



# El Plan Nacional de I+D+i y las Comunidades Autónomas. Hacia un modelo cooperativo para la Ciencia y la Tecnología en el Estado

El Plan Nacional de I+D+i  
(2008-2011) a examen

**Joseba Jauregizar**  
Tecnalia

## resumen

La investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación son factores clave para el crecimiento económico a largo plazo y el bienestar de los ciudadanos, por lo que la gestión de las políticas de I+D+i a nivel europeo, a nivel estatal y regional, plantean la necesidad de diseñar un marco de cooperación en el Estado que recoja la heterogeneidad y la asimetría competencial existente articulada en dos realidades; la construcción de las prioridades que definan la estrategia de las diferentes CCAA y el compartir las prioridades definidas en el Plan de Estado materializado en Acuerdos Marco Estatales basados en la co-información, co-decisión y co-financiación.

## abstract

*Investigation, Technological development and Innovation are key factors for economic growth in the long term and the welfare of the citizens, this is the reason why the management of the R+D+i at an European level, country level and regional level, drive us to design a Cooperation framework in the country, able to gather the heterogeneity and the existing competence asymmetry which is articulated into two realities; On the one hand, the construction of the priorities which define the strategy in the different Autonomous Communities and on the other hand, to share these same priorities which were previously defined in the Country Plan and materialized in Country Agreement Frameworks based on co-information, co-decision and co-financing.*

## palabras clave

Marco de Cooperación  
Heterogeneidad  
Asimetría Competencial  
Prioridades Estratégicas  
Acuerdos Marco

## keywords

*Cooperation Framework  
Heterogeneity  
Competence Asymmetry  
Strategic Priorities  
Country Agreement Frameworks*



## 1. Introducción

El Plan Nacional de I+D es el instrumento de programación con que cuenta el Sistema Español de Ciencia y Tecnología y en el que se desarrollan los objetivos y prioridades de la política de Investigación, Desarrollo e Innovación a medio plazo, según se define en la Ley de la Ciencia y en la propia redacción del primer Plan aprobado en 1988 para el Cuatrienio 1988-1991.

Así reza en el preámbulo del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 14 de septiembre de 2007.

Y como en todos los anteriores Planes, además de definir las estrategias, prioridades, contenidos, objetivos, indicadores y fondos, trata de desarrollar los mecanismos de cooperación, coordinación y cohesión científica y tecnológica interterritorial.

Los datos recogidos en el Capítulo 12 del Plan analizan que la dotación presupuestaria de la política de I+D+i del Estado en el 2007, fue de 8124 millones de euros y las CCAA destinaron en sus presupuestos cerca de 1903 millones de euros.

En consecuencia, las CCAA representan ya en torno al 20% de los más de 10.000 millones de euros de recursos públicos destinados a I+D+i.

La pregunta que nos hemos de hacer es si la Ley denominada de La Ciencia y cuya revisión y actualización está planteada por el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación, los diferentes Planes de Investigación del Estado con sus mecanismos de actuación con la CCAA y en especial, el último Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, ha encontrado los mecanismos para dar respuesta a la articulación del I+D+i, teniendo en cuenta la estructuración del Estado y las competencias de las CCAA.

Para dar respuesta a las preguntas, desarrollaremos las características del nuevo Espacio Europeo de Investigación, la dimensión regional de la Innovación y Competitividad, el camino hacia un nuevo modelo de Estado en cooperación en I+D+i, lo que refleja el actual Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 así como la oportunidad de reflexión y actualización de la Ley de la Ciencia por el Ministerio de Ciencia e Innovación, para terminar con algunas consideraciones finales, así como un apunte final sobre la Ley de Ciencia de 1986 y su actualización.

## 2. Cincuenta años construyendo Europa: El Espacio Europeo de Investigación

El 25 de Marzo de 2006 se ha conmemorado el cincuentenario del Tratado de Roma, que sentó las bases de **la construcción de una Europa unida en lo económico pero también en lo social y lo político.**

Simultáneamente, ante **este imparable proceso de construcción europea**, las distintas esferas institucionales y administrativas han tenido que ir adaptándose y, en los próximos años, aún tendrán que hacerlo mucho más. Hace 50 años fueron los grandes Estados europeos los que configuraron el alma del proyecto de construcción europea. Fueron ellos los que configuraron las instituciones comunes y los que trasladaron competencias que antes eran administradas por ellos a la esfera europea. Poco a poco algunas de las **grandes políticas fueron perdiendo su carácter "nacional"** y, mediante un complejo sistema de co-decisión entre los Estados y las instituciones comunes, fueron incorporando una visión integral de los intereses conjuntos de todos los europeos.

La gestión de todas estas políticas decididas a **una escala supra-estatal** se iba a encontrar, además, con unos **aliados eficaces, deseosos de participar en el proceso: las regiones.**

La **investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación son factores clave** para el crecimiento económico a largo plazo y el bienestar de los ciudadanos europeos, por lo cual se han convertido en elementos que centran la atención del proceso de desarrollo estratégico de todos los países y del conjunto de la Unión.

Hoy en día prácticamente **no existen barreras para la generación de conocimiento.** Los grupos de investigación buscan sus alianzas tecnológicas con aquéllos que les aportan mayor valor añadido. Por ello, todos los países optan por crear **condiciones endógenas** para desarrollar capacidades científico-tecnológicas que generen conocimiento y articular mecanismos necesarios para asegurar su transferencia y difusión entre los agentes como llave para la competitividad empresarial y social.

