



Documento de observaciones CEOE al Programa Operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas - Fondo Tecnológico 2007-2013

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

Juan Pablo Lázaro Montero de Espinosa
Comisión de Innovación Tecnológica de CEOE

resumen

El artículo que sigue resume el análisis en profundidad que desde la Comisión de Innovación Tecnológica de la CEOE se ha hecho sobre el Programa Operativo de I+D+i por y para el Beneficio de las Empresas – Fondo Tecnológico 2007-2013. El análisis es relevante desde al menos tres puntos de vista. En primer lugar, se trata de un fondo de financiación de la I+D+i que complementa al Plan Nacional y al VII Programa Marco de I+D de la UE. En segundo lugar analiza su idoneidad desde el punto de vista de las PyMEs, lo que es pertinente en función de su título, “por y para las empresas. Finalmente, pero no menos importante se destaca el imprescindible papel de las Organizaciones Empresariales en el fomento de la Innovación empresarial y, por ello, la necesidad de contar con sus opiniones y el apoyo a la gestión de los fondos de I+D dedicados a la actividad innovadora de las empresas. Inicialmente, el análisis realiza una serie de consideraciones generales especialmente centradas en facilitar el acceso a los fondos de I+D+i y a su gestión por las PyMEs, con una importante simplificación de los procedimientos y requerimientos administrativos.

Posteriormente, este estudio lleva a cabo un análisis pormenorizado de cada una de las líneas estratégicas que se contemplan en el Programa Operativo por y para el Beneficio de las Empresas – Fondo Tecnológico 2007-2013, en áreas tan críticas como son los Polos de Innovación TIC, el apoyo a la creación y consolidación de clusters, la internacionalización de la actividad innovadora y su reflejo en la participación en programas europeos, así como la necesidad de proveer servicios de valor añadido y de financiación especializada para el desarrollo empresarial de la I+D.

palabras clave

Plan Nacional de I+D
Políticas de I+D+i
Financiación de la I+D+i
Innovación Empresarial
Organizaciones Empresariales

abstract

This article resumes the analysis made by the CEOE (Spanish Firms' Organizations Confederation) Technological Innovation Commission about the "R&D and Innovation Operating Programme for and by the firms' benefit- Technological Fund 2007-2013."

The analysis' importance can be viewed –at least- from three points of view. First of all, it is a funding instrument for R&D and Innovation that serves as a complement for the National Plan, as well as for the 7th R&D Framework Programme of the UE. Second, it analyses the suitability for the small and medium enterprises (smes), in line with its denomination ("for and by the firms'..."). And, last but not least, the indispensable role of the Firms' Organizations for the firm innovation enhancement. So, it is necessary to know their opinions and the support of the R&D fund management devoted to the firms' innovative activity.

First, the article offers some general considerations about the access to R&D and Innovation funds and their management by the smes, with a huge simplification of procedures and administrative requirements.

Then, a detailed analysis is made for each of the strategic issues gathered in the "R&D and Innovation Operating Programme for and by the firms' benefit- Technological Fund 2007-2013". So, the paper deals with issues like the Innovative ITC Poles, the cluster' creation and consolidation promotion, the innovative activity internationalization and its effects of European programs participation, as well as the necessity to provide value added services, and specialized funding for the firm development of the R&D.

keywords

Spanish National
R&D Plan
R&D Policies
R&D Funding
Enterprise R&D and Innovation
Employers Associations

1. Introducción

El artículo que sigue se deriva del análisis en profundidad que hemos llevado a cabo desde la Comisión de Innovación Tecnológica de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales que me honro en presidir.

El objetivo de esta Comisión es analizar la situación de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación Tecnológica en España y, al mismo tiempo, elaborar las recomendaciones pertinentes para la mejora de nuestra competitividad y de la posición relativa de nuestro tejido empresarial en el contexto europeo y mundial. Actualmente, su funcionamiento se estructura a través de diferentes grupos de trabajo.

