

La eficacia de las ayudas públicas a la I+D+i empresarial debe ser mejorada

Resumen

En los últimos años ha aumentado el interés por evaluar la eficacia de las ayudas públicas a partir de su impacto real, particularmente en el caso de las políticas públicas en apoyo de la I+D+i de las empresas por cuanto las mismas se han justificado a partir de los fallos del mercado como mecanismo para asignar recursos a las actividades de innovación. El caso español es particularmente significativo dado el retraso relativo que la economía española tiene respecto a la mayor parte de los países de su entorno. El estudio llevado a cabo para el periodo 2004-2014, a partir de los datos de la Encuesta de Innovación, arroja resultados que, siendo aceptables en cuanto a promover una mayor actividad innovadora de las empresas que reciben las ayudas públicas, no lo son tanto cuando se mide el impacto sobre los resultados económicos o las estrategias de innovación. De ello se deriva la necesidad de reorientar la forma y condiciones en que se conceden aquellas ayudas para mejorar su valor para la competitividad y el desarrollo económico.

La competencia internacional se basa cada vez más en factores relacionados con la tecnología y la innovación, en un mundo dominado por la globalización y la digitalización. La potenciación de la innovación tecnológica no es algo que pueda hacerse simplemente reclamando el papel del mercado porque existen características como las externalidades, la incertidumbre de los resultados o el carácter de bien público del conocimiento que hacen que el mercado no funcione en estos casos de manera óptima. A estos “fallos” se le añaden otros que tienen que ver con los “fallos del sistema” y que se refieren a ineficiencias en el funcionamiento del sistema económico y social sobre el que se sustenta la actividad innovadora de las empresas.

Estas consideraciones son las que justifican la necesidad de políticas públicas de apoyo a la I+D+i de las empresas con el fin de compensar aquellas ineficiencias. Sin embargo, el que haya razones que justifiquen la puesta en marcha de medidas de políticas públicas no es garantía de que las mismas produzcan los efectos deseados sobre los resultados de las empresas. Se hace necesario contar con trabajos de evaluación de los resultados de aquellas actuaciones. En esto consiste la investigación CESIN utilizando el Panel de Innovación Tecnológica (PITEC), que permite el seguimiento micro de las actividades de innovación de las empresas españolas.

Después de una primera comparación de los colectivos de empresas con y sin ayudas públicas para la I+D+i, el estudio ha consistido en la medición del impacto que ha tenido sobre el comportamiento de las empresas el hecho de haber recibido aquellas ayudas. Para ello, se emplean técnicas que consisten en comparar la evolución en el tiempo del comportamiento de las empresas que han recibido ayudas (EB) frente a la observada en un colectivo que no ha recibido tales ayudas. Los resultados obtenidos se agrupan siguiendo los dos objetivos planteados en la investigación: impacto de las ayudas sobre los resultados económicos (Cuadro 1) y sobre las formas de organizar la innovación (Cuadro 2).

Respecto al impacto en los resultados económicos, la superioridad inicial de empresas beneficiarias de las ayudas públicas no se traduce después en una mejora de sus resultados como consecuencia de ser receptoras de ayudas públicas. Así, en cuanto al comportamiento de la productividad no es significativo el efecto que sobre su evolución tiene el apoyo recibido por las EB, aunque tampoco se observa un impacto negativo. En otros dos indicadores de resultados económicos – incremento de las ventas y acceso a mercados exteriores, el impacto positivo existe, pero el tamaño del ese efecto es reducido.



Cuadro 1: Resultados de la estimación del impacto sobre los resultados económicos

Variable	Impacto positivo o negativo	Tamaño del impacto
Intensidad en el crecimiento de las ventas	Positivo	Reducido
Acceso a mercados internacionales	Positivo	Reducido
Crecimiento de las exportaciones	Negativo	Reducido
Crecimiento de la productividad	No significativo	

Fuente: Elaboración propia

Por lo que se refiere a la incidencia sobre la organización de la innovación, los resultados son desiguales.

