



MEDITERRANEO ECONÓMICO

Innovación y desarrollo económico

1. El porqué de la innovación
2. Actores en la innovación
3. La innovación en España
4. Medida e impacto de la innovación



UNA LEY PARA LA CIENCIA Y LA INNOVACIÓN DEL SIGLO XXI

Cristina Garmendia Mendizábal *

Resumen

El 12 de marzo de 2010, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de la futura Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Una iniciativa legislativa que aborda con valentía y ambición tres aspectos que, al menos durante la última década, con igual necesidad pero quizá menor urgencia que hoy, los agentes del sistema de ciencia y tecnología han señalado como decisivos para el progreso y convergencia de nuestras capacidades científicas y tecnológicas. En definitiva, el texto establece un nuevo marco y unas *reglas del juego* diseñadas para resolver las ineficiencias o principales cuellos de botella de nuestro sistema de I+D+i.

Abstract

On March 12, 2010, the Spanish Government approved the draft of the future Science, Technology and Innovation Act. A legislative initiative that deals with courage and ambition to three aspects the science and technology system's agents have been identified as critical to the progress and convergence of our capabilities on science and technology, at least during the last decade, with similar needing but perhaps less urgent than today. In short, the text provides a new framework and rules designed to resolve major inefficiencies in our system of R+D+i.

El 12 de marzo de 2010, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de la futura Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Una iniciativa legislativa que aborda con valentía y ambición tres aspectos que, al menos durante la última década, con igual necesidad pero quizá menor urgencia que hoy, los agentes del sistema de ciencia y tecnología han señalado como decisivos para el progreso y convergencia de nuestras capacidades científicas y tecnológicas.

En primer lugar, la Ley aborda la eliminación de barreras y rigideces de nuestro sistema de I+D+i. Esta eliminación de barreras mejorará significativamente la movilidad de los investigadores, establecerá nuevas formas contractuales dirigidas a lograr una carrera científica más estable y basada en méritos y estimulará, mediante diversas medidas, la transferencia del conocimiento. Aspectos todos que limitan nuestra capacidad para retener y atraer talento, dificultan la consolidación de la excelencia científica, impiden lograr nuevos ámbitos para el liderazgo científico y frenan la necesaria conversión de nuestras capacidades científicas en potencial innovador. Esta última cuestión, es especialmente relevante en el contexto de cambio de modelo productivo por el que todos estamos trabajando.

En segundo, lugar el texto incorpora medidas dirigidas a lograr un sistema de I+D+i más eficiente y más eficaz. Un sistema más eficiente en el funcionamiento de los agentes –particularmente de los Organismos Públicos de Investigación– y también en la gestión de los fondos públicos que la Administración General del Estado destina a I+D, mediante la conversión de las actuales unidades gestoras a una nueva estructura de gestión –la futura Agencia Española de Investigación– más moderna, estable y flexible. La Ley persigue también un sistema de I+D+i

* Ministra de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

más eficaz en la medida en que facilita, orienta e incentiva los fines a los que se destinan los recursos públicos que alimentan dicho sistema, esto es: la generación de conocimiento, su difusión y su aplicación.

En tercer lugar, esta Ley nace de un compromiso con el desarrollo de una verdadera sociedad del conocimiento y el impulso a una economía más sostenible y por ello incluye las acciones necesarias para desarrollar un entorno proclive a la innovación –con las limitaciones que el marco competencial y la propia dinámica de la innovación empresarial nos imponen–.

En definitiva, el texto establece un nuevo marco y unas *reglas del juego* diseñadas para resolver las ineficiencias o principales cuellos de botella de nuestro sistema de I+D+i.

La Ley también aporta un nuevo modelo de *gobernanza* del Sistema Español de Ciencia y Tecnología y lo hace siendo estrictamente respetuosa con el marco competencial pero, al mismo tiempo, con la ambición de transformar las actuales relaciones entre administraciones: un modelo poco eficiente y poco coordinado, que está frenando nuestra competitividad científica e inhibiendo el desarrollo de una economía innovadora.