El análisis que se ha realizado nos parece especialmente relevante por varias razones. En primer lugar, se trata de un fondo de financiación de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación por y para las empresas que viene a complementar los fondos del Plan Nacional de I+D y los del VII Programa Marco de I+D de la Unión Europea, 2007-2013.

En segundo lugar, consideramos que el análisis es pertinente en tanto que visualiza el Programa desde el punto de vista de las PyMEs, empresas que configuran una parte muy significativa de nuestro tejido empresarial y que requieren, por ello, un tratamiento especial por su tamaño medio unitario, que plantea dificultades a la hora de gestionar la financiación de la I+D y la innovación.

No podemos olvidar, en este aspecto, el título del propio Programa: por y para el beneficio de las empresas. Estando nuestro tejido empresarial compuesto esencialmente de PyMEs es imprescindible dotar a los fondos de I+D+i de las características necesarias para incrementar su eficiencia para el máximo número de empresas.

En tercer lugar, pero no menos importante, el análisis destaca la importancia de las Organizaciones Empresariales, ya sean sectoriales o territoriales, como movilizadoras de la actividad innovadora de las empresas, aspecto clave no solo para hacer más eficiente el uso de los fondos públicos de apoyo a la I+D+i sino para incrementar el número de empresas que los utilizan, quizá éste uno de los factores críticos en la estructura de innovación en España.

Por todo ello, la Comisión de Innovación Tecnológica de CEOE ha llevado a cabo este análisis, que presentamos como una serie de recomendaciones y sugerencias que estamos seguros podrán mejorar la gestión de la I+D+i e incrementar con ello la competitividad de nuestro tejido empresarial.

El **Programa Operativo (P.O.) de I+D+i por y para el Beneficio de las Empresas - Fondo Tecnológico Europeo-**, gestiona los recursos del **Fondo Tecnológico** (2.000 M€ de 2004) con el que el Consejo Europeo de diciembre de 2005 dotó a España para el periodo 2007-2013.

Las actuaciones se llevan a cabo totalmente por organismos dependientes de la Administración General del Estado (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el anterior Ministerio de Educación y Ciencia y, actualmente, Ministerio de Ciencia e Innovación, con sus organismos dependientes; Instituto de Salud Carlos III, del Ministerio de Sanidad y Consumo, y Consejo Superior de Cámaras de Comercio.

El Programa Operativo se aplica en todo el territorio nacional y está dedicado a financiar actuaciones de Investigación, Desarrollo e Innovación orientadas a las empresas.

El apoyo financiero aportado por el Programa Operativo del Fondo Tecnológico se concentra fundamentalmente en **instrumentos** como:

- Actuaciones dirigidas a la vertebración del sistema de Ciencia-Tecnología-Empresa (a través de grandes proyectos de demostración; proyectos singulares y estratégicos; creación y consolidación de "clusters" sectoriales; actuaciones en parques científicos y tecnológicos)
- Creación y consolidación de Centros Tecnológicos
- Apoyo a la transferencia de resultados de investigación (de los OPIs a las empresas)
- Acciones dirigidas específicamente a ampliar la base del sistema español de Ciencia-Tecnología-Empresa
- Apoyo al liderazgo español de proyectos europeos
- Apoyo a proyectos de I+D+i canalizando a través de programas de ayudas en competencia competitiva, especialmente los realizados en regiones Objetivo Convergencia.

El Plan Operativo fue dotado con una **reserva estratégica** de 300 millones de euros de 2004 (el 1,5% del total del programa) que será asignada a los organismos ejecutores a partir de 2011.

En cuanto a su tramitación, el **Plan Operativo de I+D+i por y para el Beneficio de las Empresas – Fondo Tecnológico**, fue presentado a la Comisión Europea el 1 de marzo de 2007, quien comunicó su admisibilidad el 14 de marzo. Tras recibir algunas observaciones de tipo formal, el nuevo texto del Programa Operativo se



remitió de nuevo a la Comisión el 9 de julio de 2007, siendo aprobado y sobre el que CEOE aporta las consideraciones y sugerencias que se precisan a continuación.