Desde hace años, Europa trabaja para la **creación de un espacio común para todos los agentes** que operan en la Unión en el ámbito de la ciencia y la tecnología (las universidades y demás centros de generación y difusión de conocimiento; las empresas; los investigadores y tecnólogos). El objetivo es **configurar una zona de investigación sin fronteras** en la que aprovechar mejor los recursos científicos y mejorar el empleo y la competitividad dentro del proyecto de construcción de una Europa competitiva.

Desde la concepción en el anterior Programa Marco de un *Espacio Europeo de Investigación* común, las actuaciones de la Unión Euro-

pea dentro del ámbito de la investigación siempre han ido orientadas a la **estimulación de la cooperación entre socios de distintos países y regiones**, a través de sucesivos programas establecidos al efecto.

La **Estrategia de Lisboa**, está orientada para conseguir cerrar el "gap" entre Europa y Estados Unidos, y sin embargo, también tenemos que mirarnos en el espejo de otras economías, como por ejemplo las asiáticas, que están inmersas en un proceso de crecimiento económico fulgurante, haciendo que Estados Unidos no sea ya líder indiscutible en materia de ciencia, tecnología e Innovación.

Pese al camino recorrido por Europa, en la actualidad no se puede hablar aún de una única política europea de investigación, para afrontar estos grandes retos globales.

En tanto que, a veces, la inercia de los diferentes Estados miembros les empuja a caminar en muchas ocasiones de forma paralela o a no entender como propias las opciones estratégicas definidas para el **Espacio Europeo de Investigación**. En aquellos países (como es el caso español) donde, además de la Administración General del Estado, operan con fuerza, empuje y recursos un importante número de administraciones regionales, **la necesidad de construir profundos procesos de coordinación interinstitucional se convierte en una mera cuestión de inteligencia**.

Para ello es preciso entender bien el papel de cada cual y conocer la trascendencia que para el desempeño competitivo particular de cada uno de nuestros agentes supone trabajar de forma coordinada, o bien hacerlo de manera autónoma.

### 3. Dimensión regional de la innovación y de la competitividad

**Analizar el papel de las entidades regionales** en la conformación del cuerpo programático de un Estado y del conjunto de Europa requiere un esfuerzo previo por entender la relevancia de la dimensión local/regional en la configuración de la competitividad económica de los agentes científico-tecnológicos y empresariales.

En un contexto caracterizado por la rápida evolución de la tecnología, la globalización de los mercados y el profundo cambio de las exigencias de los mercados, ya en 1991 Michael Porter señalaba que *"the business competitiveness is a phenomenon that is related with the qualification and the nature of the local environment to face new challenges"*.

El incremento de los **estudios de localización económica** se reafirmó en aquel momento por el éxito de las economías asiáticas

ubicadas en entornos urbanos, y por desarrollos territoriales que han gozado de una amplia difusión, como es el caso de Silicon Valley en California, Route 128 en Boston o los distritos industriales italianos, que ilustran procesos de ventaja competitiva desde las regiones\* (Messner, 1996).

Son las **empresas** quienes se enfrentan directamente al mercado y quienes en rigor, son o no competitivas. La competitividad, en última instancia, dependerá de la forma que tiene la empresa de orientar y realizar sus actividades y de organizar su cadena de valor (Porter, 1991). En este contexto, no obstante, las **condiciones de entorno** pueden acabar determinando la vía y el grado de integración en los mercados mundiales.

Parece fácil **argüir la necesidad de formular políticas de desarrollo locales y regionales** orientadas a la configuración de un entorno competitivo a escala global. Decía Castells (1995) que lo global requiere de lo local porque *"en una economía global son los gobiernos locales y regionales los mecanismos más ágiles de actuación y de intervención por ser los más allegados a la realidad cotidiana, a los problemas de los ciudadanos y a las capacidades productivas. Los gobiernos nacionales son demasiado pequeños para controlar los flujos económicos mundiales, pero demasiado grandes para responder de forma flexible a las demandas locales"*.

También Ohmae (2005) precisa: *"Debemos buscar los nuevos centros de crecimiento en nuestro mundo, y éstos podemos encontrarlos con facilidad en lo que constituyen las regiones. Algunas de esas regiones son parte componentes del Estado-Nación; otras se extienden más allá de las fronteras existentes"*. Y añade: *"Para muchos de estos estadistas, el concepto de un gobierno nacional centralizado era, en un momento, progresista y de futuro. La región podía ser fácilmente la sede del pensamiento local, provinciano e interno. Aquellos que pensaban en términos de pequeñas unidades nunca podían pensar en grande. Pero esto ha cambiado, gracias sobre todo, aunque no únicamente, a los avances tecnológicos. Por esta razón, la economía global, actúa disciplinando a los gobiernos y perfilando las regiones"*.

En el reciente Informe presentado por la OCDE -*"The Policy Mix for Research, Development and Innovation in Spain. Key Signes and Policy Recommendations (OCDE)-"*, se señala que el punto de partida debía ser el considerar la existencia de un único sistema de innovación para el conjunto del Estado cuando sería más correcto hablar de **la existencia de distintas dimensiones que configuran la realidad científico-tecnológica española**.