Cuadro 2: Resultados de la estimación del impacto sobre las formas de innovar

Tipos de variables	Impacto positivo o negativo	Tamaño del impacto
Variables que miden la cooperación (cooperación general, con socios nacionales, con socios internacionales)	Positivo	Alto, menos para la cooperación con socios nacionales
Variables que miden la importancia de distintas fuentes de conocimiento para innovar (cadena de valor, objetivos de la innovación, mejoras organizativas)	Negativo	Alto para las fuentes de universidades y centros públicos
Objetivos de la innovación (mejora de productos, procesos, empleo, responsabilidad social)	Positivo para empleo y responsabilidad Negativo o no significativo para mejoras de productos o procesos	Impacto alto para responsabilidad social

Fuente: elaboración propia

En el campo de la cooperación, los resultados son claros en señalar que sí se produce una adicionalidad positiva en el sentido de que las empresas que reciben las ayudas incrementan su actividad cooperadora. El resultado es más importante de cara a la cooperación internacional.

Respecto a las fuentes de conocimiento más apreciadas por las empresas, el tipo de fuentes donde claramente se produce un impacto adicional positivo es en relación con los conocimientos provenientes de universidades y centros de investigación que son más valorados como consecuencia de haber recibido fondos públicos. En el resto de fuentes o no hay impacto significativo o es de escasa magnitud.

El análisis de los objetivos de la innovación arroja también resultados heterogéneos. Así, son positivos y significativos en relación con la creación de empleo y el incremento de la responsabilidad de las empresas. Son positivos, pero de escasa magnitud respecto a la introducción de mejoras en los productos y no significativos en cuanto se refiere a la mejora de procesos productivos.

A partir de los resultados brevemente expuestos, es posible plantear algunas líneas de cambio en los programas que incorporen ayudas públicas a la I+D+i de las empresas.

Líneas de cambio en los programas que incorporan ayudas públicas a la I+D+i de las empresas.

Por lo que se refiere al *impacto en los resultados económicos* de las empresas, parece incuestionable que deben mejorarse los aspectos relativos a la comercialización de los resultados de la I+D+i. Este es un “talón de Aquiles” sistemáticamente puesto de manifiesto y que los resultados analíticos hacen aún más evidente. Dos son los ejes de actuación que se proponen: de un lado, la inclusión en las propuestas de proyectos para ser financiados de aspectos más directamente ligados a la comercialización de los posibles resultados tecnológicos.

De otro, la traslación a resultados económicos de las actividades de innovación no se produce de manera fácil ni directa, por lo que debe pensarse en complementar los apoyos a la I+D+i con otras medidas que directamente incidan sobre el rendimiento económico como acciones relativas al personal cualificado, financiación, etc.

Las mejoras que se pueden derivar con respecto a cambios en la forma de innovar de las empresas son más diversas y heterogéneas.

Así, respecto a *La cooperación para innovar* se proponen dos líneas de trabajo. De un lado, en lo referente a la cooperación internacional, fomentar la cooperación con empresas de fuera de la Unión Europea, dado el carácter cada vez más global de las innovaciones. De otro, incidir en profundizar la cooperación con empresas españolas, ya que los efectos sobre este tipo de cooperación se han manifestado inferiores a los que se producen en el caso de la cooperación con entidades de investigación y universidades.

Con relación a las *fuentes de conocimiento*. Se debería fomentar la importancia del conocimiento procedente de los elementos integrantes de la cadena de valor, singularmente de proveedores y usuarios. Asimismo debería reforzarse el papel de las universidades como fuente de conocimiento de las empresas innovadoras. En este sentido, la propuesta es que las colaboraciones universidad-empresa forman parte de los méritos del profesorado en su carrera profesional.

Por último, respecto a *Los objetivos de la innovación*. Se sugieren dos líneas de actuación: de una parte, debería darse mucha más importancia a la innovación de producto por su mayor incidencia sobre la productividad de las empresas. De otra, sería conveniente aumentar el grado de novedad de los nuevos productos. Esto ayudaría a mejorar la proyección de las propuestas innovadoras de las empresas, aunque probablemente incidiese sobre el riesgo de fracaso de los proyectos

