

CAPÍTULO 4: PERTINENCIA Y COHERENCIA DE LA ESTRATEGIA

Este análisis enfoca, por un lado, la pertinencia de la estrategia y, por otro, su coherencia.

Es preciso definir estos términos antes de entrar en el examen concreto.

La *Pertinencia* pretende describir la idoneidad de los objetivos establecidos para resolver la naturaleza de los problemas específicos del sistema nacional de Ciencia – Tecnología – Empresa. La cuestión central del análisis será: ¿En qué medida los objetivos del Programa Operativo Integrado son pertinentes en relación con las necesidades y las prioridades regionales, nacionales y comunitarias?

La *Coherencia* se divide en la coherencia interna y la externa. La coherencia interna del Programa Operativo Integrado es la adecuación de las medidas propuestas para el cumplimiento de los objetivos específicos y generales. Dentro de la misma estrategia debe haber vínculos lógicos entre fines, objetivos, medidas y resultados previstos.

El grado de coherencia externa y complementariedad enfoca la adaptación de la estrategia a otras actuaciones similares o complementarias de la propia Comisión o del Estado Miembro.

PERTINENCIA

Comparando las regiones Objetivo 1 de España con otras regiones y países miembros de la UE, en lo que se refiere al desarrollo del sistema de I+D+I, las debilidades de las Comunidades Autónomas son evidentes. Tanto a nivel nacional como a nivel europeo existen importantes diferencias entre las regiones más dinámicas y entre las regiones menos desarrolladas, enmarcadas en el Objetivo 1.

Los puntos más débiles del Sistema Español de I+D+I son el bajo nivel de gastos en I+D, tanto públicos como por parte del sector privado, así como la solicitud de patentes. Como demuestra la tabla siguiente, la situación de las condiciones marco como la existencia y el nivel de recursos humanos o el empleo en sectores altamente tecnológicos no es tan desfavorable, mientras los indicadores relacionados con la creación de conocimiento indican la necesidad de actuar (gastos en I+D, generación de patentes).

Los aspectos que enfoca el POI (la inducción de inversiones públicas y privadas en I+D, y la promoción de la transferencia tecnológica y de conocimiento al sector productivo) son, por lo tanto, los correctos desde un punto de vista internacional.

Tabla 1: Indicadores Europeos de la Innovación 2002

PAÍS / REGIÓN OBJETIVO 1	POB. CON EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	EMPLEO INDUSTRIAL “HIGH-TECH”	GASTO PÚBLICO EN I+D	GASTO EMPRESARIAL EN I+D	SOLICITUDES DE PATENTES	PIB PER CAPITA
Austria	14.52	6.77	0.65	1.28	9.8	22.584
Alemania	23.84	11.18	0.75	1.54	30.4	23.421
Grecia	17.08	2.22	0.38	0.13	0.6	10.319
Países Bajos	23.96	4.44	0.89	1.05	36.1	20.728
Irlanda	23.66	6.97	0.38	1.01	10.3	20.859
Italia	10.03	7.62	0.47	0.54	4.9	16.870
Portugal	9.12	3.66	0.48	0.14	0.4	10.006
España	22.66	5.37	0.43	0.47	2.5	13.308
Galicia	19.54	4.26	0.36	0.17	1.5	10.526
Asturias	19.98	3.96	0.31	0.23	0.9	11.846
Castilla y León	22.98	5.65	0.36	0.16	1.2	12.144
Castilla-La Mancha	16.34	2.27	0.19	0.29	0.0	11.005
Extremadura	15.52	-	0.36	0.07	0.0	8.250
Comunidad Valenciana	19.85	3.70	0.38	0.25	1.8	12.675
Andalucía	18.77	2.41	0.46	0.22	0.3	9.508
Murcia	21.08	1.97	0.36	0.21	0.0	11.055
Canarias	18.42	0.88	0.47	0.06	0.0	12.701
Calabria (I)	10.21	1.21	0.26	0.00	0.0	9.983
Sardegna (I)	8.27	2.26	0.58	0.09	1.2	12.407
Flevoland (NL)	18.06	4.43	2.08	0.35	6.5	14.369
Centro (P)	7.62	4.34	0.51	0.14	0.0	8.584
Lisboa e Vale do Tejo (P)	12.45	4.63	0.64	0.21	0.9	12.545
Burgenland (A)	10.16	4.31	-	-	0.0	14.105
Border , Midland and Western (IRL)	17.87	6.84	-	-	3.1	-
Sachsen (D)	31.69	7.89	1.12	1.07	11.4	15.471
Thessalia (GR)	15.44	1.35	0.09	0.05	0.0	8.969

Fuente: European Innovation Scoreboard 2002 – Technical Paper No. 3 EU Regions

El diseño de la estrategia y de las medidas incluidas se basa en un análisis válido y exhaustivo de los problemas del sistema nacional de Ciencia-Tecnología-Empresa y, en menor medida, de las necesidades específicas de las regiones Objetivo 1. No obstante, dado que se trata de un Programa con medidas globales de tramo estatal y no de medidas concretas para las Regiones Objetivo 1, el tipo de análisis ha sido adecuado.

