



TESIS DOCTORAL

SUBVENCIONES, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD
Prácticas de Gestión en Cooperativas Industriales del País Vasco



DOCTORANDA: MARIANGÉLICA MARTÍNEZ CHÁVEZ // Oñati, 2011

SUBVENCIONES, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD
Prácticas de Gestión en Cooperativas Industriales del País Vasco

MARIANGÉLICA MARTINEZ CHÁVEZ

Directora de Tesis:
Doctora Sain M. López Pérez



Tesis presentada para obtener el título de
Doctora por Mondragon Unibertsitatea

Mondragon Unibertsitatea
Junio, 2011

AGRADECIMIENTOS

La vida es siempre un proceso de aprendizaje colectivo; vives y aprendes de
“...los audaces, de los fuertes, de quien no acepta situaciones,
de quien vivirá a pesar de todo¹.”

Frente a este folio en blanco y después de cinco años de trabajo, se agolpan emociones encontradas. Entiendes que ha sido un largo y enquistado proceso de crecimiento, pero miras atrás y ves el rostro de muchas personas que han vivido, de alguna manera, este intenso proceso contigo. Afortunadamente, te haces consciente de que un folio no es suficiente para agradecer y hacer partícipe de este logro a tantas personas que te han ayudado a crecer durante estos años.

A todos ellos un simple y sincero

GRACIAS:

A Dios, por la vida, el aliento, el ánimo, la templanza, la paciencia; y por permitirme conocer y compartir con personas maravillosas a lo largo de mi existir, sirviendo de testimonios de vida para crecer.

A Juan Ernesto, mi esposo, por ser una fuente inagotable de vida, honestidad y perseverancia. Eres el verdadero artífice de este resultado, del que hoy podemos disfrutar.

A mis padres, José y Dilia; y mis hermanos Nina, Daniel y Estéfani. Orgullosamente puedo decir que aportan equilibrio y estabilidad a mi vida; me inspiran a ser mejor persona. A ustedes debo las virtudes que hoy me ayudan a superar mis debilidades.

A mi sobrino y ahijado, Sebastián Andrés, simplemente por haber nacido y, con tu vida, hacerme querer ser mejor persona y ejemplo para ti. Espero que puedas estar orgulloso de mi.

Nire gaitasunean konfiantza handia eduki dutenei, baita nire buruarengan dudanaren gainetik ere: Eskerrik asko Luxio Ugarte proiektu pertsonal eta profesional honetan euskarri sendoa izateagatik.

A mi Directora de Tesis, Dra. Sain M. López, por aportar sus conocimientos, experiencia y su buen hacer; por su amplia y decidida dedicación.

Enpresagintza Fakultatearen parte diren pertsoneri, batez ere José Ramón Biain, Rosa Igartza, Mónica Gago, eta Mikel Mesonerori, proiektuaren fase desberdinetan eskainitako laguntzagatik; beraien jakintzak onginahi hutsez jartzeagatik. MIK S.Coop. Ikerketa Zentroan bizitza egiten duten Aitor Urzelai eta Saioa Arandori. Esfortzu hau niri eskainitako euskarriaren benetako erantzuna izan dadila.

¹ Extraído de “No culpes a nadie”, Pablo Neruda.

Nire lagun euskaldunei: Garbiñe González, Eunáte Elio, Naiara Arnáez, Paula Arzadun, Urko López, Naroa Elortza, Irune Gómez, Beñat Herce, Fred Freundlich, Nekane Morales, José L. Alonso. Prozesu honen oinarritzko zati bat dira; mila esker etsipeneko orduetan emandako adoreagatik, baita lorpenen ospakizunengatik ere. Bukatzeko, mila esker "euskal alaba orde" gisa eskainitako harrera itzelagatik, hau nire bigarren etxea dela sentiaraziaz.

Aztertutako enpresetako pertsona guztiei, euren denbora dedikatu baitute informazioa eskaintzera, tesi hau gaur egun errealitate bilakatuaz. Eusko Jaurlaritzako Industria, Merkataritza eta Turismo Sailari, tesi hau burutzeko jasotako finantzaketagatik.

A quienes desde la distancia me han hecho saber y sentir que los kilómetros no son un obstáculo para transmitir cariño, respeto y admiración.

Todos han aportado un granito de arena, demostrando que muchas pequeñas acciones realizadas por muchos seres humanos extraordinarios hacen posible la construcción de grandes proyectos; hacen posible el aprendizaje colectivo.

Mila-mila esker bihotzetik,



Mariangélica Martínez Chávez

*A quienes me han dado la vida,
José G. Martínez y Dilia C. de Martínez
Un simple gracias nunca será suficiente...*

ABREVIATURAS

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
Acuerdo SMC	Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio
AGE	Administración General del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BM	Banco Mundial
BOB	Boletín Oficial de la Diputación Foral de Vizcaya
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOG	Boletín Oficial de la Diputación Foral de Guipúzcoa
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOTHA	Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial
CE	Comisión Europea
CICYT	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
COTEC	Fundación para la Innovación Tecnológica
CREST	Comité sobre Investigación Científica y Técnica
DUI	By doing, by using, by interacting
EEl o ERA	Espacio Europeo de Investigación
ENCYT	Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología
ERKIDE	Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi
ESF	Fundación Europea de la Ciencia
FECYT	Federación Española para la Ciencia y la Tecnología
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORFAS	Ireland National Policy and Advisory Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation
FSE	Fondo Social Europeo
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade. En castellano, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IAIF	Instituto de Análisis Industrial y Financiero
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISINR	Índice sintético de innovación nacional regional
Ley Española de Subvenciones	Ley General de Subvenciones 38/2003 de fecha 7 de noviembre. Boletín Oficial del Estado Nº 276, Anexo 3, de fecha 18 de noviembre de 2003.
MCYT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MONDRAGON	Anteriormente, MONDRAGON Corporación Cooperativa (MCC)
NUTS	Nomenclatura de Unidad Territorial Estadística
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCEX	Órganos de Control Externo

OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio
PECI	Planes Estratégicos Corporativos de MONDRAGON
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PROFIT	Programa de Fomento de la Investigación Técnica, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
SMEPOL	SME Policy and Regional Dimension of Innovation.
SNI	Sistema Nacional de Innovación
SRI	Sistema Regional de Innovación
STI	Science, Technology and Innovation
TEKES	Finnish Funding Agency for Technology and Innovation
Tratado CE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
Tratado UE	Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

RESUMEN

En las próximas páginas, se exponen los resultados obtenidos en la investigación desarrollada en cooperativas industriales del País Vasco, en torno al efecto que las subvenciones públicas han generado en su actividad innovadora. Como podrá apreciarse, destaca un grupo de cooperativas que han optado por crear un órgano de coordinación para cooperar entre sí; asimismo, han optado por fuentes de financiación pública para desarrollar proyectos, acciones y actividades de innovación con miras a mantener o incrementar su posición competitiva. Este grupo de empresas resulta de gran interés, porque constituyen un ejemplo diáfano de que las subvenciones pueden ser un mecanismo efectivo para apoyar la financiación de la innovación; además, demuestran que la prolongación en el uso de este instrumento de política pública, no genera per sé dependencia. Se aportarán datos que permiten concluir que los principios cooperativos pueden ser facilitadores del proceso de innovación, pero que éstos deben ir reforzados por una gestión eficiente y racional de los recursos destinados a estos proyectos, para que se evidencien efectos positivos para la propia empresa y para las políticas de desarrollo económico y social en comunidades locales. Finalmente, se presentan directrices acerca del rol que la administración debe adoptar para promover la intercooperación y la racionalidad de los fondos públicos destinados a respaldar la innovación.

ABSTRACT

In the following pages, it is going to be presented the results of a study carried out in industrial cooperatives in Basque Country on the effect of public subsidies on innovation. We observe that a particular group of cooperatives stands out in this regard for having chosen to create a specific inter-cooperative coordinating body. This body allows them to coordinate their choice of sources of public funding as well as the development of projects, actions and activities aimed at promoting innovation that supports or improves their competitive position. This group of firms is a very interesting case since, among other things, it demonstrates that subsidies can be an effective mechanism to support the funding of innovation, and that the prolonged use of this public instrument does not per se generate dependence. The data presented lead to the conclusion that cooperative principles can be facilitators of the process of innovation, but that they have to be reinforced by efficient and rational management of the resources dedicated to these projects if positive effects are to be demonstrated for the company and for local communities' economic and social development policies. Finally, guidelines are offered about the role that public authorities should play to promote inter-cooperation and rationality in the use of public funds to support innovation.

INDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	27
1.1. CONTEXTO GENERAL DEL ESTUDIO	27
1.2. MOTIVACIÓN	35
1.2.1. Conveniencia.....	35
1.2.2. Relevancia social	36
1.2.3. Valor teórico	36
1.2.4. Delimitación.....	37
1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	38
1.3.1. En relación con el estado del arte	38
1.3.2. Relacionadas con las cooperativas industriales del País Vasco.....	39
1.3.3. Relacionadas con prácticas de gestión específicas.....	39
1.3.4. Vinculadas a los mecanismos de control por parte del sector público	40
1.4. OBJETIVOS	40
1.4.1. Objetivo general	40
1.4.2. Objetivos específicos	40
1.5. PROPOSICIONES	41
1.5.1. Proposición general.....	41
1.5.2. Proposiciones específicas.....	41
1.6. DELIMITACIÓN METODOLÓGICA	43
1.6.1. Enfoque, alcance y diseño de la investigación.....	43
1.6.2. Metodología.....	44
1.6.2.1. Fase 1 - Aproximación al problema.....	49
1.6.2.2. Fase 2 - Panorama general: Subvenciones y cooperativas industriales.....	49
1.6.2.3. Fase 3 - Experiencias en la comunidad autónoma vasca: subvenciones de apoyo a la innovación.....	49
1.6.2.4. Fase 4 - Estudio de casos: Prácticas de gestión de subvenciones para financiar la innovación.....	50
1.6.2.5. Fase 5 - Directrices generales: Diseño de programas de subvenciones	50
1.6.2.6. Fase 6 – Consideraciones finales	50
CAPÍTULO 2. APROXIMACIÓN AL PROBLEMA	53
2.1. SUBVENCIONES PÚBLICAS	53
2.1.1. Impacto de las subvenciones públicas en el mercado	54
2.1.2. Justificación económico-social de las subvenciones públicas	59
2.1.2.1. Desarrollo industrial.....	59
2.1.2.2. Innovación	61
2.1.2.3. Redistribución de los ingresos	62
2.1.2.4. Protección del medio ambiente	63
2.1.2.5. Otros factores.....	63
2.1.3. Mecanismos de control	64
2.2. INNOVACIÓN	68
2.2.1. Tipología de la innovación.....	70
2.2.2. Factores que afectan la innovación.....	71
2.2.3. Procesos de innovación y su gestión	76
2.2.3.1. Innovación y teoría evolutiva.....	79
2.2.3.2. Sistema Nacional de Innovación	83
2.2.3.3. Sistema Regional de Innovación.....	88

2.3. COMPETITIVIDAD.....	94
2.3.1. Cambio de paradigma: Competitividad en costes / competitividad por diferenciación	95
2.3.2. Evaluación de la competitividad	99
2.3.3. Políticas públicas para promover la competitividad	106
2.4. ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO	107
2.4.1. Valores y principios cooperativos.....	109
2.4.2. Tipología de las empresas cooperativas	111
2.4.3. Marco jurídico y ayudas públicas	113
2.4.4. Gestión de empresas cooperativas.....	115
2.5. SUBVENCIONES, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN EL MUNDO COOPERATIVO: INTERRELACIÓN DE VARIABLES	118
2.6. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DEL ARTE	120
2.6.1. Conclusiones sobre las subvenciones	121
2.6.2. Conclusiones sobre la innovación.....	122
2.6.3. Conclusiones sobre la competitividad.....	124
2.6.4. Conclusiones sobre el modelo cooperativo.....	124