Lo cierto es que junto a agentes (científicos, tecnológicos, empresariales) que operan en todo el Estado e interactúan entre ellos, **coexisten simultáneamente dinámicas regionales de innova-**



**ción localizadas en determinadas Comunidades Autónomas que están muy cohesionadas y que, dada su potencia, constituyen en buena medida un motor esencial de la innovación en el Estado.** Estas dinámicas regionales se configuran en torno a auténticos “sistemas regionales de innovación” por cuanto que el conjunto de agentes que lo configuran interactúan multilateralmente entre ellos de forma coordinada, permanente y eficaz.

Además, tal y como manifiestan reputados académicos y entidades internacionales es necesario comprender un **modelo de sistema de innovación para el conjunto del Estado que recoja esta interacción real con los distintos sistemas regionales** existentes y que actúe en consecuencia en la puesta en marcha de instrumentos de política.

Por otro lado, en la Comunicación de enero de 2002 de la Unión Europea, *La dimensión Regional del Espacio Europeo de la Investigación\** se señalaba que **las regiones son agentes dinámicos del desarrollo y estructuración del Espacio Europeo de Investigación**, ya que pueden dedicar esfuerzos importantes para lograr objetivos concretos en el marco de la transición de la Unión hacia una nueva economía.

Más recientemente, los mandatarios europeos en la **Declaración de Berlín<sup>i</sup>\* (2007)** firmada con motivo del cincuentenario de la Unión, otorga un papel indiscutible a la política regional en el marco del proceso de construcción europea y, en particular a **las administraciones regionales, ya que son entendidas como agentes clave en la dinamización del desarrollo**, la competitividad y la innovación. En este amplio contexto de política regional, la principal tarea pasa por crear un **marco formal e informal de normas y procesos de confianza y reciprocidad**, es decir, propiciar el capital social hacia un proceso de aprendizaje y crecimiento interactivo que facilite la competitividad.

## 4. La importancia de la variable regional en Europa

### 4.1. El papel de las regiones en algunos Estados miembros

A la vista de la importancia de la regionalización, varios países europeos han mostrado interés en cómo coordinar el desarrollo de esfuerzos en el ámbito regional para asegurar la convergencia de las políticas nacionales y regionales. En la actualidad dentro de los países de la **Unión Europea** se está dando una **creciente importancia a la coordinación de políticas en el ámbito nacional y regional, y entre el gobierno central y los regionales.**

Los variados mecanismos de coordinación nación- región que han sido introducidos a nivel europeo pueden agruparse en tres categorías. En primer lugar, aquéllos, como el caso de **Alemania**, en los que el gobierno federal *delega responsabilidades políticas* en los lander y las estrategias y programas desarrollados por ellos configuran la voluntad del Estado en su conjunto.

En segundo lugar, se sitúan los mecanismos, como los *Programas de Crecimiento Regional* de **Suecia**, en los que la administración central garantiza que los planes, programas o iniciativas regionales están alineados con los objetivos nacionales.

Y en tercer lugar aquéllos, como los *Acuerdos Legales* nacionales-regionales de **Holanda**, donde el objetivo es asegurar que las decisiones políticas en el ámbito nacional tomen en consideración a todas las prioridades y necesidades regionales.

El **caso español** se sitúa en un escenario intermedio ya que las administraciones regionales han ido adquiriendo un papel creciente en el desarrollo de las políticas de desarrollo y, sin embargo, los mecanismos de coordinación y articulación de la voluntad del Estado en las diferentes materias, a veces no han resultado lo suficientemente fluidos.

Finalmente, el concepto de coordinación entre administraciones no se debe limitar a una interacción entre regiones de un mismo Estado o de aquellas con la Administración General del Estado. Las **relaciones “win to win”** entre regiones deben apuntalarse en marcos tanto estatales como de cooperación transnacional.

### 4.2. Cohesión regional en el ámbito de la Unión Europea

La Unión Europea focaliza su acción regional a través del desarrollo de actuaciones integrales de capacitación y articulación territorial cofinanciadas mediante amplios fondos de convergencia (*Fondos Estructurales* y *Fondos de Cohesión*) que reflejan la posición solidaria de la Unión para con sus Estados Miembros<sup>1</sup>.

La nueva orientación es clara si atendemos al encuadramiento regional de las ayudas europeas al Estado Español. Así, para el periodo

<sup>1</sup> *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, cuyo objetivo principal es promover la cohesión económica y social en la Unión Europea a través de acciones dirigidas a reducir las desigualdades entre regiones o grupos sociales,  
— *Fondo Social Europeo (FSE)*, principal instrumento financiero que permite a la Unión plasmar los objetivos estratégicos de su política de empleo.

2006-2013 España ha obtenido 31.543 millones de euros procedentes de los Fondos Estructurales y del régimen transitorio del Fondo de Cohesión<sup>2</sup> a los que habría que añadir un importe adicional de 2.000 millones de euros para financiar proyectos de investigación y desarrollo, preferentemente para las empresas ubicadas en las regiones menos desarrolladas y/o en desarrollo. El llamado *Fondo Tecnológico* será financiado por el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER)<sup>3</sup>.

