrán tareas diferenciadas (Aghion y Akcigit, 2015). Si los responsables políticos y la Comisión no reconocen este punto (es decir, que el crecimiento basado en la I+D es sólo una de las vías entre varias), una alineación pura de los elementos de I+D de la Política de Cohesión y el próximo Programa Marco, en el que el segundo establezca la agenda para las inversiones en I+D en el primero, produciría resultados limitados y perversos. ¿Por qué? Porque, en el mejor de los casos, crearía unos pocos focos de excelencia en las regiones de cohesión con vínculos y efectos indirectos limitados para las economías locales y un débil impacto en el crecimiento.

Reconocer todos los factores y actividades que realmente importan para el desarrollo económico en el ámbito de la I+D es el punto crucial, de modo que cualquier tipo de alineación entre una estrategia diseñada inicialmente en el marco de la Política de Cohesión (como los RIS3) y el objetivo del Programa Marco no cree demasiadas distorsiones en la relación entre este programa y su objetivo primordial de desarrollo económico.

En nuestro documento de trabajo (véase Foray, Morgan y Radošević, 2018) desarrollamos un marco y un conjunto de propuestas para moderar las inevitables tensiones y equilibrios entre la excelencia y la relevancia, es decir, entre trabajar en la frontera científica mundial y trabajar productivamente en el contexto regional.

⁵ Por cierto, esto también se aplica al caso de las principales economías regionales, cuyo futuro económico no sólo depende de su capacidad para generar grandes start-ups “fuera del campus”.

⁶ El resaltado es nuestro.

⁷ Tras leer el muy reciente informe del Grupo de Alto Nivel de Innovadores sobre la creación de un Consejo Europeo de Innovación (Comisión Europea, 2018), no vemos ninguna razón para cambiar los argumentos básicos de este documento conceptual. Desgraciadamente, como sugiere su título, el Informe se dirige a las empresas de nueva creación, a los capitalistas de riesgo y a las innovaciones de vanguardia, que constituyen una parte relativamente pequeña del amplio ámbito de la innovación, el crecimiento de la productividad y el desarrollo económico.

REFERENCIAS

P. Aghion and U. Akcigit (2015) *Innovation and Growth: The Schumpeterian Perspective*, October 2015. Available at <http://www.coeure.eu/wp-content/uploads/Innovation-and-Growth.pdf>

European Commission, *Europe is Back: Accelerating Breakthrough Innovation*, DG Research and Innovation, European Commission, 2018

M.Feldman et al., *The logic of economic development: a definition and model for investment*, 2014

D.Foray, K.Morgan and S.Radosevic, *The role of smart specialization in the EU research and innovation policy landscape*, DG Regio Working Paper, European Commission, 2018

High Level Group, *LAB – FAB – APP – Investing in the European future we want*, DG Research and Innovation, 2017 (Lamy Report)

P. Romer, *Should the Government subsidize supply or demand in the market for scientists and engineers?*, NBER Working Paper 7723, 2002

A.Sen, *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford, 1999

M.Trajtenberg, Development policy: an overview, in D. Foray (Ed), *The new economics of technology policy*, Edward Elgar, 2010