CAPÍTULO 3. PANORAMA GENERAL: SUBVENCIONES Y COOPERATIVAS INDUSTRIALES

3.1. ESCENARIO MULTILATERAL: EVOLUCIÓN DEL TÉRMINO SUBVENCIONES Y NORMATIVA APLICABLE	129
3.2. UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO MULTILATERAL: APLICACIÓN DEL ACUERDO SMC ..	134
3.3. DIRECTRICES DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE APOYO AL SECTOR EMPRESARIAL.....	145
3.4. DIRECTRICES NACIONALES: SUBVENCIONES Y RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.....	151
3.5. SUBVENCIONES EN EL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO	156
3.6. COOPERATIVAS INDUSTRIALES Y PROGRAMAS DE SUBVENCIONES	161
3.6.1. Subvenciones nacionales: Características, comportamiento y destino	163
3.6.2. Subvenciones autonómicas: Características, comportamiento y destino	174
3.6.3. Subvenciones provinciales: Características, comportamiento y destino.....	186
3.7. CONCLUSIONES: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES.....	191
3.7.1. Proposición 1. Programas de subvenciones: Nivel de administración y grado de exigencia.....	192
3.7.2. Proposición 2: Cooperativas industriales vascas y participación en programas de subvenciones.....	198
3.7.3. Proposición 3: Cooperativas industriales vascas y uso de las subvenciones.....	201

CAPÍTULO 4. ALGUNAS EXPERIENCIAS: GESTIÓN DE SUBVENCIONES DE APOYO A LA INNOVACIÓN

4.1. POLÍTICA EUROPEA DE INNOVACIÓN	205
4.1.1. Rasgos generales de la política europea de innovación.....	206
4.1.2. Programas marco de apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico.....	215
4.1.3. Tendencias de la innovación europea.....	218
4.1.4. Cuadro europeo de la innovación regional.....	225
4.2. POLÍTICA NACIONAL DE INNOVACIÓN.....	229
4.2.1. Sistema Español de Innovación	238
4.3. POLÍTICA VASCA DE INNOVACIÓN.....	241
4.3.1. Sistema de Innovación de la CAPV: Agentes y sus relaciones	248
4.3.2. Características del Sistema de Innovación Vasco	250
4.4. CONCLUSIONES: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES.....	254
4.4.1. Proposición 3: Autoridades autonómicas e innovación.....	258
4.4.2. Proposición 4: Contraste de proposiciones con percepciones individuales	261

4.4.2.1. Participación en programas de subvenciones.....	262
4.4.2.2. Nivel de la administración y grado de exigencia	264
4.4.2.3. Uso de las subvenciones percibidas	265
4.4.2.4. Conclusiones acerca de los resultados de la sub-muestra	266
4.4.3. Selección de empresas para el estudio de casos: Clasificación y caracterización de cooperativas industriales vascas	270

CAPÍTULO 5. ESTUDIO DE CASOS: PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE SUBVENCIONES PARA FINANCIAR LA INNOVACIÓN

5.1. COOPERATIVAS Y FORMAS DE ASOCIACIÓN	277
5.1.1. Grupos cooperativos en el País Vasco: Corporación MONDRAGON	279
5.1.1.1. Grupo Fagor: Fagor Electrodomésticos y Fagor Industrial	286
5.1.1.2. Irizar S.Coop y Ampo S.Coop	294
5.1.1.3. Grupo Orona: Orona y Electra Vitoria.....	299
5.1.1.4. Urola S.Coop.....	303
5.1.1.5. Grupo Danobat: Estarta	305
5.1.1.6. Osatu S.Coop.....	308
5.1.2. Asociaciones y federaciones cooperativas en la CAPV: Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi.....	311
5.1.2.1. Burdinola S.Coop	314
5.1.2.2. Zubiola S.Coop.....	318
5.1.2.3. Arrospe S.Coop.....	321
5.1.2.4. Doilan S.Coop	322
5.2. CONCLUSIONES: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES.....	323
5.2.1. Comparación de la gestión de la innovación y las subvenciones en los casos seleccionados.....	323
5.2.2. Proposición 5: Principios cooperativos y gestión	331
5.2.3. Proposición 6: Influencia del coordinador y nivel de competitividad	336
5.2.4. Proposición 7: Modelos de gestión y gestión de subvenciones	341
5.2.5. Buenas prácticas seleccionadas	343

CAPÍTULO 6. DIRECTRICES GENERALES: DISEÑO DE PROGRAMA DE SUBVENCIONES

6.1. COOPERATIVAS INDUSTRIALES Y LAS SUBVENCIONES PARA LA INNOVACIÓN: PRINCIPALES DIFICULTADES	353
6.2. DISEÑO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SUBVENCIONES A LA INNOVACIÓN	357
6.3. CONCLUSIONES DE LA FASE: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES	362
6.3.1. Proposición 8(i): Mecanismos de control y racionalización de subvenciones	362
6.3.2. Proposición 8(ii): Colaboración y racionalización de subvenciones	368

CAPÍTULO 7. CONSIDERACIONES FINALES

7.1. CONCLUSIONES SOBRE LA INVESTIGACIÓN: OBJETIVO Y PROPOSICIÓN GENERAL...375	375
7.1.1. Aspectos fundamentales del estado del arte.....	376
7.1.2. Comportamiento y participación de las cooperativas industriales vascas.....	381
7.1.3. Experiencias de cooperativas industriales vascas.....	387
7.1.4. Practicas de gestión de subvenciones y de la innovación	389
7.1.5. Subvenciones, control y racionalidad.....	395
7.1.6. Proposición general	398
7.2. LIMITACIONES DEL ESTUDIO DESARROLLADO	398
7.3. LÍNEAS FUTURAS IDENTIFICADAS	399

Referencias Bibliográficas y Documentales	401
---	-----

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo del producto o servicio: De la búsqueda de diferenciación a la eficacia.....	30
Figura 2. Proceso de determinación de precios predatorios.....	32
Figura 3. Metodología del Estudio	45
Figura 4. Matriz de clasificación de cooperativas de la Sub-Muestra	47
Figura 5. Correspondencia entre objetivos, proposiciones, ámbitos, fuentes de información y capítulos.....	48
Figura 6. Sistema Regional de Innovación: Una representación gráfica	90
Figura 7. Nuevo paradigma competitivo: Cuatro áreas claves de la competitividad.....	98
Figura 8. Determinantes de la Competitividad Sistémica	101
Figura 9. Modelo explicativo del crecimiento de la empresa	101
Figura 10. Contexto en el cual se formula la estrategia competitiva de la empresa.....	103
Figura 11. Fuerzas que mueven la competencia de un sector industrial.....	103
Figura 12. Esquema para la determinación de las características de los programas de ayuda	132
Figura 13. Estatus del cumplimiento de la obligación de notificación de las subvenciones (1997-2007).....	135
Figura 14. Estructura del Concierto Económico Vasco y su relación con la Administración Central.....	157
Figura 15. Perfil de las subvenciones nacionales de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la muestra	169
Figura 16. Perfil de las subvenciones autonómicas de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la Muestra	180
Figura 17. Perfil de las subvenciones provinciales de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la Muestra	189
Figura 18. Áreas de actuación del Plan de I+D+i 2004-2007	235
Figura 19. Sistema Español de Ciencia y Tecnología	239
Figura 20. Evolución del Presupuesto Público de I+D (Mill. €) 1997-2007.....	240
Figura 21. Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000: Sistema de Ciencia, Tecnología y Empresas.....	243
Figura 22. Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004: Agentes del sistema	245
Figura 23. Ejes del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010.....	247
Figura 24. Política Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (1980-2015)	248
Figura 25. Sub-Muestra: Clasificación según las variables Innovación – Subvenciones	271
Figura 26. Corporación MONDRAGON: Estructura organizativa actual	281
Figura 27. Sistema de Innovación de MONDRAGON	283
Figura 28. División de elevación de la Corporación MONDRAGON.....	300
Figura 29. Estructura del Sistema de Innovación en el Grupo Orona.....	301
Figura 30. Pasos del Proceso de Evaluación	361

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cooperativas industriales vascas: Sectores	46
Tabla 2. Muestra Teórica: Empresas seleccionadas, clasificadas por tamaño y grupo de afiliación .	48
Tabla 3. Resumen: Períodos abarcados por las notificaciones más recientes de subvenciones presentadas por los miembros.....	136
Tabla 4. Proporción de Subvenciones en función del gasto público 1998-2007	138
Tabla 5. Proporción de Subvenciones en función del PIB 1998-2007	140
Tabla 6. Número de Medidas Compensatorias aplicadas por sectores 1995-2008	142
Tabla 7. Medidas Compensatorias aplicadas por la UE. Sectores (1995-2008)	143
Tabla 8. Medidas impuestas por Miembros OMC a la UE. Sectores (1995-2008)	144
Tabla 9. Ayudas Estatales: Situación en Países Miembros de la Unión Europea	149
Tabla 10. Nº de programas de subvenciones por categorías	167
Tabla 11. Subvenciones Nacionales – Cuantía percibida por programa y comportamiento de la muestra (1996-2007)	171
Tabla 12. Subvenciones Nacionales – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007.....	173
Tabla 13. Subvenciones Nacionales: Nº beneficiarias según tamaño	174
Tabla 14. Nº de programas de subvenciones por categorías	176
Tabla 15. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por programa y comportamiento de la muestra (1996-2007).....	182
Tabla 16. Subvenciones Autonómicas: Nº beneficiarias según tamaño	183
Tabla 17. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007.....	184
Tabla 18. Nº de programas de subvenciones por categorías	187
Tabla 19. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por programa y comportamiento de la muestra (1996-2007).....	190
Tabla 20. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007.....	191
Tabla 21. Subvenciones Provinciales: Nº beneficiarias según tamaño	191
Tabla 22. Participación de la Muestra en Programas de Subvenciones.....	198
Tabla 23. Subvenciones nacionales, autonómicas y provinciales: Nº beneficiarias según tamaño .	199
Tabla 24. Sub-Muestra: Obtención de ayudas públicas	262
Tabla 25. Sub-Muestra: Identificación de fuente principal de las ayudas públicas recibidas	263
Tabla 26. Sub-Muestra: Características de las ayudas percibidas	263
Tabla 27. Sub-Muestra: Percepciones respecto al nivel de exigencia según autoridad otorgante...264	
Tabla 28. Empresas clasificadas en el Cuadrante II (+Subvenciones + Innovación)	273
Tabla 29. Clasificación de las Cooperativas Industriales Vascas según Grupo de afiliación	337