### 5. Hacia un modelo de estado en cooperación en el ámbito de la investigación científica y técnica

Es la propia Comisión Europea, en su informe de seguimiento de diciembre de 2006, se señala la necesidad de reforzar la coopera-

ción entre la Administración General de Estado y las Comunidades Autónomas en materia de I+D+i en España. Y hace una referencia especial a la **necesidad de aumentar la coordinación entre los objetivos de la política nacional y las autonómicas**.

Considerar globalmente a las Comunidades Autónomas como un **conjunto homogéneo puede resultar perjudicial** para la propia consecución de los objetivos esperados en el Plan Nacional. Y esto no sólo es debido al diferente volumen de recursos que las distintas comunidades son capaces de poner en juego en sus actuaciones, sino sobre todo, por el diferente grado de madurez de sus respectivos sistemas de ciencia, tecnología e innovación, por lo que la actuación con las distintas Comunidades debe estar focalizada y ser estudiada con cada una de ellas. En consecuencia, es necesario ser conscientes de que **el modelo estatal es en gran medida regional, y la interacción sistémica se produce en muchos casos a esa misma escala regional**.

<sup>2</sup> Comparecencia del Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda en la comisión general de las CCAA del Senado. Abril 2006.

<sup>3</sup> Cifras que se asignaban a España en el Acuerdo del Consejo:

- 3.250 millones de euros para el Fondo de Cohesión.
- 1.397 millones de euros de FEDER I+D+I asignados a las regiones dentro del objetivo convergencia: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia.
- 100 millones de euros de FEDER I+D+I y FSE asignados a las regiones fuera del objetivo phasing-out: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.
- 299 millones de euros de FEDER I+D+I asignados a las regiones dentro del objetivo phasing-in: Valencia, Castilla León y Canarias.
- 200 millones de euros de FEDER I+D+I asignados a las regiones dentro del objetivo de competitividad regional y empleo: Cantabria, Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, País Vasco, Navarra y La Rioja.
- Los 1.995 millones de euros adicionales, asignados dentro del FEDER, a actividades de I+D+i, deben repartirse de acuerdo con los siguientes porcentajes:
  - 70% para regiones objetivo convergencia,
  - 5% para regiones phasing out,
  - 15% para regiones phasing in y 10% para el resto de regiones del objetivo competitividad.
- 479 millones de euros dentro del objetivo de Cooperación territorial Europea, de los cuáles 386 millones de euros deben ir destinados a cooperación transfronteriza y 111 millones de euros a cooperación transnacional.

### Funciones y responsabilidades de los principales agentes

#### *Funciones y responsabilidades de la Unión Europea*

A los efectos de avanzar en la configuración de un marco de cooperación eficaz entre todas las administraciones competentes en el Estado Español, se entienden como propias de la Unión Europea, en coordinación con los distintos Estados miembros, las siguientes funciones.

- **Definir las prioridades científico-tecnológicas** para el desarrollo económico, social y ambiental del conjunto de la Unión que sirvan de orientación estratégica a las políticas estatales y regionales en la materia.
- **Articular capacidades e infraestructuras científico-tecnológicas internacionales** que permitan a los agentes científico-tecnológicos y empresariales competir con otros entornos y avanzar en el desarrollo competitivo de la UE y también del conjunto de la humanidad.
- **Propiciar instrumentos que permitan consorciar intereses científico-tecnológicos y empresariales** entre *agentes* de la Unión para dotarles de masa crítica y capacidades suficientes que les permitan competir a nivel global.
- **Impulsar un marco general de cooperación y desarrollo estable** a nivel europeo en el ámbito de la Ciencia y la Tecnología:
  - entre agentes científico-tecnológicos y empresariales,



- entre regiones (ERANET, ERANET Plus, etc.),
- entre Estados (grandes instalaciones científicas, proyectos estratégicos internacionales, etc).

#### *Funciones y responsabilidades de las CC.AA.*

En el Estado Español, las **Comunidades Autónomas**, por su cercanía y conocimiento, son las **últimas responsables de identificar las necesidades de los agentes científico-tecnológicos que operan en el territorio** y de coordinar a todos ellos en el marco de un proceso integral de desarrollo regional en el que la política científico-tecnológica y de innovación se configura como la principal estrategia de competitividad en los próximos años.

Estos compromisos se materializan en el desarrollo de las siguientes funciones propias del nivel de actuación en manos de las distintas Comunidades Autónomas:

- **Definir su modelo de participación** en la construcción del *Espacio Europeo de Investigación* (ERA) y, por tanto, el del conjunto del Estado. Éste es el marco general de referencia a la hora de **establecer prioridades temáticas** y apuestas científico-tecnológicas en cualquier estrategia de carácter estatal o regional.
- **Identificar las necesidades empresariales y sociales** que, desde el ámbito de la ciencia y la tecnología, permitan avanzar y extender los procesos de generación y aplicación del conocimiento en su *entorno* geográfico.
- **Establecer mecanismos eficaces de respuesta** a las demandas presentes y futuras aprovechando las capacidades endógenas, así como las existentes en otros entornos geográficos tanto dentro como fuera del Estado español.
- **Articular una estrategia** compartida por *los* agentes locales implicados (agentes científico-tecnológicos, empresas, organizaciones sociales) y por todas las administraciones competentes (incluida la AGE).
- **Establecer instrumentos** a escala regional y aprovechar aquellos previstos por administraciones supra-regionales (UE, AGE) para la consolidación del conjunto de las capacidades científico-tecnológicas y de innovación. Entre ellos:
  - el **desarrollo de centros de investigación** y conocimiento que se estime necesario desarrollar localmente para construir un paisaje científico, tecnológico, empresarial y social competitivo y adaptado a las circunstancias, intereses y objetivos de la propia Comunidad Autónoma en el marco del desarrollo de

sus propias capacidades competenciales, y del imparable proceso mundial de globalización tecnológica y empresarial;