“También es importante destacar el distinto énfasis presupuestario que se concede a diferentes áreas de actuación en función de su importancia para el desarrollo regional o de fortalecimiento del sistema de C-T-E, respectivamente.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

Se nota positivamente que el programa presenta una cierta continuidad del periodo anterior 1994-1999. De este modo, ya existe una experiencia con algunas de las medidas y actuaciones. Al demostrar éxito en las ediciones anteriores, los proyectos y actuaciones han sido renovados, lo que facilita el proceso de programación, de implementación y de evaluación.

“Para conseguir alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, se ha considerado necesario asegurar la continuidad de algunos de los instrumentos ya empleados en el periodo anterior junto con otros que permitan dinamizar el desarrollo regional, estimulando, entre otras cosas, la interacción entre la iniciativa privada y el sector público de I+D.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

La continuidad, además no ha sido estática, sino se han tenido en cuenta las experiencias anteriores a la hora de definir las medidas actuales.

“En anteriores actuaciones se pretendió que en cada provincia existiese como mínimo un centro de I+D+I relacionado con una actividad de futuro para el desarrollo de la misma. Ahora bien, la existencia de uno o varios centros de interés en el desarrollo económico regional no garantiza resultados satisfactorios a no ser que se potencie su puesta en marcha a través de actividades y trabajos relacionados con el desarrollo tecnológico e innovación regionales, que son en definitiva los que tendrán una incidencia sobre el desarrollo socioeconómico de las regiones. En este sentido, se desea destacar el énfasis en la financiación de proyectos que puedan evaluarse en función de las actuaciones realizadas.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

En los documentos del Programa Operativo y del Complemento del Programa, además, se presenta un razonamiento completo desde los problemas detectados en las regiones Objetivo 1 hasta los objetivos finales de la estrategia.

Como se puede observar en la cadena causal, presentada en el capítulo 4, los objetivos finales responden a las necesidades más importantes en las regiones:

- ❑ contribuir a la creación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos,
- ❑ facilitar el que las actividades de I+D contribuyan al bienestar social del ciudadano,
- ❑ contribuir a la mejora de la competitividad industrial.

“La dimensión regional de los grandes objetivos, y en especial de los dos últimos, exige acercar las actuaciones a los ciudadanos en su entorno así como al tejido empresarial de las regiones Objetivo 1 españolas.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

La estrategia incluida en el Programa Operativo Integrada es, por lo tanto, pertinente y en concordancia con las necesidades detectadas.

COHERENCIA INTERNA

Existe una relación causal coherente entre los objetivos finales, el planteamiento inicial de las medidas y el tipo de la intervención utilizado. Por lo tanto, la estrategia es coherente internamente.

Al analizar el marco lógico del Programa Operativo Integrado, descrito en el capítulo anterior, se ha podido observar, generalmente, coherencia entre:

- ❑ Finalidad – Objetivos específicos – Outputs (Resultados)
- ❑ Outputs (Resultados) – Inputs (Recursos)
- ❑ Objetivos específicos – Indicadores verificables
- ❑ Outputs (Resultados) – Indicadores verificables

El único aspecto, pero también el más difícil de operacionalizar y de verificar a través de indicadores, que no presenta una conexión directa y lógica, es el vínculo entre:

- ❑ Finalidad – Indicadores verificables.

En ningún momento en el Programa Operativo, ni en el Complemento, se definen indicadores verificables para los objetivos finales del Programa

Operativo. En la estimación de los impactos socioeconómicos, dentro de la evaluación previa, tampoco se identifican indicadores concretos.

Por lo tanto, y como se puede observar en el marco lógico (primera fila, segunda columna), proponemos **integrar los indicadores que se utilizan para realizar el análisis comparativo desde la Comisión Europea**. Estos indicadores ofrecerán un examen relativo de los avances del sistema de la ciencia y tecnología española y de los otros objetivos finales del POI. En concreto, proponemos utilizar como indicador la

- Situación de España en comparación con otros estados miembros UE en cuanto a
 - productividad
 - transferencia tecnológica al sector productivo
 - internacionalización de la ciencia y tecnología española
 - nivel de recursos humanos (CyT)
 - movilidad de investigadores.

Los indicadores se refieren al ámbito nacional español, y deberían ser reforzados por un análisis que determina la evolución de las regiones Obj. 1, por un lado, y de las regiones Obj. 2, por otro.

La autoridad de gestión del POI definirá el número final y el tipo de los indicadores utilizados, una vez consensuada su utilización.

Otro aspecto que llama la atención es el uso del indicador de empleo (número de empleo creado /mantenido) como indicador de impacto de las medidas particulares. Sin embargo, la creación de empleo como tal no aparece en ningún lugar como objetivo específico, ni final del Programa Operativo.