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Relaciones entre Niveles de Análisis y Objetos del Control y Evaluación	65
Cuadro 2. Diez pasos para garantizar la racionalidad de las ayudas públicas	67
Cuadro 3. Clasificación de las innovaciones según tipo y grado de novedad	71
Cuadro 4. Fases de excelencia de la cultura de la innovación	73
Cuadro 5. Obstáculos a la innovación	74
Cuadro 6. Modelos del Proceso de Innovación	77
Cuadro 7. Características de los Modos de Innovación STI Y DUI	78
Cuadro 8. Tipos de Aprendizaje.....	84
Cuadro 9. Fortalezas y debilidades del enfoque de SNI	87
Cuadro 10. Críticas al Enfoque de los SRI	93
Cuadro 11. Clasificación de las organizaciones que conforman la Economía Social.....	108
Cuadro 12. Principios y valores cooperativos	110
Cuadro 13. Tipología de las cooperativas.....	111
Cuadro 14. Marco jurídico aplicables a las cooperativas.....	113
Cuadro 15. Listado de Programas de Ayudas Públicas destinadas a las Cooperativas	114
Cuadro 16. Problemas que se generan en empresas cooperativas	118
Cuadro 17. Investigaciones empíricas en torno a Subvenciones, Innovación, Competitividad y Cooperativas.....	119
Cuadro 18. Comparación de las clasificaciones de países. Subvenciones, Gastos Público Total y PIB 2003-2007.....	141
Cuadro 19. Régimen General de Excepción: Ayudas compatibles con el Mercado Común Europeo	148
Cuadro 20. Clasificación de empresas según tamaño.....	162
Cuadro 21. Clasificación de los Programas de Subvenciones	162
Cuadro 22. Listado de programas nacionales en los que han participado las cooperativas de la muestra	163
Cuadro 23. CDTI: Programas de subvenciones	165
Cuadro 24. Listado de programas administrados por el Gobierno Vasco en los que han participado las cooperativas de la muestra	174
Cuadro 25. Listado de programas administrados por las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en los que han participado las cooperativas de la muestra	186
Cuadro 26. Cuadro Comparativo: Exigencias de los Programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias las empresas de la muestra.....	196
Cuadro 27. Relación Nivel de Administración - Grado de exigencia	197
Cuadro 28. Libro Verde de la Innovación: Acciones prioritarias	208
Cuadro 29. III Plan de I+D: Áreas temáticas incluidas en los Proyectos de I+D y Acciones Especiales	231
Cuadro 30. IV Plan de I+D: Áreas y acciones estratégicas	232
Cuadro 31. Líneas Generales de la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología	236
Cuadro 32. Plan de Sociedad de la Información 2002-2005: Ámbitos de actuación	244

Cuadro 33. Sistema Vasco de Innovación: Agentes y Características	248
Cuadro 34. Diagnóstico del Sistema de Innovación Vasco	252
Cuadro 35. Información básica de las empresas de la Sub-Muestra	261
Cuadro 36. Análisis comparativo entre casos seleccionados de la Corporación MONDRAGON: Gestión de la Innovación y de las Ayudas Públicas	325
Cuadro 37. Análisis comparativo entre casos seleccionados de ERKIDE: Gestión de la Innovación y de las Ayudas Públicas.....	329
Cuadro 38. Innovación y Competitividad: Comportamientos cooperativos identificados en la Muestra Teórica.....	332
Cuadro 39. Proceso de Evaluación de Políticas: Métodos para la generación de Información.....	361
Cuadro 40. Características de los Modos de Innovación STI Y DUI	394

INDICE DE APENDICES

Apéndice A. Listado de cooperativas que Conforman la muestra	425
Apéndice B. Cuestionario aplicado a la muestra	429
Apéndice C. Definición básica de la investigación	435
Apéndice D. Descripción de las fuentes de información oficiales	439
Apéndice E. Estudio de Casos: Protocolo de actuación	443
Apéndice F. Preguntas guías para las entrevistas semiestructuradas	447
Apéndice G. Períodos abarcados por las notificaciones más recientes de subvenciones presentadas por los miembros ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.....	449
Apéndice H. Programas de subvenciones nacionales: Comparación	451
Apéndice I. Programas de subvenciones autonómicos: Comparación	465
Apéndice J. Programas de subvenciones provinciales: Comparación	515
Apéndice K. Entrevistas realizadas.....	521

Capítulo 1

Introducción

1. Introducción

1.1. CONTEXTO GENERAL DEL ESTUDIO

Nos encontramos inmersos en la peor crisis económica acaecida desde la década de los 30's, coinciden en señalar Stiglitz (2010: 13), Jonung y Drea (2010: 115), Soros (2008: vii), Pérez (2010) siendo especialmente destacable la amplia acción del sector público para apoyar la actividad económica, el desarrollo local, el empleo; en definitiva, la transferencia de recursos públicos a distintos ámbitos de la economía real ha sido utilizada como una herramienta para alcanzar la estabilización de la economía, reanudar el crecimiento y, por ende, hacer frente a los riesgos sistémicos derivados de la fractura del mercado interbancario, principal expresión tangible de la situación actual. Esta readaptación de la política keynesiana se ha materializado primordialmente en el nivel sustantivo de ayuda pública destinada al sector financiero, bajo la premisa definida por la Comisión Europea (2009: 4) de que "Un sistema bancario estable es clave para proporcionar liquidez a la economía", teniendo un efecto directo y condicionante en el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs).

Esta situación es especialmente relevante considerando que "En la Unión Europea ampliada a 25 países, en torno a 23 millones de PYME aportan aproximadamente 75 millones de puestos de trabajo y representan el 99 % de todas las empresas" (Comisión Europea, 2006c: 5). En tal sentido, se reconoce el rol preponderante en la economía europea de las microempresas y las pymes, ya que son un núcleo de capacidades empresariales, de innovación y empleo. La subsistencia y crecimiento de muchas de estas empresas depende en gran medida del acceso a la financiación para desarrollar sus planes estratégicos en torno a la continua búsqueda de la competitividad.

El término *Competitividad* engloba un sin fin de factores sobre los que debe incidirse para mejorar su valoración, a juicio de Esser et al. (1994: 10). Constantemente, se habla en la actualidad del nivel de competitividad de los países, presentándose la dificultad de medir el mismo. Surgen cuestionamientos diversos en torno a los factores que deben ser evaluados y la metodología para medirlos.

Al respecto, Krugman (2004: 17) argumenta que la competitividad no es más que un juego suma cero, cuyos únicos actores son las empresas, ya que mientras unas ganan, otras pierden la cuota que fue ganada por las primeras.

La línea de flotación es literalmente su línea de flotación: si la empresa no puede pagar a sus trabajadores, proveedores y obligacionistas, tendrá que dejar su actividad. Por lo tanto, cuando decimos que una empresa no es competitiva, queremos decir que su posición de mercado es insostenible; que a menos que mejore su funcionamiento, dejará de existir. (Krugman, 2004: 17)

Pero los Estados nunca quiebran; pueden ser más o menos pobres, con más o menos problemas económicos, sociales, políticos, entre otros, pero su línea de flotación no está bien definida, por lo que, a juicio de Krugman (2004: 17-24), el concepto de competitividad nacional es engañoso. En este caso, el juego no representa una suma cero, ya que una mejoría en la economía de un país no es alcanzada necesariamente gracias a dificultades en la economía de otro país; es posible que ambos hayan logrado mejoras significativas. En ocasiones, un crecimiento en la economía de un país, puede coadyuvar a que otros países alcancen también ciertas mejoras, ya sea por un incremento del mercado, o por la venta de bienes de mejor calidad a mejores precios.

Una definición tradicional de la competitividad de los Estados puede generar consecuencias importantes: Primero, una erogación sustantiva de ingresos públicos para ejecutar políticas tendentes a mejorar la competitividad del país; segundo, podría servir de excusa para apoyar medidas proteccionistas y barreras comerciales. Y tercero, podría promover el desarrollo y ejecución de políticas públicas erróneas en un amplio espectro de aspectos relevantes. (Krugman, 2004: 26)

Esta visión de Paul Krugman ha sido ampliamente criticada, ya que algunos estudiosos consideran que no es posible aseverar que la competitividad empresarial es necesariamente un juego suma cero, y la competitividad estatal es un juego suma variable.

Rubalcaba (2002: 69) argumenta que la definición del tipo de juego (entiéndase, juego de suma cero o variable), no debe estar relacionado directamente con el actor de que se trate, es decir con los Estados o con las empresas. Por el contrario, determinar si la competitividad es un juego de suma cero o no dependerá del "...tamaño del mercado, su organización, el grado de concentración empresarial y espacial de la industria, la dependencia externa y la movilidad de los sectores productivos". Al respecto, continua señalando "...Los juegos suma cero se podrán producir con más facilidad en aquellos sectores y países con mercados más estrechos, estructuras más concentradas y poco diversificadas y muy dependientes del comercio exterior..." (Rubalcaba, 2002: 70).

La competitividad puede estar referida principalmente a la capacidad de ofrecer bienes y servicios a precios atractivos para los demandantes, en cuyo caso la decisión de compra tiene que venir dada por el atributo precio, siendo la calidad y el servicio, cualidades valoradas en un segundo plano. Bajo esta estrategia ha tenido lugar un creciente enfrentamiento entre competidores, a objeto de buscar alternativas que permitieran reducir los costes de producción, considerando que acciones de esta naturaleza, producirían una mayor aceptación por parte de los consumidores, y en consecuencia, se promovería un incremento sostenido de las ventas y, por ende, de la rentabilidad de la empresa.

Esta táctica ha sido desarrollada ampliamente por los países asiáticos. Entre éstos destaca China, quien se caracteriza por haber alcanzado un nivel de precios sumamente bajo, un importante volumen de producción de bienes y servicios, y una indiscutible capacidad de adaptación a las necesidades del cliente (en materia de calidad, precios, características), que ha logrado desplazar a proveedores de otras latitudes.

Por otra parte, se presentan países como Singapur, Hong Kong, Taiwán, Corea; éstos pasaron de ser países de escaso rendimiento, a lograr un vertiginoso nivel de desarrollo, que les ha permitido

incrementar sustancialmente su cuota de mercado a nivel mundial, mediante la reducción significativa de los precios de venta de bienes y servicios.

Este desarrollo sustancial ha tenido lugar mediante la aplicación de modelos de desarrollo ciertamente cuestionados. Por ejemplo, en China se ha mantenido una economía fuertemente centralizada, que compromete altamente los derechos humanos de sus ciudadanos (bajo nivel salarial, trabajo infantil, condiciones inhumanas para los trabajadores, entre otros) y restringe el acceso de nuevos competidores. En Hong Kong, Taiwán, Corea, Singapur se ha sostenido un férreo control estatal que ha incidido directamente en los niveles de precios, ya sea por medio de la intervención directa en materia de inversiones, nivel de importaciones y exportaciones, fijación directa de precios, o por participación mayoritaria en empresas consideradas estratégicas.

Este modelo de competencia basado en reducción de costes ha alcanzado tal nivel de profundización, que empresas ubicadas en otros países iniciaron un proceso de redefinición de estrategias, a objeto de subsistir en el mercado, en un primer momento, y teniendo por objetivo a mediano y largo plazo, mantenerse y crecer, por lo que ha ido cobrando importancia el tema de la innovación: Competencia basada en la diferenciación, mediante la creación de valor.