- la **participación en la gestión de infraestructuras y otros procesos** que residen en la AGE para asegurar un eficaz aprovechamiento de los mismos;
- el **desarrollo de acuerdos marco de cooperación con la AGE**, así como convenios específicos con otras administraciones para desarrollar, co-financiar y/o co-liderar actuaciones de interés multiregional o estatal.
- **Reforzar la participación activa de todas las universidades**, centros de conocimiento y empresas en el Espacio Europeo de Investigación como marco de referencia de la política autonómica y estatal de ciencia y tecnología.

#### *Funciones y responsabilidades de la AGE*

La Administración General del Estado asume la tarea de **establecer una estrategia de mejora de la competitividad** de los agentes científico-tecnológicos españoles y lo hace de una forma compartida con todos los agentes institucionales involucrados y, en especial, con aquellas Comunidades Autónomas que gozan de competencias exclusivas en la materia.

Para ello, se debe comprometer a **reforzar todas las iniciativas y políticas diseñadas a nivel regional**, así como a proveer a las distintas Comunidades Autónomas de las medidas, los instrumentos, las capacidades y los recursos que faciliten la integración de sus agentes en el marco comunitario del Espacio Europeo de Investigación.

Simultáneamente, la Administración General del Estado asume la responsabilidad de **promover actuaciones** de especial relevancia para el Estado en la construcción del Espacio Europeo de Investigación. Dicha promoción debe realizarse en colaboración con las Comunidades Autónomas eventualmente afectadas e interesadas (especialmente con aquellas que disponen de competencias exclusivas en coordinación con el Estado), y en línea con lo establecido en el Programa Marco Europeo.

En tercer lugar, la Administración General del Estado tiene como misión **coordinar el conjunto de acciones públicas** en materia de ciencia, tecnología e innovación de todas las administraciones involucradas, de forma que se optimicen los recursos y se contribuya a los objetivos generales identificados para las distintas Comunidades Autónomas y para el conjunto del Estado.

## 6. Modelo de relaciones

Un **modelo de colaboración** entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de I+D+i busca sobre todo respetar las características de cada una de las realidades regionales a la hora de integrarlas en torno a una Estrategia Estatal de Ciencia y Tecnología.

El diseño del modelo de cooperación propuesto pasa por definir una serie de **Espacios Compartidos para la Investigación de Excelencia y la Competitividad Empresarial** en áreas estratégicas que funcionen como aglutinadores de las capacidades y recursos disponibles tanto desde la Administración General del Estado como desde las propias Comunidades Autónomas en un conjunto de cuestiones básicas para la configuración del modelo de excelencia científica y de competitividad empresarial del Estado.

### 6.1. Bases de colaboración

La **mejora de la eficacia** de las actuaciones de la Administración General del Estado y de las Administraciones Autonómicas exige una clara opción política que lleve a la asunción de prioridades comunes en éste ámbito. En sí mismo, el alcance del concepto de cooperación que se está manejando debe incluir **una serie de claves o criterios de trabajo compartidos** que guíen la definición de los acuerdos específicos, así como el proceso de ejecución y puesta en marcha de los mismos.

#### *Co- Información*

La colaboración entre administraciones, como en cualquier otra esfera, exige la puesta en marcha de una **sistemática de trabajo en grupo** que pasa, como primer elemento, por el establecimiento de **mecanismos de información compartida**.

#### *Co-Decisión*

Un esquema de **coordinación multilateral o bilateral** requiere comprender distintos niveles de decisión política y el concurso leal de las administraciones involucradas en todos los elementos decisión.

#### *Co-Responsabilidad*

Un modelo basado en decisiones compartidas viene acompañado de un esquema de relaciones institucionales por el que las distintas administraciones involucradas son co-responsables de la evolución y cumplimiento del conjunto de objetivos y programas.

#### *Co-Gestión*

La **puesta en marcha de actuaciones conjuntas** requiere la implantación de instrumentos de gestión que posibiliten un trabajo en equipo y un reparto de actividades de gestión eficaz.

#### *Co-Financiación*

Cualquier proyecto de cooperación interregional e interinstitucional ha de hacerse sobre **planteamientos de financiación compartida** que sean, en definitiva, los que avalen la participación efectiva de los distintos agentes involucrados, así como el reparto de responsabilidades y obligaciones.

#### *Flexibilidad*

El mecanismo de cooperación y colaboración, tiene que tener la **suficiente flexibilidad** en su definición para poder amoldarse a los tiempos diferentes de convocatorias, así como de ejecución de la propia Estrategia Estatal de Ciencia y Tecnología y de los respectivos planes autonómicos.

#### *Customización*

Partiendo de la base de que las **CC.AA. no forman un conjunto homogéneo de madurez** en lo que respecta a sus sistemas de ciencia, tecnología e innovación, planes tecnológicos; y recursos económicos asignados dedicados a la I+D+i, la actuación con las CC.AA tiene que estar **focalizada y especializada para cada una de ellas**.