2. Consideraciones generales sobre el Programa Operativo

En el Programa Operativo de I+D+i, así como en el nuevo Plan Nacional, se reconocen “de facto” las limitaciones de acciones anteriores, especialmente los pasados Planes Nacionales, y se identifican una serie de mejoras como son:

1. La reducción de programas y líneas prioritarias para poder concentrarse en las líneas más importantes y urgentes
2. La necesidad de una mayor imbricación internacional
3. La integración de la componente regional
4. El incremento de la coordinación interdepartamental.
5. La necesidad de realizar una mejor y mayor valoración de los resultados y evaluación continua de los programas

No obstante, como el éxito de una política basada en instrumentos frente a prioridades temáticas dependerá de la eficacia de esos propios instrumentos, sería importante asegurar una presencia relevante de las empresas en la definición y seguimiento de estos instrumentos; incluso en los que no van dirigidos directamente al tejido empresarial. La experiencia ha demostrado que el éxito o fracaso de algunas iniciativas lanzadas en los últimos años depende de matices asociados a la dificultad de su aplicación, que podrían haberse subsanado con una mayor presencia de las empresas en su definición, máxime cuando se pretende incrementar sustancialmente la actividad de I+D realizada por el tejido empresarial.

No se puede olvidar que se necesitan ayudas que permitan equiparar las condiciones de la labor innovadora en España con la de nuestros competidores en un mercado más globalizado que nunca. Para ello, no siempre es necesario que estas ayudas sean más cuantiosas, sino que estén mejor adaptadas a las necesidades reales de las empresas.

En este sentido se propone:

- Primar claramente las fórmulas de financiación y los mecanismos de gestión que se utilizan en los Programas Marco de la Unión Europea, favoreciendo la subvención frente a los anticipos reem-

bolsables, **llegando al máximo porcentaje de apoyo permitido y negociando el presupuesto del proyecto si fuese necesario.**

- Aumentar el plazo de presentación de propuestas. **Sería deseable, además, que se realizara más de una convocatoria al año.**
- Acortar los plazos de evaluación y concesión de las ayudas.
- Notificar tanto las resoluciones estimatorias como las desestimatorias, identificando las causas de denegación de la ayuda solicitada, **enviando al solicitante un informe de evaluación.**
- Potenciar la transparencia de los criterios de evaluación e importancia de los mismos (mecanismos de puntuación).
- Agilizar los procesos de auditoria, tanto técnica como financiera. La constitución de avales y su posterior liberación resulta extremadamente complicada y la auditoria supone una justificación de gastos demasiado farragosa.
- Flexibilizar el uso de la financiación concedida en cada una de las diferentes partidas presupuestarias del proyecto o actuación, permitiendo traspasar un cierto porcentaje de la ayuda de unas partidas a otras.

Como cuestión general sería deseable que el documento de criterios de selección mantuviera una estructura y ordenación de los proyectos similar a la recogida en el Programa, al objeto de facilitar su identificación y aplicación práctica, identificando en cada actuación recogida en el presente documento el tema prioritario y programa concreto de entre los previstos en el PO a que corresponde.

Igualmente, se plantea la conveniencia de dotar de una estructura determinada al contenido de cada uno de los programas recogidos, estableciendo objetivos y tipos de proyectos, beneficiarios, instrumentos de apoyo y criterios de selección básicos.

En relación con lo anterior, para una parte importante de actuaciones y programas no se ha especificado la tipología de beneficiarios. Se sugiere una aproximación abierta en cuanto a las entidades beneficiarias de los diferentes programas, ampliando su ámbito a todas aquellas como Asociaciones, Fundaciones, etc., que se encuentren en disposición de plantear proyectos que puedan adaptarse a las características y objetivos fijados en cada programa. En un escenario de déficit de proyectos y de necesidad de impulsar la actividad de I+D+i parece aconsejable un planteamiento abierto en cuanto a los potenciales beneficiarios.