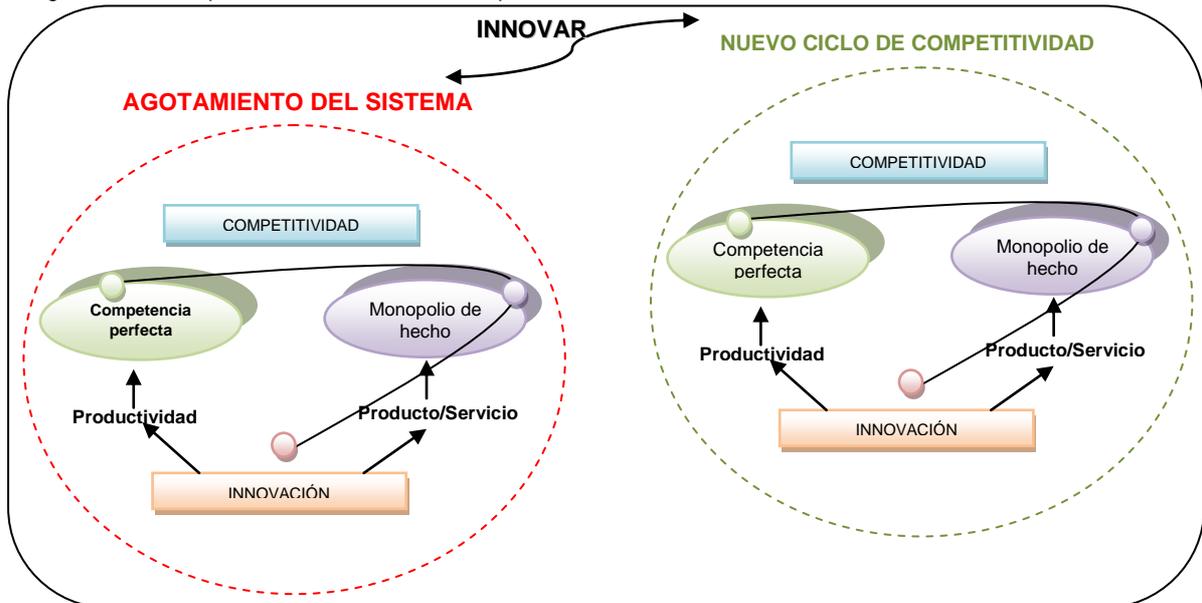
La innovación puede ser entendida por medio de la curva "S", la cual propone que el grado de mejora del funcionamiento de un producto o proceso en un determinado período depende del grado de madurez de la tecnología; no obstante, mientras que se produce el tránsito de esta tecnología, surgen elementos que pueden generar una nueva tecnología, con lo cual es esencial poder determinar el punto de inflexión de la tecnología actual y las directrices de la nueva tecnología (Christensen, 1999: 43-44).

Para Barros (2006: 3) "...una empresa sólo puede superar a sus rivales si establece una diferenciación que pueda mantener. Por lo tanto, debe entregar mayor valor a los clientes que la competencia..." Esta estrategia, a juicio de Fernández y Ruiz (2004: 19) y Stiglitz (1995: 74) con base en las constataciones de Adam Smith, permitirá a la empresa ubicarse momentáneamente en una virtual posición de monopolio de hecho, la cual se verá debilitada a medida que el resto de competidores adopten esos nuevos cambios o produzcan otros, por lo que se evoluciona hacia una situación de competencia perfecta. En este punto, se requiere aumentar la eficacia para incrementar la productividad, teniendo presente que una vez alcanzado el punto de saturación, se necesitará nuevamente generar innovaciones para producir un nuevo ciclo de competitividad. Esta interacción puede sintetizarse por medio del siguiente esquema. (Ver Figura 1)

Se trata de diseñar una estrategia competitiva empresarial, cuyo objetivo sea construir una ventaja competitiva sostenible en el tiempo, en virtud de lo que urge la transformación profunda de la visión, pasando de mantener una actitud pasiva a una proactiva.

Para Ranadivé (1999: 20-23), la actitud proactiva está justificada en el hecho de que la empresa debe adquirir, desplegar y explotar la información activa y en tiempo real, configurando una "compañía impulsada por acontecimientos", siendo su más relevante característica la percepción y respuesta instantánea. Para ello, emplea el poder de la información para activar el desarrollo de nuevos productos y servicios a ser ofertados a consumidores intermedios y finales dentro del sector en el que participa u otros conexos.

Figura 1. Ciclo del producto o servicio: De la búsqueda de diferenciación a la eficacia



Fuente: Adam Smith en Fernández y Ruiz (2004: 19) y Stiglitz (1995: 74) Elaboración propia.

En tal sentido, es oportuno recordar que "...las empresas de nuestro tiempo están entrando en un período, en el cual las teorías gerenciales promotoras de la flexibilidad competitiva mediante el manejo de la complejidad (y su pariente cercano, el caos), serán los únicos escenarios probables en un mundo cada vez más improbable." (Ranadivé, 1999: 23).

Las empresas son excelentes representaciones de lo que en física y matemáticas se denominan "sistemas complejos" o "sistemas caóticos".

... son sistemas que se retroalimentan del entorno, interactúan con él, aprenden de las experiencias y, como resultado, participan en la creación de su propio destino. Las organizaciones empresariales son sistemas abiertos en cuanto que interactúan de forma creativa con las personas que componen el entorno de su empresa (clientes, proveedores, competidores ...), moldean las necesidades de sus clientes y ofrecen servicios/productos de valor añadido (Agirre, 2001: 31).

La estrategia empresarial debe enmarcarse en primer lugar, en su entorno más cercano, de cuyo análisis deriva la relación de la empresa de que se trate con el sector o sectores industriales a los cuales se enfrenta y/o participa o pretende participar. Canals (2000: 85) asegura que: "En el campo de la dirección estratégica se ha concedido una enorme importancia al entorno en el que la empresa desenvuelve sus actividades como un factor condicionante (Andrews, 1971) o determinante (Porter, 1997) de la estrategia de una empresa". Así pues, el análisis primario del microentorno es condición fundamental e inevitable para abordar otras esferas más generales, como sería el entorno nacional e incluso, el entorno internacional, dependiendo directamente de la visión y plan de negocio en cuestión.

En consecuencia, las empresas modernas tienen la necesidad de contar con una estrategia de desarrollo que les permita mantenerse en su mercado y buscar nuevos nichos para la colocación de sus bienes y servicios, para lo cual en ciertas ocasiones, requerirán el apoyo gubernamental, limitado por las normas aceptadas mediante la suscripción de tratados y demás acuerdos internacionales.

El gobierno puede aumentar o disminuir las posibilidades de conseguir esta ventaja competitiva, pero no puede crearla, siendo ello tarea exclusiva del sector privado, a juicio de Canals (1991: 101) y Amigo (2005: 11-12). De lo anterior se desprende, que el papel del Estado es el de proporcionar un entorno favorable; ello implica actuar como agente promotor y responsable de dotar al país de infraestructura básica, marco regulatorio, desarrollo tecnológico y servicios básicos de educación y salud, para permitir a las empresas competir con ventaja en su mercado nacional y los mercados internacionales.

Un instrumento ampliamente utilizado han sido las subvenciones; los gobiernos las emplean por numerosas razones, y algunas de ellas son más fáciles de entender y de defender que otras. Las subvenciones se aplican para crear infraestructura, para ayudar a los sectores que tropiezan con dificultades o fomentar nuevos sectores, para promover la investigación y desarrollar nuevos conocimientos, para distribuir ingresos, para ayudar a los consumidores pobres y para alcanzar otros diversos objetivos de política (Organización Mundial del Comercio, 2006: xxv).

En cualquier caso, las subvenciones públicas, tanto las erogaciones de recursos como otras de carácter no dinerario, son susceptibles de ocasionar distorsiones en los flujos comerciales en mayor o menor magnitud, en atención al nivel de ventaja competitiva que aporten al beneficiario, por ejemplo a los exportadores, ramas de producción nacional, consumidores, entre otros.

Este instrumento de política pública no es exclusivo, en cuanto a pertinencia y eficacia, para corregir los posibles fallos del mercado; por el contrario, debe entenderse como una política aplicable en circunstancias excepcionales, una vez determinado el impacto derivado de su utilización. Asimismo, debe caracterizarse por su no recurrencia, ya que esto último puede producir situaciones negativas para la economía, como sería la dependencia de dichos flujos para desempeñar la actividad ordinaria de la empresa.

En torno a éstos, se ha tejido una matriz de opinión. Por una parte, se evidencia un grupo que considera que las subvenciones son acciones perfectamente racionales, sensatas y legítimas que redundan en beneficio de los consumidores, en el entendido que dicho beneficio supera con creces las pérdidas del productor afectado por la discriminación de precios, obligándolo a reducir sus costos para poder ofrecer un mejor producto a un mejor precio.

Por otra parte, hay quienes afirman que la mayoría de los casos de otorgamiento de subvenciones no pasarían las pruebas para demostrar una fijación de precios predatorios u otras prácticas anticompetitivas, pues la reducción sustancial del precio al que venden sus productos en el mercado del país importador, no deriva de un progreso en los niveles de competitividad, por lo que se estaría en presencia de una competitividad artificial.

La fijación de precios predatorios se entiende como:

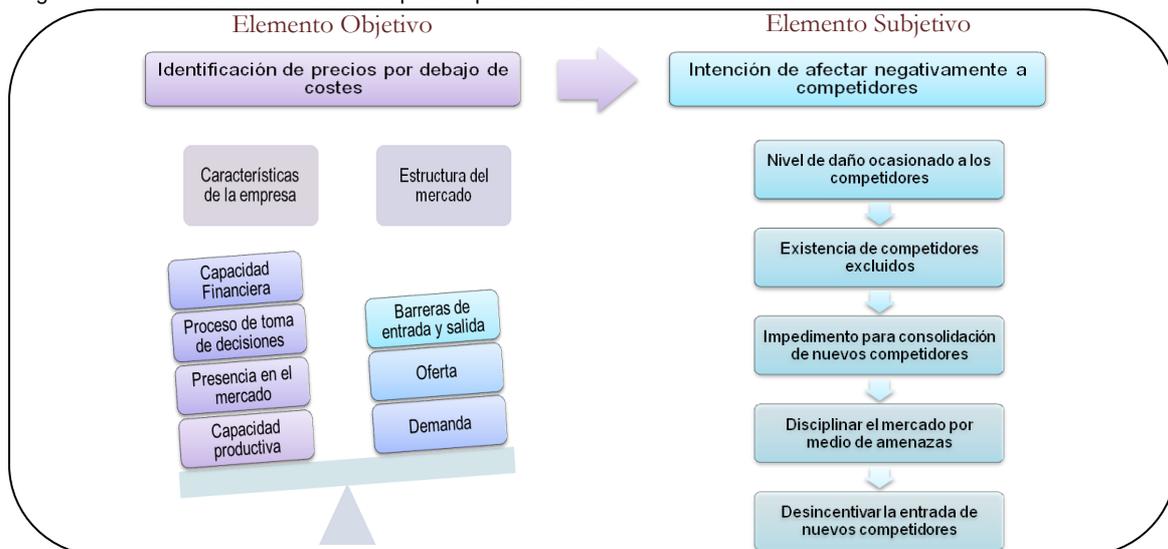
aquel comportamiento estratégico por el cual un operador que actúa en el mercado incurre deliberadamente en unas pérdidas a corto plazo con la intención de eliminar o debilitar uno o varios competidores para así, incrementar su poder de mercado y poder fijar, a largo plazo y de forma sostenida, unos precios más elevados que le concedan rentas monopolísticas. (Grau y Merino, 2005: 2).

Señala Grau y Merino (2005: 5-15) que la determinación de precios predatorios se realiza por medio de dos elementos: el primero de carácter objetivo, cuya finalidad es el establecimiento de

precios por debajo de costes, considerando las características del operador y la estructura del mercado. En segundo lugar, el elemento subjetivo, por medio del cual se define la intención de afectar negativamente a un competidor. Gráficamente este proceso puede ser expresado de la siguiente manera: (Ver figura 2)

Sin embargo, en el caso de que se otorguen subvenciones a una empresa y ésta inicie una estrategia de reducir los precios por debajo de los costes, con el fin de lograr desplazar a sus competidores, se estaría frente a una situación de precios predatorios, aunque dicha situación no implique pérdidas para éstas, pues las mismas estarían siendo soportadas parcial o totalmente por los fondos públicos con los que ha sido beneficiada.