#### *Asimetría competencial*

Resulta muy importante **reconocer** por todas las partes implicadas la **heterogeneidad y la asimetría competencial existente en el Estado**, ya que ello puede condicionar la propia definición de los acuerdos de colaboración entre la AGE y las administraciones autonómicas.

#### *Mercado abierto*

El marco de colaboración de las administraciones públicas ha de desarrollarse en un **contexto de avanzar hacia un mercado abierto**. Esto es, un espacio único que permita la libre circulación de conocimiento y recursos entre todos los agentes científico-tecnológicos y empresariales del sistema en la medida que queda claro el compromiso institucional y financiero de cada Administración.

#### *Lealtad institucional*

La relación entre las administraciones ha de estar marcada por el principio de **lealtad institucional**, respetando el ejercicio legítimo de las competencias que cada entidad tiene asignadas.



### Transparencia

El **intercambio de información** entre administraciones y en general todo tipo de comunicación que se realice entre ellas ha de ser **transparente**, facilitando un movimiento de información entre los agentes lo más flexible posible.

### Solidaridad

Las relaciones entre la administración central y las autonómicas, y de éstas entre sí han de estar desarrollarse en el marco establecido por el **principio de solidaridad interterritorial entendido no sólo en términos económicos sino también en la transferencia de conocimiento y recursos entre administraciones.**

### Compromiso

Todas las actuaciones y decisiones que se tomen en el marco de colaboración establecido entre la Administración Central y las autonómicas tienen que estar sostenidas por un **compromiso y una intención firmes de colaboración**, asumiendo que todas ellas se desarrollan en un contexto marcado por las bases citadas en este punto.

## 6.2. Modelo de colaboración

Como punto de partida entendemos muy importante **reconocer por todas las partes implicadas la heterogeneidad y la asimetría competencial existente en el Estado** ya que ello puede condicionar la propia definición del modelo de colaboración entre la AGE y las administraciones autonómicas.

El modelo que se propone está basado en **una relación "win to win" entre Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado**, teniendo como eje las relaciones basadas en la **cooperación leal y la transferencia de competencias.**



## 6.3. Marco de colaboración

Así, el marco de colaboración viene definido por una serie de elementos clave:

- 1. Estrategias de Posicionamiento de las Comunidades Autónomas en C y T.** Políticas de desarrollo en las que las propias Comunidades Autónomas definen sus prioridades, áreas de actuación, programas asociados, objetivos e instrumentos necesarios para poner en marcha las distintas actuaciones.
- 2. Espacios y Prioridades en C y T Compartidos (AGE + CCAA),** estableciendo, normalmente con carácter plurianual, los grandes objetivos a nivel nacional en materia de ciencia y tecnología, los programas concebidos para organizar las actividades previstas, las prioridades, y los instrumentos necesarios para facilitar una colaboración fluida entre los diferentes agentes integradores de la red, todo ello en colaboración con las Comunidades Autónomas.
- 3. Programas Científico-Tecnológicos Europeos** de carácter competitivo, dirigidos a apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico de alto nivel, y orientados a los agentes científico-tecnológicos europeos (Programa Marco Europeo).
- 4. Infraestructuras de Referencia Internacional,** puestas en marcha en colaboración entre la AGE y las Comunidades Autónomas cuyos planes regionales se encuentren alineados con la temática científico tecnológica asociada a la infraestructura.
- 5. Programas Competitivos** a nivel estatal, dirigidos a fomentar las actividades de I+D+i en las áreas consideradas prioritarias, y que según el caso, pueden permitir o no la concurrencia de las Comunidades Autónomas a los mismos.
- 6. Actividades de Cohesión** regional, que buscan el equilibrio territorial entre las regiones, como los fondos estructurales o los fondos de cohesión interregional, destinados tanto a la financiación de infraestructuras pesadas como a la financiación de servicios de apoyo a la I+D+i, dependiendo de las capacidades y necesidades de las distintas Comunidades Autónomas. Así, una vez definidas las regiones objetivo, cada una de ellas establece sus propios planes operativos con acciones asociadas.

## 6.4. Marco temporal

En consonancia con el resto de actuaciones, la concepción de un modelo de Estado en cooperación pasa por asumir, **mantener y avanzar en el compromiso de adecuar las distintas planifica-**

**ciones regionales** al marco temporal establecido en el Programa Marco.

### 6.5. Materialización de la colaboración

El modelo de colaboración propuesto se basa en fundamentar una base articulada por dos realidades: **construir prioridades** que definen la estrategia de las diferentes Comunidades Autónomas y **compartir las prioridades estratégicas** definidas en el plan estatal.

Para coordinar las dos realidades se **establecen Acuerdos Marco Estables de Colaboración**, que han de especificar los objetivos de interés común, los fondos compartidos por ambas administraciones, las bases y mecanismos de la co-financiación así como también los acuerdos puntuales entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma en función de las estrategias a desarrollar, para mantener de esta forma una política de colaboración.