Está claro que el número de empleos es un indicador importante para todas las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, pero no se debería aplicar de una forma mecánica y sin reflejar. El tipo de intervención que prevé el POI realmente tendrá un efecto accidental sobre el empleo (aparte de la medida 2.1 donde la contratación es una actividad importante), dado que los objetivos finales son otros (generación de conocimiento, productividad industrial, bienestar social). Ni siquiera en la evaluación de los impactos socioeconómicos se nombra la creación de empleo como un objetivo directo. La inclusión de este indicador es, por tanto, poco adecuado o, por lo menos, dará una visión muy reducida de las actividades realizadas y de los impactos obtenidos.

De este modo, se recomienda la inclusión de otros indicadores de impacto o la inclusión del objetivo “Creación de empleo” entre los objetivos finales para mejorar la coherencia interna del Programa.

Por último, la coherencia entre fondos, en este caso FEDER y FSE, esta considerada e integrada en el POI. La coordinación de ambos fondos y de las diferentes medidas que financian es una tarea muy importante.

“Además, al ser una forma de intervención plurifondo, las actuaciones de I+D+I cofinanciadas por el FSE se integran con las que cofinancia el FEDER, tratándose de coordinar estrechamente los esfuerzos inversores de ambos fondos. Así, una vez que se crean infraestructuras de I+D+I, la prioridad debe pasar por la formación continua del personal implicado en las actividades de I+D+I propiamente dichas y por el fortalecimiento de los grupos de investigación con el fin de disponer de la masa crítica necesaria para cumplir con sus objetivos.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

Esta integración se realiza, teniendo en cuenta el valor de los grupos de investigación en el momento de recibir una solicitud, para que permita la óptima utilización de las nuevas infraestructuras y equipamientos.

COHERENCIA EXTERNA

Entre las políticas nacionales y comunitarias que influyen y en las que influye el Programa Operativo directamente están:

- Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico
- Política de Medioambiente
- Política de Formación y de Empleo

En lo que se refiere a la Política de I+DT, el Programa Operativo comparte las prioridades y criterios, tanto con el V yVI Programa Marco, como con el Plan Nacional de I+D+I. Existe una fuerte coherencia en este ámbito.

De hecho, la relación entre el POI y el Plan Nacional de I+D+I es tan estrecha que presentan un mismo marco de actuación:

“Por razones de coherencia entre las distintas actuaciones a realizar no debe extrañar que exista un cierto paralelismo entre algunas de las actuaciones del propio Plan Nacional y el Programa Operativo, tanto en los organismos que gestionan las actuaciones de ambos como en las modalidades de actuación consideradas, dentro de la necesaria independencia entre el Programa Operativo y el Plan Nacional de I+D+I.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

De la misma manera, el POI es coherente con las políticas comunitarias y nacionales de protección del medioambiente. Como demuestra la evaluación previa de los impactos del POI sobre el medioambiente, algunas de las acciones de promoción enfocan específicamente la mejora

de las tecnologías medioambientales como son la reducción de emisiones, el tratamiento del agua, la protección de la biodiversidad y la reducción y el tratamiento de los residuos.

La consideración de las políticas sociales (de empleo, formación, igualdad de oportunidades) se ha realizado más en la medida cofinanciada por el FSE y, en menor medida, en cuanto al FEDER.

“Las acciones que se van a desarrollar dentro de esta medida también estarán influidas por las prioridades transversales establecidas en el Reglamento del FSE. De esta forma, se fomentará una participación proporcional de las mujeres en las actividades de investigación y desarrollo, se tendrá en cuenta la dimensión social y el capítulo del empleo en el seno de la sociedad de la información para aprovechar en igualdad de acceso sus posibilidades y beneficios y se apoyará el desarrollo local en el ámbito de la I+D+I, incluidas las iniciativas de empleo locales.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)

Una integración mayor del principio de la igualdad de oportunidades también en las medidas del FEDER sería necesario para programaciones y gestiones posteriores de Programas en este ámbito.

Del mismo modo, se ha diseñado la estrategia del POI según los requerimientos que presentan otras políticas comunitarias como son las de contratación, de ayudas, etc.

Otro aspecto fundamental de la coherencia externa es la consideración de los programas y planes de I+D+I a nivel regional de las Comunidades Autónomas. Como ya se ha observado en otros capítulos de este informe, existe un compromiso por la cooperación que se materializa en forma de Acuerdos Marco entre la Administración Central y las CC.AA.

“Con objeto de aprovechar las oportunidades que se deriven de un planteamiento global, el Plan Nacional de I+D está así mismo coordinado con los planes de I+D que las diferentes Comunidades Autónomas están generando o han puesto ya en marcha, procurando desarrollar instrumentos de participación complementarios.” (POI FEDER-FSE de I+D+I 2000-2006 Obj. 1)