Figura 2. Proceso de determinación de precios predatorios



Fuente: Grau y Merino (2005: 5-15). Elaboración propia.

Con el panorama descrito, el reto del sector productivo es entonces la creación de valor para diferenciarse de sus competidores, lo que implica innovar, como ha venido siendo señalado, y ello a su vez, supone iniciar un proceso extenso y cuyos resultados no pueden preverse con anterioridad, debido a que, la decisión final acerca de si un bien o servicio aporta valor, recae en el mercado, por lo que se tendrá que producir su introducción en el mismo y esperar la reacción. Así pues, las empresas se encuentran en continua competencia: "...en los factores productivos y en los clientes, y, finalmente, competencia por los ingresos con que hacer frente a los costes" (Jiménez y Arroyo, 2002 en Arroyo, 2005: 14); es por ello, que deben adoptar importantes decisiones, las cuales van a configurar la estrategia a seguir.

Esser et al. (1994: 33) argumenta que las empresas competitivas del futuro serán aquellas capaces de manejar equilibradamente cuatro criterios: la eficiencia, la calidad, la flexibilidad y la rapidez.

- a. *En la eficiencia*, se deberán afectar paralelamente tanto la productividad del trabajo, como del capital.
- b. *La calidad*, debido a la necesidad de cumplir con prescripciones establecidas en ciertas normativas internacionales, ampliamente aceptadas.

- c. *La flexibilidad*, entendida desde cuatro importantes dimensiones: la habilidad para cambiar rápidamente y producir nuevos productos (flexibilidad de producto); la capacidad de cambiar en volumen eficientemente (flexibilidad de volumen); la destreza para efectuar transformaciones en ciertos procesos por medio de vías distintas, sin que afecte negativamente otros procesos (flexibilidad de rutas); y, pericia para producir una nueva familia de productos de forma distinta, incluso utilizando insumos diferentes (flexibilidad de procesos).
- d. *La rapidez*, como posibilidad de generar innovaciones continuamente, medida en términos de productos lanzados al mercado en un período concreto de tiempo, capacidad de reproducir sin mayores contratiempos las innovaciones generadas por empresas líderes del sector, y/o posibilidad de adaptarse a las nuevas exigencias del cliente.

Todas las decisiones y diseño de estrategias están íntimamente relacionadas con el tipo de organizaciones a la que se esté haciendo referencia, considerando que los procesos discrepan sustancialmente. En este sentido, es complejo hablar de sector privado y sector público, ya que en ellos difícilmente puedan incluirse las empresas de la economía social: las cooperativas. Argumentan Barea (1991: 13) y Sanchis (1995: 55) que:

...la Economía Social es aquella que comprende empresas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, pero cuya distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio; el peso y la toma de decisiones es igual para todos los socios...

Precisamente, la estructura y principios sobre los que se estructuran las cooperativas, han sido considerados como elementos que favorecen el desarrollo de la innovación; es más, hay quienes consideran que la propia organización en sí misma es un claro ejemplo de innovación "...ya que plantea un nuevo arreglo organizacional, una manera diferente de administrar el poder y de organizar el capital humano, donde se coloca a la persona en el centro de la organización y se pregona y propicia una gestión democrática y participativa" (Dávila, 2002: 106).

Este grupo de empresas, considera Sanchis (1995: 11) han alcanzado un alto grado de desarrollo, logrando aportar soluciones concretas a situaciones que la empresa tradicional no ha podido solventar.

Vara (1994) señala que: "Las características de las sociedades cooperativas hacen que sean consideradas instrumentos útiles para acometer políticas de desarrollo económico y social en comunidades locales" (Agirre y Lizarralde, 2007: 7), ello se debe fundamentalmente a los siguientes factores:

- a. Son empresas muy flexibles en cuanto al tamaño y a la movilidad de sus socios.
- b. Contribuyen a la formación de un espíritu empresarial.
- c. Permiten ajustes bastante rápidos del salario real, tanto a la baja como al alza, según la coyuntura económica, y, por tanto, producen efectos favorables en el sostenimiento del empleo.

- d. Por propia exigencia de los principios cooperativos, deben invertir en la formación de su capital humano y tomar las decisiones de forma participativa. En consecuencia, contribuyen a elevar el nivel de cualificación global del factor trabajo vinculando formación-experiencia-compromiso. (Agirre y Lizarralde, 2007: 7).

Marcuello y Saz (2008: 61) agregan que "...el cumplimiento de los principios cooperativos permiten que se genere capital social en la empresa cooperativa, el cual constituye un activo intangible de carácter estratégico que puede influir en la competitividad de la organización". Especialmente, el principio de cooperación posibilita la construcción de redes y "lazos horizontales" de unas cooperativas con otras, lo cual ofrece una posibilidad a las de menor tamaño de "disponer de infraestructuras que les permitan alcanzar y disponer de economías de escala", a la vez que aporta flexibilidad y capacidad de respuesta a los cambios.

Por su parte, Bakaikoa et al. (2004: 265) destacan investigaciones recientes, en las que se ha llegado a la conclusión que el desarrollo del proceso innovador y la creación de una cultura en este sentido, se ha visto beneficiado en el contexto de empresas de economía social, debido a que las mismas adquieren compromisos con el entorno social y se identifican plenamente con principios como la formación y la cooperación, promoviendo además redes empresariales.

En tal sentido, los recursos públicos destinados a este tipo de organizaciones, pueden ser ampliamente aprovechados con una esperanza de éxito elevada, situación que a su vez, puede generar un efecto multiplicador en el resto de la economía, haciendo frente a tendencias económicas actuales, como sería la deslocalización para el mejor aprovechamiento de las ventajas en costes de factores productivos, la competencia sin cooperación, que suele caracterizar a un importante grupo de empresas del sector privado, entre otros.

En conclusión, el desarrollo de la innovación empresarial se perfila hoy día como un objetivo estratégico en el sector empresarial, que implica importantes inversiones, alto riesgo y, en la mayoría de los casos resultados inciertos (Lundvall, 1992), pero representa un reto para la sociedad en general, y es que "El crecimiento, el mantenimiento del empleo y la competitividad pasan inevitablemente por la innovación" (Comisión Europea, 1996a: 7). En este contexto, el apoyo del sector público al sector empresarial resulta cuanto menos importante, pues la minimización del riesgo (fundamentalmente en materia de recursos), por medio del otorgamiento de subvenciones provenientes de fondos públicos, pudiera constituir un factor para la promoción de la actividad innovadora, sin que ello implique un traslado de la responsabilidad, lo cual podrá alcanzarse mediante la utilización de mecanismos de control eficientes y eficaces que permitan fiscalizar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Frente a esta realidad es indispensable procurar dos actitudes. Por una parte, la de las empresas, que debe caracterizarse por la implicación directa en la innovación, por medio de la designación de recursos humanos y económicos para el desarrollo de estas actividades, y el uso eficiente y racional de aquellos recursos provenientes de fuentes externas, fundamentalmente los de origen público, ya que los mismos normalmente no generan compromisos financieros, y en consecuencia, puede tenderse a realizar un uso ineficiente de los mismos.

En segundo lugar, la racionalidad por parte del sector público, quien debe diseñar mecanismos que garanticen el control eficiente y eficaz de las subvenciones otorgadas, mediante la fiscalización del uso de las mismas y el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados, de forma tal que se evite la utilización indiscriminada de este mecanismo.

1.2. MOTIVACIÓN

La motivación de la investigación desarrollada, se aborda mediante 4 criterios básicos: Conveniencia, Relevancia Social, Valor Teórico y Delimitación Temporal.

1.2.1. CONVENIENCIA

La innovación constituye en la actualidad un tema relevante, especialmente para los agentes económicos, debido a que representa un mecanismo para configurar la estrategia empresarial con miras a actuar en un entorno caracterizado por la competencia intensiva y el cambio; ésta ya no se entiende como una simple táctica de reducción de precios, sino que por el contrario, exige la capacidad de identificar las señales del mercado y poder hacer frente a ellas, aún antes de que el propio mercado pueda percatarse de estas nuevas necesidades. (Es lo que en algunas oportunidades ha llegado a denominarse “crear necesidades”, o mantener una postura proactiva). En este escenario surge la necesidad de encontrar fuentes para poder financiar esta actividad que se caracteriza, entre otras cosas, por la incertidumbre.

El estudio en cuestión pretende constituir una referencia básica acerca de experiencias exitosas en cuanto a la gestión de la innovación financiada con fondos públicos en empresas cooperativas. Ello es vital, considerando que una empresa que se convierte en beneficiaria de dichos recursos, por lo general, no incurre en costes financieros, debido a que suelen ser subvenciones no reintegrables (puede incurrir en otro tipo de costes, como aquellos derivados de la satisfacción de requisitos por parte de la administración otorgante, etc.), siendo ello susceptible de convertirse en un factor que desestime la inversión privada en esta actividad.

El análisis de las prácticas de gestión en este sentido se centra en la identificación de los factores cruciales para el éxito en este tipo de experiencias.

Se estima que la investigación constituye un aporte sustancial, debido a que profundiza en ideas complementarias al uso de las subvenciones, a fin de maximizar la ventaja que potencialmente ofrece a las empresas; ello se logra al indagar en prácticas empresariales para gestionar dichos recursos. Esta motivación ha surgido como consecuencia de la obligación que han asumido los miembros de la Organización Mundial del Comercio (en lo subsiguiente, OMC) de dar cumplimiento a compromisos multilaterales de reducción progresiva de este tipo de ayudas al sector empresarial, como vía para minimizar los efectos que se generan en el comercio internacional.

En otro sentido, los resultados del estudio permiten contar con directrices esenciales, que pueden ser de utilidad para que el sector público diseñe programas de subvenciones adecuados a las necesidades del sector productivo, e instrumentos que proporcionen datos acerca del uso eficiente y racional de dichos fondos, evitando en consecuencia, la dependencia.

1.2.2. RELEVANCIA SOCIAL

La eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos constituye un factor esencial en la actividad básica del sector público, razón por la cual la investigación aborda y profundiza en la contribución de los programas de subvenciones públicas al desarrollo de la estrategia innovadora de las empresas cooperativas de la Comunidad Autónoma Vasca.

El análisis de dichos resultados constituye una contribución significativa para el diseño y ajuste de las normativas públicas tanto a las necesidades de maximización de los recursos públicos, como de aquellas derivadas del propio sector empresarial, en el proceso de búsqueda de mecanismos para mantenerse y crecer en el mercado nacional e internacional.

Esta justificación se corresponde con las aseveraciones formuladas por Osuna et al. (2005: 79) "...el marco metodológico actual no es lo suficientemente flexible y amplio como para dar respuestas satisfactorias a cuestiones relacionadas con la evaluación de programas donde las redes de interacción y estructuras deben ser necesariamente analizadas, valorando su contribución a los procesos de gobernanza y a la potenciación de las organizaciones y territorios y de las políticas que se lleven a cabo".

En segundo término, el tema de la innovación en los países en desarrollo guarda en sí mismo, mayores complejidades, debido a la menor disponibilidad de recursos para hacer frente a este nuevo reto. Este grupo de países analizan con gran cuidado el nivel de apoyo que pueden brindar a sus sectores productivos, a fin de que éstos puedan mantenerse y crecer para generar un efecto multiplicador en otros sectores, y así dinamizar la economía.