En este sentido, el borrador de anteproyecto define un modelo de gobernanza que incluye instrumentos de coordinación así como la planificación prospectiva de objetivos compartidos a medio y largo plazo. Para ello se define un instrumento básico: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, que sustituye a la ENCYT (2007-2015), y que la nueva Ley formaliza como marco de referencia temporal en el que se incorporarán las líneas generales de actuación de los Planes estatales y autonómicos, así como los mecanismos y criterios de articulación de la Estrategia con las políticas sectoriales del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Unión Europea.

Esta nueva arquitectura institucional está orientada a diseñar políticas más eficaces, sinérgicas y capaces de lograr crear masas críticas internacionalmente competitivas. Objetivos, todos ellos, que van a abordarse teniendo muy en cuenta que la ciencia y la innovación son actividades ligadas al talento y a la creatividad, y como tales su principal activo son las personas. Los científicos son el bien más valioso del sistema y por eso la Ley, por encima de todo, está enfocada a facilitar el trabajo de toda la comunidad científica.

Éste es el contexto en el que las reformas que el nuevo texto introduce en relación a los investigadores, deben entenderse. En particular esta Ley contiene importantes avances que mejoran la situación de la comunidad científica desde varias perspectivas:

- a) La Ley amplía la consideración de personal investigador a los profesionales que desarrollan cualquier actividad científica en las Universidades y en los centros del Sistema Nacional de Salud, así como al personal que realiza I+D en otros agentes públicos y privados del sistema.



- b) La Ley reconoce el valor de la movilidad de los investigadores y la promueve mediante la eliminación de las barreras hasta ahora existentes. La movilidad dentro del sector público —estableciendo pasarelas y armonizando escalas— y entre éste y el sector empresarial es un aspecto fundamental desde la perspectiva del sistema científico pero también para impulsar la transferencia de conocimiento, que además apoyaremos mediante otras medidas específicas.
- c) Como una de las iniciativas más transformadoras, la Ley dota a la comunidad científica en el sector público de una carrera investigadora que reduce la incertidumbre en el itinerario establecido, acorta el periodo de estabilización y simplifica las condiciones de acceso; garantizando al mismo tiempo la evaluación por méritos y la excelencia. En relación a la carrera investigadora, dos son los grandes avances de esta Ley.
- Por un lado, la creación de un contrato específico que reconoce el estatus laboral de los investigadores predoctorales, garantizando al mismo tiempo el componente formativo ineludible de este periodo. Este contrato, con una duración máxima de 4 años, sustituye al actual modelo contemplado en el Estatuto del Personal Investigador en Formación y sitúa a España en la vanguardia internacional en este ámbito junto con algunos países escandinavos y Francia.
 - Por otro lado, la Ley establece un nuevo mecanismo contractual para el acceso de los investigadores al sistema público. Un contrato fijo —que sustituye al actual modelo de contratos temporales— sometido a evaluación curricular. La superación de dicha evaluación en los plazos que se especifican —3 ó 5 años— permitirá acceder, mediante un sistema especial y novedoso, a las Escalas de Investigadores de los OPI o al Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad.
- d) Por último, la Ley mejora la capacidad del sistema para atraer talento mediante la creación del contrato de profesor distinguido y eliminando las barreras normativas existentes para atraer investigadores en condiciones competitivas a nivel internacional.

Gobernanza y carrera investigadora son sin duda dos de los ámbitos en los que la nueva Ley es más transformadora, como también lo es en lo que se refiere a su aportación al cambio de modelo productivo y en la construcción de una economía más sostenible.

La ciencia española se ha desarrollado espectacularmente en los últimos años, ascendiendo veinte posiciones en el *ranking* global, hasta convertirnos en la novena potencia científica mundial, sin embargo, la brecha tecnológica que nos separa de otros países de nuestro entorno no se ha cerrado y, además, sus efectos negativos en nuestra economía son cada vez más importantes. Por ello, hoy más que nunca resulta imprescindible involucrar a la ciencia y a la innovación en la recuperación y en el crecimiento económico.

En este contexto, reforzar las conexiones entre el sistema público de ciencia y tecnología y el tejido empresarial resulta fundamental como también lo es generar un entorno que facilite y estimule la actividad innovadora de nuestras empresas e instituciones.