Por último, señalar que dentro de la estrategia general de apoyo a la I+D+i y al desarrollo tecnológico, las TIC han de jugar un papel

prioritario dado su carácter de input esencial para el resto de sectores, así como la relación directa entre TIC y productividad. Es por ello que se propone señalar el carácter prioritario dentro del PO del Fondo Tecnológico de los proyectos correspondientes al sector TIC o que involucren un uso intensivo de las TIC para los diferentes programas previstos en el PO.

Otro elemento a considerar es la creciente y compleja burocracia administrativa que lleva asociada la elaboración, presentación, y cumplimentación de un proyecto en el actual Programa Marco Comunitario frente a Programas Marco anteriores. Esa complejidad se incrementa notablemente para el coordinador.

En la modalidad de proyectos estructurados dentro de este Marco Comunitario, los proyectos presentados en Cooperación (que es lo más habitual), el enfoque o la visión de la Comisión de "cuantos más países y socios mejor" hace descartar la presentación de proyectos más pequeños pero no por ello menos interesantes y útiles.

La estructuración de estos proyectos a través de agrupaciones, asociaciones, cluster etc., puede tener interés, pero es un cauce que conduce a estructuras complejas, difíciles de coordinar y difíciles de llegar a objetivos concretos.

Polos de innovación TIC

En relación con los criterios de selección de Polos de Innovación TIC, un criterio esencial es que pueda acreditarse una actividad significativa de innovación TIC preexistente en el ámbito concreto sobre el que se desee desarrollar el Polo de Innovación. La puesta en marcha de un Polo de Innovación ex-novo, sin la existencia de unos elementos previos ya desarrollados, está previsiblemente abocada a importantes dificultades y sus posibilidades de éxito son reducidas.

A modo de ejemplo, para el éxito de una iniciativa de esta naturaleza sería exigible la existencia de actividad investigadora previa en el ámbito universitario o de un centro público de investigación, la existencia de varias empresas innovadoras sobre el ámbito o subsector en el que se focalizará el Polo, la existencia de demanda para los productos o resultados de la actividad de las empresas presentes en el Polo, etc.

En este ámbito podrá ser relevante la participación activa de las asociaciones empresariales de empresas TIC pertenecientes a sectores determinados para potenciar el desarrollo del Polo y los servicios a las empresas participantes.

Por otra parte, de acuerdo con lo señalado en el PO, los polos previstos en este programa han de tener un carácter preferentemen-

te suprarregional, buscando ámbitos de innovación TIC que tengan dimensión nacional.

Conviene resaltar la transversalidad y carácter facilitador que ofrecen las TIC en la implementación de actividades de Investigación, Desarrollo e innovación, y el impacto directo de éstas en la productividad del tejido empresarial, especialmente en el caso de los denominados sectores tradicionales.

En línea con este hecho, se apuesta porque las actuaciones de los Polos de Innovación TIC se realicen atendiendo a una evolución lógica de las actividades del sector y no a orientaciones externas que dificultarían el desarrollo de sus actividades. Se considera, por ello, oportuno la introducción del criterio de "actividad preexistente" reflejado en la página 2, como mecanismo de asegurar un correcto diseño y planificación de los mismos.

Por último, se antoja especialmente importante resaltar el papel que deben jugar las asociaciones y organizaciones empresariales (no sólo sectoriales), tanto en las actividades de promoción, y difusión de los principales programas públicos de apoyo a la I+D+i, con especial importancia en el fomento y apoyo a la identificación, diseño, estructuración y ejecución de este tipo de actividades por parte de sus asociados, con arreglo a las siguientes prioridades:

- Fomento de la cooperación entre empresas y con centros de investigación/ tecnológicos. En este sentido, resulta particularmente importante el papel de las asociaciones como nexo de unión entre la pyme y la gran empresa, con el objetivo de aprovechar la capacidad tractora de esta última.
- Aproximación a los esquemas de participación más ambiciosos, apoyando la adquisición de masa crítica por parte de consorcios generados con arreglo a necesidades/oportunidades tecnológicas detectadas en el ámbito de las mismas asociaciones.
- Apoyo en la internacionalización de la I+D+i, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, a través de la creación de oficinas de gestión de proyectos, abiertas tanto a asociaciones sectoriales, como multisectoriales.