En consecuencia, han promovido la constitución de cooperativas, por considerar que éstas pueden favorecer una repartición más equitativa de la riqueza, manejar mejor el riesgo inherente a la actividad empresarial e incrementar el compromiso e identificación de las personas con la organización. En este sentido, los resultados de la investigación son de especial utilidad para este grupo de países, quienes intentan mejorar su posición global en el mercado mundial.

1.2.3. VALOR TEÓRICO

Actualmente en el ámbito científico-académico se dispone de abundante información sobre las variables en estudio: subvenciones, innovación y competitividad. Sin embargo, no se cuenta en igual o similar proporción con datos acerca de su interrelación, por lo que la investigación aporta elementos adicionales para profundizar en esta vinculación, y de manera específica, en el mundo cooperativo.

Como indica Callejón y Quevedo (2002: 5) "La ausencia de respuestas claras o los resultados entre los estudios empíricos disponibles hasta la fecha sería debida en parte, en opinión de David et al. (2000), a la carencia de un marco conceptual apropiado y compartido..."

La literatura existente en el ámbito cooperativo no indaga suficientemente sobre la gestión eficiente de las subvenciones públicas, como un proceso de identificación de buenas prácticas que puedan ser aplicadas en otras cooperativas, e incluso en otros escenarios. Considerando esta situación, se ha diseñado y desarrollado una investigación de corte predominantemente cualitativo, que aporta

constataciones acerca del fenómeno en análisis en su entorno real (Yin, 1989: 23), y además profundiza en dos cuestionamientos básicos: el cómo y el por qué ocurre (Chetty, 1996), con el propósito de elaborar teorías, partiendo de elementos de carácter intangible, tácito o dinámico que juegan un papel determinante (Sarabia, 1999).

A nivel metodológico, la investigación supone una contribución significativa, al aportar un proceso específico para garantizar la validez y fiabilidad en el estudio de casos, como podrá ser observado en secciones posteriores donde se detallará el mismo. Tal esfuerzo responde a la necesidad de robustecer el método empleado en investigaciones cualitativas, fundamentalmente en lo concerniente a la selección de la muestra teórica y la triangulación de resultados.

1.2.4. DELIMITACIÓN

La recolección de datos cuantitativos estuvo circunscrita al período 1995-2007, por las razones que se exponen seguidamente.

En el año 1995, la OMC inicia sus actividades, cuyo cuerpo normativo se encuentra recogido en el Acuerdo de Marrakech; la adhesión voluntaria de sus Miembros restringe el derecho de los Estados en cuanto al diseño y otorgamiento de ayudas públicas, disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en lo adelante, Acuerdo SMC)². No obstante, el primer año en el que se pueden evidenciar resultados más concretos respecto de la aplicación de los acuerdos suscritos es 1996.

En virtud de lo anterior, las obligaciones aceptadas voluntariamente por los Miembros facilitaron el monitoreo y análisis del tema, considerando que se cuenta con una fuente de información esencial en el Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, situación que dista sustancialmente de la realidad existente en el período anterior, es decir previo a 1995.

De igual manera, la revisión de los ciclos económicos de la economía española, permitieron fundamentar la elección del período de investigación, considerando que el año 1995 marca un punto de inflexión hacia el crecimiento sostenido, según las consideraciones esbozadas por La Caixa, Servicio de Estudios (2001: 184-185), luego de haber experimentado un proceso de crisis importante desde inicio de los años 90; en el año 1996 se comienzan a percibir los resultados concretos de la recuperación que se ha comentado.

El crecimiento que experimenta la economía española en el año 1996, produjo una dinamización de las actividades económicas, por lo que el sector productivo español requirió iniciar un proceso de expansión importante para hacer frente a la creciente demanda.

En este año (1995-1996) se produce la última devaluación de la peseta, y se adopta la agenda de circulación del euro. A juicio de La Caixa, Servicio de Estudios (2001: 186), esta situación genera un impacto a nivel empresarial al promover más inversión extranjera por las expectativas del

² En 1986 se inicia la Ronda Uruguay, cuyo objetivo era continuar las negociaciones entre países para dar forma al Sistema Comercial Internacional. Esta ronda finaliza en enero de 1995, ocasión en la cual se suscriben los Acuerdos de Marrakech por 123 países. Los Acuerdos de Marrakech están compuestos por alrededor de 60 acuerdos, anexos, decisiones y entendimientos. Estos textos fueron divididos en seis partes: 1) Acuerdo general (el Acuerdo por el que se establece la OMC); 2) Acuerdos sobre los bienes, compuesto por trece acuerdos, dentro de los que se encuentra el acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; 3) Acuerdos sobre los servicios; 4) Acuerdos acerca de la propiedad intelectual; 5) Solución de diferencias; y 6) Exámenes de las políticas comerciales de los gobiernos.

mercado único. Además, tiene lugar un proceso de desregulación y privatización y se mejora el déficit público.

Otro factor a considerar en la elección del período de investigación es el diseño y aplicación de los Planes Nacionales de I+D+i. En 1996, comienza a aplicarse el tercero de estos planes, el cual se extiende hasta 1999; posteriormente, en el período 2000-2003 y 2004-2007, se ponen en marcha el cuarto y quinto plan, respectivamente. Esta planificación nacional condiciona directamente los programas de subvenciones a los que pueden acceder las empresas, en virtud de lo cual se han tomado como referencia.

Asimismo, en cuanto al ámbito de los programas de subvenciones es necesario señalar que se han considerado únicamente los nacionales, autonómicos (Gobierno Vasco) y provinciales (Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). Esta selección responde a la disponibilidad de la información específica para la profundización de cada una de los objetivos planteados.

Finalmente, a lo largo de los apartados a desarrollar en los que se plasmarán los resultados de la investigación, se harán indistintamente de los términos subvenciones, subsidios y ayudas, considerando que los programas analizados (tanto en lo concerniente a sus textos normativos como a su aplicación) se corresponden con la definición contenida en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC³ (en adelante Acuerdo SMC).

1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La investigación ejecutada responde a los cuestionamientos surgidos en fases iniciales, siendo ellos los que se detallan a continuación:

1.3.1. EN RELACIÓN CON EL ESTADO DEL ARTE

¿Cuáles son los aspectos fundamentales del estado del arte respecto de la innovación financiada con recursos públicos, como una estrategia para incrementar la competitividad?

Se observan debilidades en cuanto al desarrollo teórico para establecer la vinculación entre las variables subvenciones, innovación y competitividad en el entorno de la economía social; las más resultantes son las que se mencionan seguidamente.

- a. La relación “Subvenciones-Innovación” ha estado desarrollada fundamentalmente bajo la perspectiva del sector público, siendo este desarrollo ciertamente limitado, debido a que su objetivo ha sido justificar la adopción de programas de ayudas para financiar proyectos de innovación de índole privado. Desde la visión académica, la relación ha estado centrada a nivel de agente, es decir, se ha considerado que el sector público (agente) dispone de ciertos mecanismos (uno de ellos, las subvenciones) para apoyar la actividad innovadora empresarial. No se evidencia una verdadera profundización acerca del mecanismo (definición, legislación, implicaciones en el mercado, etc.) y la innovación.

³ Para más detalles acerca de la definición contenida en el referido Acuerdo, consultar el apartado 3.1 de este documento

- b. Respecto al estudio de la vinculación “*Subvenciones-Cooperativismo*”, los hallazgos son aun más limitados, y se concentra en tímidas referencias acerca del apoyo que el Estado brinda a quienes decidan constituir una empresa con dichas características. En este mismo sentido, es necesario señalar que los estudios en torno a la gestión de estos recursos en el entorno cooperativo se limitan a aproximaciones cuantitativas que no permiten identificar buenas prácticas que puedan ser reproducidas.
- c. “*Innovación-Cooperativismo*” se perfila como otro tema urgente. En el análisis de la innovación, no se suele discriminar entre empresas capitalistas y empresas de copropiedad. Recientemente, se comienza a otorgar énfasis a las ventajas que suponen algunos principios cooperativos para promover la innovación, aunque ello debería incluir, la identificación de aquellos que son susceptibles de convertirse en obstáculos.

1.3.2. RELACIONADAS CON LAS COOPERATIVAS INDUSTRIALES DEL PAÍS VASCO

¿Cuál ha sido el comportamiento y participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones, atendiendo al ámbito de otorgamiento?; ¿Qué características pueden establecerse como punto de partida para analizar la experiencia de las cooperativas industriales vascas en torno a los programas de subvenciones de los que han sido beneficiarios y al desarrollo de la innovación?

Estos cuestionamientos se encuentra relacionados con aspectos tales como: Los programas de subvenciones y ámbito (nacional, autonómico y provincial) en los que han participado las cooperativas industriales vascas, y las diferencias que se evidencian en el comportamiento; el destino otorgado a las subvenciones recibidas, y las características de los programas según el ámbito de la autoridad que gestiona.

1.3.3. RELACIONADAS CON PRÁCTICAS DE GESTIÓN ESPECÍFICAS

¿Qué prácticas son empleadas en cooperativas industriales vascas para gestionar recursos públicos destinados a financiar la innovación, con el propósito de mejorar su posición competitiva?

La gestión de proyectos de innovación es susceptible de exhibir diferencias considerando la fuente de financiación (pública y privada); no obstante, existen empresas que organizan su actividad innovadora en función de objetivos estratégicos, no siendo relevante la fuente de financiación. Tales distinciones pueden traer como consecuencia mayor o menor efectividad en el cumplimiento de los objetivos y, por ende de los resultados esperados. Asimismo, analizar la posición competitiva y características esenciales de las empresas que han participado en programas de subvenciones de forma más intensiva, constituye un estudio relevante para contar con evidencias acerca de una posible relación entre estas variables.

1.3.4. VINCULADAS A LOS MECANISMOS DE CONTROL POR PARTE DEL SECTOR PÚBLICO

¿Son los mecanismos de control de las subvenciones un instrumento que garantiza la racionalidad?; ¿pueden emplearse otros instrumentos desde la administración para promover la actividad innovadora empresarial y los efectos multiplicadores para otras empresas y/o sectores?

Existe diversidad de programas de subvenciones en materia de innovación, así como mecanismos para controlar el uso adecuado de dichos recursos; tales diferencias se evidencian entre programas de distintos ámbitos, fundamentalmente. Así pues, conviene conocer si los instrumentos que utilizan los distintos niveles de la administración son susceptibles de optimizar el uso de estos recursos, e incluso de maximizar los beneficios potenciales a otras empresas, y/o sectores relacionados con aquellos que han participado en las convocatorias. Adicionalmente, una contribución sustancial es la identificación de otros instrumentos que puedan contribuir a materializar estos objetivos y procurar un cambio de actividad en el sector empresarial.

1.4. OBJETIVOS

La investigación persigue un objetivo general concreto, el cual se ha visto cumplimentando por medio de la consecución de los objetivos específicos que se presentan seguidamente. Los objetivos específicos han sido establecidos en función de las preguntas de investigación planteadas.

1.4.1. OBJETIVO GENERAL

Determinar e identificar las diferencias existentes en prácticas de gestión de recursos públicos para la financiación de acciones, actividades y proyectos de innovación en cooperativas industriales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el propósito de precisar buenas prácticas susceptibles de ser aplicadas en otras empresas, y establecer directrices generales para el diseño de programas de subvenciones que promuevan la racionalización de este tipo de recursos e incremento de los beneficios potenciales derivados de los mismos.