Cualquier iniciativa en este sentido debe considerar un diagnóstico de partida que es indiscutible: la inversión privada en I+D+i sigue siendo inferior a la que nuestro país necesita, a pesar de que también se ha avanzado razonablemente en éste ámbito, especialmente en los últimos cinco años. La futura ley corregirá esta situación desde dos perspectivas: la del mecenazgo –la inversión privada altruista– y la de la inversión con objetivos de mercado.

Respecto al mecenazgo, la Ley declara las actividades de I+D+i como prioritarias a efectos del mecenazgo y, por tanto, susceptibles de los correspondientes incentivos fiscales.

Respecto al reto de mejorar las actividades de I+D+i que realizan nuestras empresas como fuente de competitividad, el presente texto complementa a las medidas incorporadas en el proyecto de Ley de Economía Sostenible en varios ámbitos:

En primer lugar, reconociendo la singularidad de las empresas de base tecnológica a través de la figura del Estatuto de Joven Empresa Innovadora, que será objeto de un desarrollo normativo posterior. Como medidas con un impacto más generalizado en el tejido productivo, la Ley reconoce al personal investigador los méritos de transferencia, y establece un nuevo marco para la realización de convenios de cooperación público-privada en materia de I+D destinados a facilitar el desarrollo conjunto de actividades entre las que se encuentran la realización de proyectos, la cesión de espacios e infraestructuras o el propio fomento de centros de participación público-privada.

Asimismo, la Ley hace referencia a otros ámbitos de actuación, dirigidos a crear un entorno favorable a la innovación, entre los que destacan: el impulso a la compra pública innovadora, la difusión territorial de la innovación o la internacionalización de nuestras actividades de innovación. Para ello se establece un nuevo instrumento de fomento y coordinación: la Estrategia Estatal de Innovación.

De este modo se establece una diferencia sustancial entre el carácter de la intervención de la Administración General del Estado en materia de innovación –incorporada en la citada Estrategia–, y el fomento y coordinación de la investigación, incluida la investigación científica y técnica que realizan las empresas, a través del Plan Estatal de Ciencia y Tecnología.

Precisamente con el objetivo de lograr una gestión más moderna y eficiente del futuro Plan Estatal de Ciencia y Tecnología la ley plantea la creación de la Agencia Estatal de Investigación. La Agencia permitirá una gestión más ágil y flexible, dotará al sistema de mayor estabilidad y nos permitirá incorporar las mejores prácticas internacionales en materia de fomento y evaluación de la investigación científica.



La Agencia Estatal de Investigación, junto con el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) están llamados a ser los dos agentes principales de financiación de la I+D+i del Estado y a ambos les corresponderá, la definición y puesta en práctica de procesos de evaluación rigurosos que aseguren a la sociedad la transparencia, la adecuación y la oportunidad de los recursos asignados.

Además de todo lo anteriormente expuesto, la nueva Ley incorpora un conjunto de medidas que sitúan a la legislación española en la vanguardia europea en materia de ciencia tecnología e innovación y representan un compromiso ineludible con la sostenibilidad social, económica y medioambiental.

Entre estas medidas destacan el reconocimiento de principios fundamentales en materia de igualdad de género; el reconocimiento de derechos sociales igualmente fundamentales a los jóvenes investigadores; el compromiso con la difusión universal del conocimiento; la incorporación de la dimensión ética o la introducción de nuevas prácticas en materia de cooperación científica y tecnológica al desarrollo.

Por último, la Ley articula mejor las relaciones y el diálogo entre Ciencia, Tecnología, Innovación y Sociedad reconociendo las actividades de divulgación y de cultura científica y de innovación como consustanciales a la carrera investigadora.

Se trata, como concluye el borrador en su exposición de motivos “de mejorar la comprensión y la percepción social sobre cuestiones científicas y tecnológicas, y la sensibilidad hacia la innovación, así como promover una mayor participación ciudadana en este ámbito”.

La sociedad del conocimiento ha de estar integrada por ciudadanos y ciudadanas más y mejor informados e involucrados en materia de ciencia y tecnología y, por lo tanto, corresponsables en la toma de decisiones sobre la materia. Si no logramos este último objetivo, el de lograr que la ciencia y la innovación sean cuestiones de interés general, pondremos en riesgo todo el ambicioso proyecto de reformas que incluye la futura Ley.