Apoyo al liderazgo español en proyectos europeos e internacionales

La baja participación de empresas españolas en proyectos Europeos de I+D+i representa uno de los déficit significativos de la innovación en España. Es necesario señalar que si bien se comparte la necesidad de apoyar el liderazgo de empresas españolas en esta clase de proyectos, para ello es necesaria una labor previa que pasa



por la difusión de la información sobre los proyectos europeos, el apoyo a las empresas para integrarse como participantes en dichos proyectos, y por último, la identificación y generación de proyectos nuevos liderados por empresas españolas. Para alcanzar la última de estas etapas es necesario reforzar o sentar unas bases sólidas de las dos primeras. Por ello, se plantea la conveniencia de recoger entre los criterios de selección las actuaciones de difusión de información y apoyo a la incorporación de empresas innovadoras a proyectos europeos o internacionales.

En este ámbito, las asociaciones empresariales de sectores innovadores pueden jugar un importante papel de concienciación y apoyo mediante oficinas de proyectos internacionales.

Apoyo a la creación y consolidación de "clusters": proyectos de apoyo a Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEIs) y "clusters"

En alguna de las fases del Programa Operativo se pueden observar ciertas inconcreciones que es oportuno resaltar y, en consecuencia, aclarar.

Esta circunstancia resulta especialmente crítica en el apartado referente a los proyectos de apoyo a agrupaciones empresariales innovadoras (AEIs) y clusters, donde se coincide plenamente en la necesidad de clarificar los beneficiarios de estas iniciativas. Asimismo, se considera necesaria la inclusión explícita de las asociaciones empresariales como beneficiarios de estas medidas de apoyo, dado el enorme potencial de estas estructuras como generadoras de iniciativas objeto de ayuda en las mismas.

Convendría clarificar en el documento los beneficiarios de esta clase de iniciativas. En este sentido, se plantea que las asociaciones empresariales sin fin de lucro, que agrupen a empresas innovadoras, puedan presentar proyectos en este ámbito.

Plan de Difusión Internacional de la Innovación Empresarial

Se comparte plenamente la importancia de estas actuaciones. Se plantea la conveniencia de precisar los instrumentos de ejecución

del plan. Por otra parte, se considera necesario establecer un sistema completamente abierto, transparente y objetivo, de manera que cualquier entidad que cumpla los requisitos oportunos pueda adquirir la condición de Entidad Colaboradora en materia de comercio exterior para un sector determinado.

Servicios a asociaciones de empresas innovadoras/ Préstamos participativos/ Capital riesgo

En relación con estos tres programas se plantea que por parte de las entidades gestoras (ENISA, Red.es) se contemple la colaboración con asociaciones empresariales y otras entidades intermedias para facilitar la difusión de los mismos, así como servicios a las empresas potencialmente participantes. En este sentido, las asociaciones pueden jugar un papel relevante prestando apoyo a los emprendedores y empresas de su sector en la definición y elaboración de los planes de negocio, imprescindibles para acceder a estos instrumentos de financiación y cuya preparación constituye una de las principales barreras para las empresas.

3. Consideraciones finales

El análisis que lleva a cabo la Comisión de Innovación Tecnológica de CEOE analiza posteriormente cada uno de los ejes prioritarios en los que se configura el Programa Operativo de I+D+i. Pensamos que se ha llevado a cabo un trabajo minucioso y clarificador sobre el Programa que regulará las políticas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación empresarial y que han de contar, precisamente, con la visión de los empresarios para que se transformen en actuaciones eficientes y que contribuyan de manera efectiva a incrementar la competitividad del tejido empresarial.

Teniendo en cuenta que en CEOE se funden las visiones de sectores, territorios y diferentes tipos de empresas, el análisis que se ha llevado representa una visión integradora de todas estas necesidades, que refuerza el propio Programa Operativo de I+D+i por y para el beneficio de las empresas.