1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- O.1. Desarrollar el estado del arte respecto a la innovación financiada con recursos públicos, como una de las estrategias para incrementar la competitividad, con el propósito de aportar nuevos elementos en el estudio de la interrelación de estas variables en el mundo cooperativo.
- O.2. Identificar y comparar los programas de subvenciones y el ámbito en el que han participado las cooperativas industriales del País Vasco, a fin de determinar los requisitos de otorgamiento, plazos, objetivos, montos, mecanismos de fiscalización y seguimiento.
- O.3. Precisar el comportamiento de las cooperativas industriales vascas en los distintos programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias.
- O.4. Establecer el uso otorgado a las subvenciones recibidas por las cooperativas industriales de la Comunidad Autónoma Vasca.

- O.5. Analizar experiencias en programas de subvenciones y el desarrollo de acciones, actividades y/o proyectos de innovación en cooperativas industriales vascas.
- O.6. Clasificar y caracterizar a las cooperativas industriales vascas según las variables subvenciones públicas e innovación, a fin de seleccionar la muestra teórica.
- O.7. Identificar, evaluar y comparar los rasgos característicos de la gestión de fondos públicos para financiar la innovación en las cooperativas industriales seleccionadas para el estudio de caso.
- O.8. Determinar y comparar el nivel de competitividad alcanzado por las cooperativas industriales seleccionadas.
- O.9. Definir directrices esenciales para la evaluación del cumplimiento de objetivos de los proyectos de innovación presentados en convocatorias de ayudas públicas por parte de cooperativas industriales vascas, tendentes a la racionalización de dichos recursos.

1.5. PROPOSICIONES

Como se indicará en el apartado 1.6 (titulado Delimitación Metodológica), la investigación ha sido desarrollada bajo un enfoque mixto, en el que se ha otorgado especialmente importancia al estudio de casos realizado, por considerar que aporta elementos para alimentar y complementar la teoría existente. En función de ello, y con miras a focalizar las aportaciones de cada una de las fuentes a consultar y de constituir una guía para la investigación, se han elaborado un conjunto de proposiciones, tanto general como específicas, las cuales se detallan seguidamente.

1.5.1. PROPOSICIÓN GENERAL

Las cooperativas industriales vascas han participado de forma continuada en programas de subvenciones, esencialmente en el ámbito autonómico, gestionando los beneficios obtenidos (préstamos con condiciones preferenciales, avales, recursos económicos) para financiar proyectos de innovación, como una estrategia de diferenciación, con miras a mantener e incrementar sus niveles de competitividad nacional y/o internacional. Los resultados obtenidos en la ejecución de proyectos de esta naturaleza, se han visto influidos positivamente por la puesta en práctica de los principios cooperativos, siendo uno de los más importantes el de intercooperación, debido a que ha permitido crear capital social, aportando además flexibilidad para adaptarse a los cambios y aprovechar economías de escala entre empresas de distintos tamaños.

1.5.2. PROPOSICIONES ESPECÍFICAS

P1: PROGRAMAS DE SUBVENCIONES

P1(i): Los requisitos de otorgamiento y seguimiento de los programas de subvenciones diseñados y aplicados a nivel autonómico y provincial (Gobierno Vasco, Diputación y Ayuntamientos) difieren de los previstos en programas nacionales.

P1(ii): Los mecanismos de supervisión y control previstos en las subvenciones se incrementan en función del nivel de organización política, en virtud de lo cual las exigencias serán menores en el caso de autoridades locales (como serían los ayuntamientos), y mayores en ámbitos superiores (como el nacional).

P2: EXPERIENCIAS EN PROGRAMAS

P2(i): La participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones se encuentra relacionada de manera inversa al establecimiento de requisitos para el otorgamiento y control de las mismas, situación que ha traído como consecuencia una mayor presencia en programas autonómicos.

P2(ii) Se estima que este comportamiento responde igualmente a la cercanía geográfica con autoridades locales, quienes han procurado adecuar las ayudas públicas a sectores específicos, atendiendo a sus objetivos estratégicos.

P3: USO DE LAS AYUDAS

P3(i): Los fondos públicos autonómicos, en las cooperativas industriales vascas han estado dirigidos a financiar actividades, iniciativas y/o proyectos de innovación, con el propósito de ofrecer productos diferenciados e incidir positivamente en el nivel de competitividad.

P3(ii) La búsqueda de financiación para desarrollar proyectos de innovación en las pymes responde no sólo a la necesidad de mantenerse y crecer en el mercado, y de minimizar los riesgos asociados a este tipo de acciones, sino al impulso que las autoridades autonómicas han otorgado a la innovación en la región.

P4: PERCEPCIONES DE LAS EMPRESAS

P4: La percepción de las cooperativas consultadas en torno a los programas de subvenciones se corresponde con los hallazgos cuantitativos, es decir las subvenciones de autoridades geográficamente cercanas son más accesibles que las otorgadas por autoridades de niveles políticos superiores. La accesibilidad se entiende desde un punto de vista de requisitos en la presentación de la solicitud y el control del cumplimiento de los objetivos.

P5: PRINCIPIOS COOPERATIVOS

P5(i): La aplicación de los principios cooperativos en la gestión de recursos públicos para financiar la innovación ha traído como consecuencia un mejor aprovechamiento de tales ventajas, incidiendo positivamente en los niveles de competitividad de las empresas respectivas.

P5(ii): La creación de redes y alianzas ha constituido un factor esencial para que cooperativas de menor tamaño relativo puedan acceder a fuentes de financiación pública, gestionando dichas ayudas de forma eficaz para complementar el esfuerzo propio dedicado a la innovación. Los principios de gestión democrática de los socios y el interés por la comunidad han contribuido igualmente con esta situación.

P6: ROL DEL ENTE COORDINADOR

P6: A medida que la influencia de un ente coordinador para profundizar en los principios cooperativos es mayor, debido a la delegación de poder acordada y/o a la posibilidad de obtener

recursos adicionales del mismo para apoyar su actividad innovadora, se obtendrán mayores resultados en la posición competitiva de estas empresas.

P7: MODELOS DE GESTIÓN

P7: A pesar de la existencia de modelos de gestión de la innovación no estructurados en las cooperativas industriales vascas analizadas, se aplican principios y/o directrices generales que garantizan que los recursos obtenidos de fuentes públicas sean empleados de manera eficiente, obteniendo resultados concretos de la actividad innovadora que se extienden a otros ámbitos de la economía local.

P8: MECANISMOS DE CONTROL

P8(i): El nivel de exigencia en el cumplimiento de los objetivos, así como la previsión de mecanismos de sanción constituyen factores esenciales para racionalizar las ayudas públicas, debido a que incrementarán los esfuerzos de las cooperativas para obtener resultados concretos de la actividad, iniciativa o proyecto financiado.

P8(ii): La promoción del principio de cooperación empresarial por parte de la Administración Pública constituye un elemento complementario al nivel de exigencias de los programas y los mecanismos de sanción, para lograr el uso racional y adicional de las subvenciones, evitando generar nexos de dependencias de estos flujos para desarrollar la innovación en pequeñas y medianas empresas.

1.6. DELIMITACIÓN METODOLÓGICA

Hurtado de Barrera (2000: 38) argumenta que la importancia de la definición metodológica estriba en la necesidad de contar con orientaciones que permitan al investigador efectuar una planificación acerca de la manera en la que recogerá los datos requeridos para dar respuesta a los planteamientos formulados. A continuación se exponen los detalles de la metodología empleada.

1.6.1. ENFOQUE, ALCANCE Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El enfoque de una investigación se refiere a la manera de tratar un asunto, es decir brinda una referencia acerca de la orientación que adoptará la investigación de que se trate. En esta oportunidad, el estudio planteado ha sido diseñado bajo el modelo de enfoque mixto, el cual representa una combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo; “ambos se entremezclan o combinan en todo el proceso de investigación, o al menos, en la mayoría de sus etapas...contempla todas las ventajas de cada uno de los enfoques.” (Hernández et al., 2003: 21), cuyo aporte esencial es la complementariedad y enriquecimiento tanto en la recolección de datos como en el análisis.

Danhke (1989) en Hernández et al. (2003: 114) propone una clasificación general para determinar el alcance de una investigación, a saber: estudios exploratorios, estudios descriptivos, estudios correlacionales y estudios explicativos.

Los estudios exploratorios se caracterizan por examinar o analizar un tema de investigación que ha sido poco estudiado, o simplemente no ha sido abordado con anterioridad, señalan Hernández et al.

(2003: 115). Por su parte, los estudios descriptivos tienen como finalidad establecer características esenciales del fenómeno en estudio, a diferencia de los estudios correlacionales, cuyo "...propósito es evaluar la relación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables (en un contexto en particular)." Hernández et al. (2003:127). Por último, los estudios explicativos tienden a buscar las causas del fenómeno o problema de estudio.

En virtud de lo antes expuesto, la investigación en curso constituye un estudio descriptivo.

Por otra parte, es importante hacer referencia al diseño de la investigación, el cual se define como "el plan o estrategia que se desarrolla para obtener la información que se requiere en una investigación" (Hernández et al., 2003: 185), ello contribuirá a la consecución de los objetivos y preguntas de investigación planteados.

El diseño de la investigación que nos ocupa es no experimental, entendido como aquel "...que se realiza sin manipular deliberadamente variables...", y cuyo objetivo es "... observar fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos." (Hernández et al., 2003: 267).

De igual manera, la investigación es de carácter transversal, pues busca "a) analizar cuál es el nivel, estado o la presencia de una o diversas variables en un momento dado; b) evaluar una situación, comunidad, evento, fenómeno o contexto en un punto del tiempo, y c) determinar o ubicar cuál es la relación entre un conjunto de variables en un momento dado." (Hernández et al., 2003: 270).

1.6.2. METODOLOGÍA

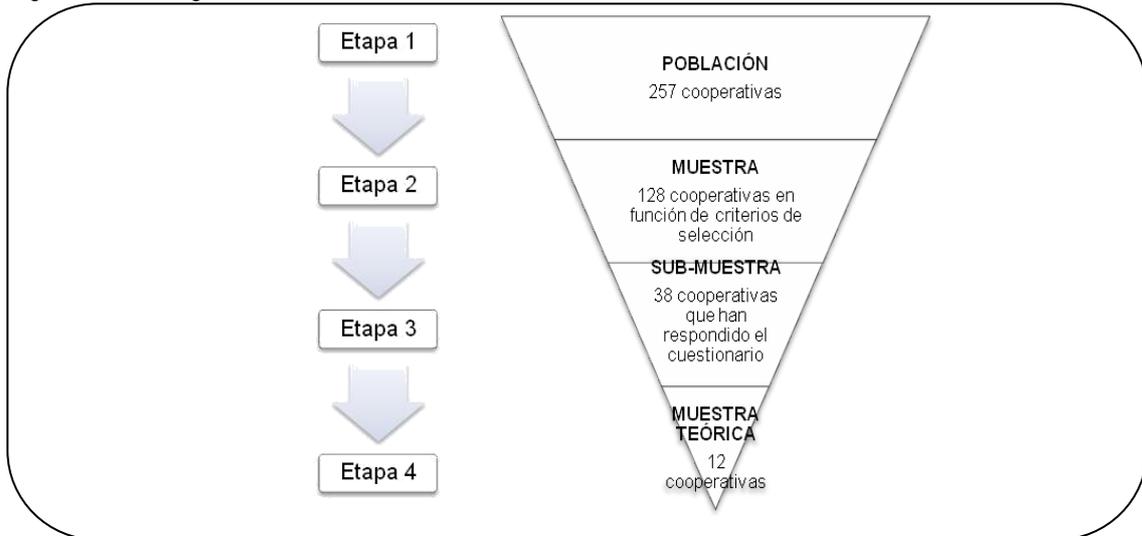
El punto de partida de la investigación consistió en definir un proceso que permitiera alcanzar los objetivos propuestos, validar las proposiciones planteadas, y aportar un mecanismo objetivo de selección de casos para su estudio en profundidad, aportando robustez y validez a la investigación cualitativa.