De igual manera **contendrán** las actuaciones a desarrollar por cada administración dentro de cada proyecto diseñado en común, las aportaciones de recursos tecnológicos, humanos y materiales de cada administración, los compromisos de aportación de recursos financieros, la duración y los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

## 7. El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación tecnológica 2008-2011 y las CC.AA.

Los diferentes Planes del Estado han intentado desarrollar mecanismos de coordinación con los CCAA. En 1998 la OCYT\*(11) ( en el documento "Bases para la coordinación de la actividad de I+D") apuntaba *"la oportunidad de la transferencia de competencias hacia las CCAA como una forma de mejora hacia la comunidad científica y tecnológica regional y no implique un empeoramiento de la del resto del País"*.

Pero la siguiente propuesta concreta de la OCYT de diciembre de 1998, eliminaba cualquier referencia a la posible movilidad de la transferencia de la competencia de I+D a las CC.AA.

Asimismo, los Acuerdos Marcos Estables de Cooperación establecidos, también fueron limitados a algunas CCAA y su balance fue muy pobre.

**En el actual Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011**, sin entrar en prin-

cipio en un tema sin resolver, esto es, las competencias de algunas comunidades como la vasca, sobre lo que establece el Estatuto en su artículo 10, apartado 16, esto es *"La CAPV tiene la competencia exclusiva en investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado"*.

El Plan plantea una base de relaciones entre la AGE y las CC.AA, tantas veces solicitadas por el que suscribe en su colaboración en los diferentes Planes desarrollados, en los grupos de trabajo y en el Consejo General de la Ciencia y Tecnología, de por una parte tener en cuenta que las CCAA no forman un conjunto homogéneo, por lo que es necesario desarrollar de forma bilateral y específica la relación entre la AGE y las CCAA sobre cuatro criterios:

1. El primer criterio de **co-información**, por lo que es vital el establecimiento de mecanismos de información compartida.
2. En segundo lugar, la **co-decisión**, ya que la cooperación interinstitucional y también aquella que se dé entre agentes del sistema requiere una participación intensa en los procesos de planificación sobre las bases de la toma de decisiones compartida.
3. **Co-responsabilidad y co-gestión**. Un modelo basado en decisiones compartidas viene acompañado de un esquema de relaciones institucionales por el que las distintas administraciones involucradas son co-responsables de la evolución y el cumplimiento del conjunto de objetivos y programas. Asimismo, la puesta en marcha de actuaciones conjuntas requiere la implantación de instrumentos de gestión que posibiliten un trabajo en equipo y un reparto de actividades de gestión eficaz.
4. **Co-financiación**. Cualquier actuación de cooperación interregional e interinstitucional ha de hacerse sobre planteamientos de financiación compartida que sean, en definitiva, los que avalen la participación efectiva de los distintos agentes involucrados, así como el reparto de responsabilidades y obligaciones.

A su vez el marco de colaboración AGE-CCAA viene definido en tres niveles:

1. **Políticas de I+D+i definidas en sus planes regionales**, en las que las propias CCAA definen sus prioridades, áreas de actuación, programas asociados, objetivos e instrumentos necesarios para poner en marcha las siguientes actuaciones.
2. **Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología y programación definida en el Plan Nacional de I+D+i**. Con carácter plurianual se establecen los grandes objetivos nacionales en materia de ciencia y tecnología, los programas concebidos para



organizar las actividades previstas, las prioridades y los instrumentos necesarios para facilitar una colaboración fluida entre los diferentes agentes de SECYT. Se conforma en torno a programas competitivos dirigidos a fomentar las actividades del I+D+i en las áreas consideradas prioritarias. Asimismo, se contemplan las infraestructuras de referencia internacional. Todo ello en cooperación con los CCAA, incluidas las actividades de cohesión regional, que buscan el equilibrio territorial entre las regiones, como los fondos estructurales o los fondos de cohesión interregional.

3. **Marco científico-tecnológico internacional.** Donde se enclavan los programas europeos, con especial referencia al Programa Marco de la UE, de carácter competitivo, dirigidos a apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico de alto nivel, y orientado a los agentes científico-tecnológicos europeos.

Pero el apartado de “Actuaciones para la mejora de la Cooperación, Coordinación y Cohesión” plantea únicamente mecanismos de coordinación en la planificación, seguimiento y evaluación de la I+D+i en la financiación complementaria a las convocatorias de la AGE y nueva línea instrumental de fortalecimiento institucional. Así mismo, plantea actuaciones para la mejora de la cohesión interterritorial.

A mi entender, los mecanismos de desarrollo de la coordinación establecida estimo que son continuistas con los planes precedentes y no operativos y que no van a dar respuesta a las necesidades de coordinación.

La materialización de la co-información, co-decisión, co-gestión y co-financiación debería establecerse en un ACUERDO-MARCO ESTABLE de colaboración entre la AGE y las CCAA que ha de especificar los objetivos de interés común, los fondos compartidos de ambas instituciones para apoyar la estrategia regional de I+D+i y buscar una eficaz coordinación y eficacia.

## 8. Consideraciones finales

A la vista de lo anteriormente expuesto se plantean las siguientes pautas para el desarrollo de un modelo eficaz de relaciones entre las CC.AA y la AGE:

En primer lugar, entender la necesidad de definir las políticas de innovación del Estado desde una **perspectiva regional** con el fin de conseguir una eficaz y estrecha colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, siendo estas últimas el nivel más adecuado para gestionar un número importante de ámbitos de la política científico tecnológica del Estado.

En segundo lugar, establecer **mecanismos eficientes** de coordinación, compatibles con el desarrollo de políticas autonómicas propias de I+D+i, Acuerdos Marco del Estado, tal y como hemos expuesto.

En tercer lugar, para el caso de aquellas Comunidades que así lo establezcan en sus Estatutos, impulsar la **transferencia de las competencias** en materia de investigación científica y técnica.

Y, finalmente, impulsar un **diálogo abierto a todos los niveles** de interlocución para una coordinación efectiva de las políticas estatales en el momento actual de construcción del Espacio Europeo de Investigación.

Pautas todas ellas destinadas a **establecer una estrategia clara y ambiciosa** como para modificar la situación actual de relaciones entre la Administración General del Estado y las distintas Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta las especificidades que caracterizan la relación del Estado con cada una de ellas y manteniendo la idea central de que, es desde el nivel territorial, desde donde han de gestionarse una parte muy importante de la política de ciencia, tecnología e innovación.

## 9. Veintidós años de Ley de la Ciencia

El 14 de abril de 1986, con objeto de crear un nuevo marco de funcionamiento que hiciese posible aumentar el esfuerzo estatal en I+D, se aprobó la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, conocida como Ley de la Ciencia que, entre otros objetivos, pretendía “*establecer un mecanismo de coordinación entre las diferentes instancias públicas que promueven actividades de investigación y desarrollo*”.

Uno de los instrumentos que define para coordinar la investigación científica y técnica es la creación del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología integrado por un representante de cada Comunidad Autónoma, con categoría de Consejero, y por los miembros de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología que designe su Presidente. Sus funciones, definidas en el artículo 12 de la citada ley son:

- Informar previamente el Plan Nacional, especialmente en lo que se refiere al mejor uso de la totalidad de los recursos y medios de investigación disponibles.
- Proponer la inclusión de objetivos en el Plan Nacional.
- Proponer, en función de su interés, programas y proyectos de investigación de las Comunidades Autónomas, tras su correspondiente presentación por los Gobiernos de las mismas.



- Promover el intercambio de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas acerca de sus respectivos programas de investigación, con el fin de facilitar la coordinación general de la investigación científica y técnica.
- Promover acciones conjuntas entre Comunidades Autónomas, o entre éstas y la Administración del Estado, para el desarrollo y ejecución de programas de investigación.
- Emitir los informes y dictámenes, referidos a la coordinación de las investigaciones desarrolladas por las Administraciones Públicas, que le sean solicitados por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología o por los Organismos responsables de la Política Científica en las Comunidades Autónomas, o por el Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología.
- Constituir un fondo de documentación sobre los diferentes planes y programas de investigación promovidos por los poderes públicos.

En tanto que esta Ley redujo las competencias de algunas Comunidades Autónomas a la mera presencia de un representante de las mismas en el Consejo General, suscitó el rechazo de ciertos grupos parlamentarios, rechazo que se materializó en varias enmiendas a la totalidad del proyecto.

En su momento, la Ley de la Ciencia planteó la participación autonómica como la presentación a la AGE de los programas de las Comunidades Autónomas para su aprobación y cofinanciación por el Estado, basándose en el supuesto de una mayor disponibilidad de fondos financieros para el fomento por parte de la AGE frente a las Comunidades Autónomas. Este planteamiento y la evolución posterior en el tiempo lo han confirmado: se subestiman las capacidades de las Comunidades Autónomas.

Sin profundizar en cuanto al desarrollo de la ley, tanto en sus objetivos generales, como en la eficacia y resultados de las metas planteadas en la misma, habría que decir que ha tenido aspectos positivos y negativos, pero **en cuanto a la estructuración de coordi-**

**nación y mecanismos de cooperación reales con las CCAA, el balance ha sido como hemos resaltado muy pobre.**

Además hoy, 22 años después los sistemas regionales en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación han evolucionado de forma positiva siendo necesario establecer otras formas de cooperación que redundarían en acuerdos valiosos y productivos para el Estado.

Como expuse en un seminario en el Escorial sobre “15 años de la Ley de Ciencia. Un cambio posible”, Creo que ahora es una buena oportunidad para la reflexión sobre la Ley de Ciencia, para sentar las bases del consenso del futuro en un tema tan importante para el futuro, con una realidad de un Estado diferente, de un sistema de innovación diferente, de la resolución de los problemas pendientes y precisamente ahora, cuando por parte del Ministerio de Ciencia e Innovación se pretende hacer una actualización de la misma.

Se trata de sumar y no de restar, se trata de coordinar y no de duplicar. Se trata de adecuar cada Sistema de Ciencia y Tecnología a las características de su entorno más próximo, así como de acercar los órganos de decisión al propio entramado científico-tecnológico. Se trata simplemente de ser cada vez más ágiles y más eficaces, más competitivos en definitiva.

## Bibliografía

- Porter, M. (1991) *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review
- Messner, D. (1996) *Dimensiones Espaciales de la Competitividad Internacional* ILPES/CEPAL, Stgo.-Chile.
- Castells, M. (1995) *La Sociedad de la Información: Diez tesis*. Temas para el debate, nº5.
- Ohmae, K. (2005) *“El próximo escenario global”*. Editorial Granica.
- Comisión Europea (2002) *La dimensión regional del Espacio Europeo de Investigación*
- Consejo de la Unión Europea, 25 de Marzo de 2007.
- La Unión Europea apoya esta concepción de cooperación a través, entre otros, del Programa ERA-NET.