Como podrá observarse en la figura 3, se partió de un proceso de selección progresivo en cuatro etapas; en cada una de ellas, se analizan los resultados obtenidos, y se parte de allí para continuar con la exclusión de empresas que pasan a formar parte de la etapa siguiente, hasta seleccionar los casos a estudiar en profundidad.

- **Etapa 1 - Identificación de la población de estudio:** Considerando la importancia del sector industrial para la economía vasca, se estimó a este grupo como de interés para la elaboración de la investigación.

Según datos aportados por el Gobierno Vasco, Registro de Cooperativas (2008), éstas ascienden a 257 empresas. Asimismo, resulta pertinente señalar que para la definición e identificación de las cooperativas que serían consideradas como industriales, se empleó la terminología y especificaciones contenidas en la Sección C de la Revisión 4 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de la Organización de las Naciones Unidas, División de Estadísticas (2007).

Figura 3. Metodología del Estudio



Fuente: Elaboración propia.

- **Etapa 2 - Selección de la muestra:** se establecieron criterios objetivos de exclusión para la identificación de la muestra; estos criterios fueron los siguientes:
 - Ser cooperativas no operativas, o que no pudieran ser localizadas.
 - Dedicarse a algunas de las actividades incluidas en las divisiones que se mencionan a continuación, pertenecientes a la clasificación CIIU:
 - División 15: Fabricación de cuero y productos conexos.
 - División 16: Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables.
 - División 19: Fabricación de coque y de productos de la refinación del petróleo
 - División 33: Reparación e instalación de la maquinaria y equipo
 - Empresas cuya producción pudiera ser clasificada en alguna de las subdivisiones que se mencionan a continuación:
 - Subdivisión 1812: Servicios relacionados con la impresión
 - Subdivisión 1820: Reproducción de grabaciones
 - Subdivisión 2396: Corte, tallado y acabado de la piedra.

En función de tales criterios, forman parte de la muestra 128 cooperativas, representando un total de 49,81% de la población. En el apéndice A se incluye el listado de las empresas que conforman la muestra (*Ver Apéndice A*).

Como se observa en la tabla 1, la mayoría de estas empresas desarrollan actividades vinculadas a la producción de componentes mecánicos e industriales (21,09%), siendo las empresas de los sectores de bienes de consumo duradero y suministros para la construcción, las segundas (*Ver Tabla 1*).

Tabla 1. Cooperativas industriales vascas: Sectores

Sector	Nº Empresas	%
Componentes (Mecánicos/Industriales)	27	21,09
Bienes de Consumo Duradero	12	9,38
Construcción-Suministros	12	9,38
Bienes de inversión	11	8,59
Máquina-Herramienta	11	8,59
Muebles	10	7,81
Bienes de Equipos	9	7,03
Fundición, forja, modelos y utillaje	8	6,25
Litografía y artes gráficas	7	5,47
Automoción	6	4,69
Eléctrico-Electrónico	6	4,69
Caucho-Plástico	5	3,91
Alimentación	3	2,34
Trefilería	1	0,78
Total	128	100

Fuente: Gobierno Vasco, Registro de Cooperativas (2008)

- **Etapas 3 – Sub_muestra:** a la muestra, se le aplicó un cuestionario autoadministrado para recopilar datos específicos (*Ver Apéndice B*), diseñado a partir del procedimiento descrito por Hernández et al. (2003: 411), el cual se encuentra conformado por los siguientes pasos:
 - Revisión de la literatura de cuestionarios que midan las mismas variables que se pretenden medir en la investigación.
 - Evaluación de la validez y confiabilidad de cuestionarios anteriores.
 - Adaptación del cuestionario aplicado en otro estudio.
 - Indicación de los niveles de medición de preguntas y escalas.
 - Determinación de la codificación de preguntas cerradas.
 - Elaboración de la primera versión del cuestionario.
 - Consulta con expertos o personas familiarizadas con los temas de investigación.
 - Ajuste de la primera versión del cuestionario.
 - Aplicación de la prueba piloto.
 - Elaboración de la versión final del cuestionario.
 - Aplicación del cuestionario.
 - Codificación de las preguntas abiertas.
 - Análisis de los resultados.

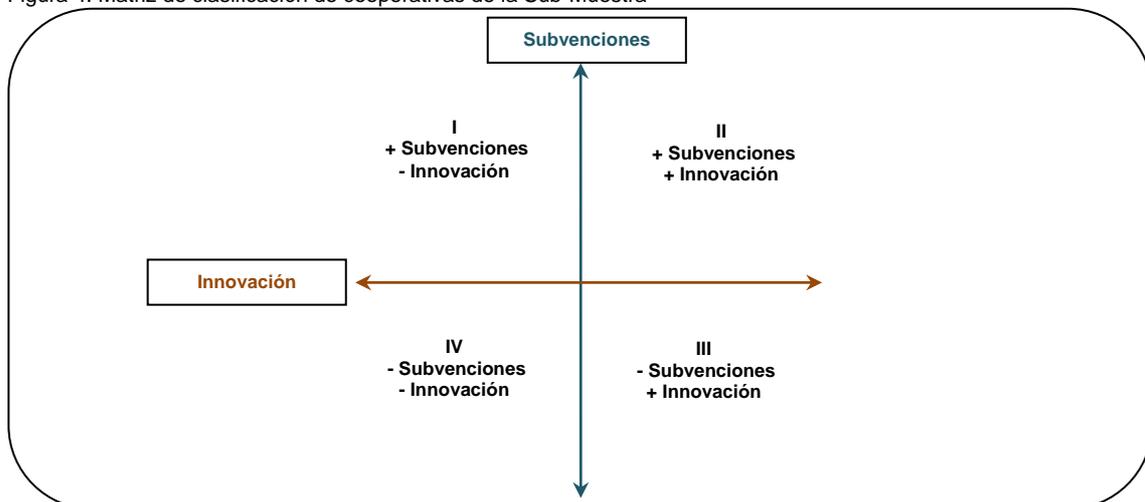
La información recopilada sirvió para indagar sobre experiencias en torno a las variables en estudio, y para seleccionar los casos a analizar.

Del total de empresas a las que se les hizo llegar el cuestionario, se obtuvieron 38 cuestionarios válidos, constituyéndose así la submuestra (29,69% de la muestra).

- **Etapa 4 – Muestra Teórica:** Con los datos obtenidos hasta este momento, se construyó una clasificación general de las cooperativas, con base a dos variables esenciales: *Ayudas Públicas*, referidas a la captación de fondos públicos o subvenciones públicas; e *Innovación*, que incluye toda acción, actividad, proyecto tendente a promover la innovación dentro de la empresa.

El eje de las X contiene datos sobre innovación, mientras que el eje de las Y, los datos de subvenciones. En el Cuadrante I, se encontrarán las empresas que han recibido ayudas públicas pero no han promovido la innovación. El Cuadrante II incluirá aquellas cooperativas que han recibido fondos públicos y han desarrollado actividades relacionadas con la innovación. En el Cuadrante III se incluirán empresas que, a pesar de no haber recibido subvenciones públicas han logrado innovar. Finalmente, en el cuadrante IV se encontrarán aquellas cooperativas que no han promovido actividades vinculadas a la innovación y no han recibido subvenciones públicas. (Ver figura 4)

Figura 4. Matriz de clasificación de cooperativas de la Sub-Muestra



Fuente: Elaboración propia

Las empresas incluidas en el cuadrante II fueron analizadas en base a tres criterios: Desarrollo de proyectos de innovación con financiación pública, Posición competitiva en el mercado nacional e internacional, y Tamaño (en función de facturación y número de empleados); el resultado de este proceso fue la selección de la muestra teórica (en palabras de Martínez, 2006: 169), es decir los casos a analizar en profundidad.

Las empresas incluidas en el cuadrante III fueron analizadas en base a tres criterios: Desarrollo de proyectos de innovación con financiación pública, Posición competitiva en el mercado nacional e internacional, y Tamaño (en función de facturación y número de empleados); el resultado de este proceso fue la selección de la muestra teórica (en palabras de Martínez, 2006: 169), es decir los casos a analizar en profundidad.

Fueron analizados 12 casos, considerando las recomendaciones de Eisenhardt (1989: 545), quien señala que: “Mientras no existe un número ideal de casos, con un rango entre cuatro y diez casos se trabaja bien. Con menos de cuatro casos, es difícil generar teoría con mucha complejidad, y es empíricamente es probablemente inconveniente”.

Las empresas seleccionadas son las que se mencionan seguidamente: (Ver tabla 2.)

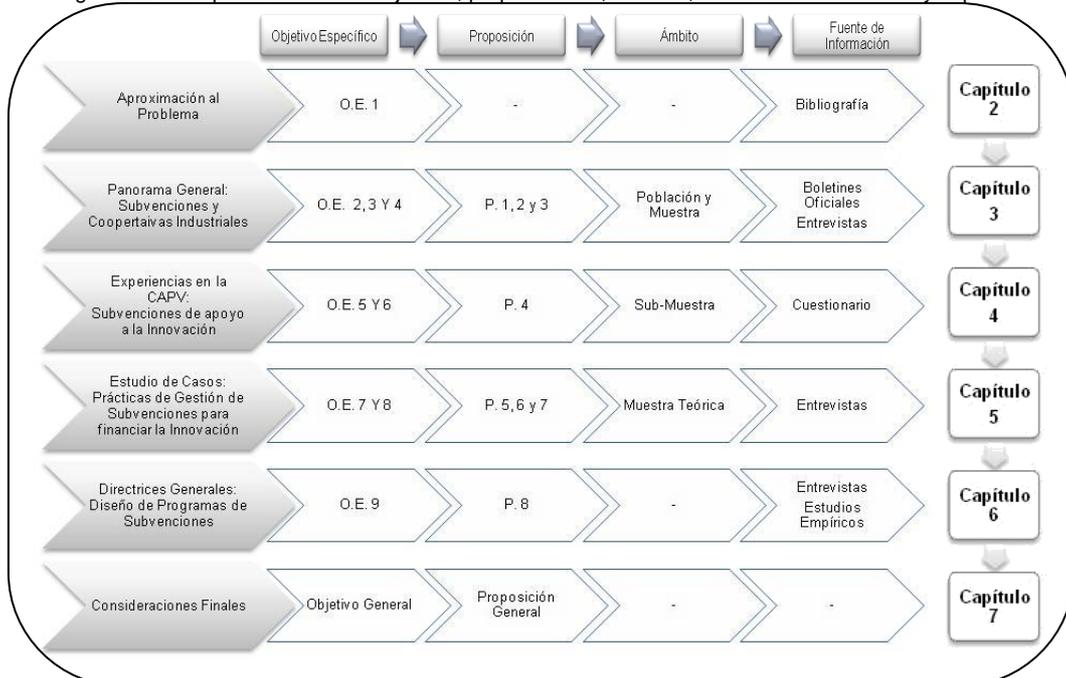
Tabla 2. Muestra Teórica: Empresas seleccionadas, clasificadas por tamaño y grupo de afiliación

Tamaño de empresa	Grupo de afiliación	Empresa	Sector
Grande	MONDRAGON ⁴	Fagor Electrodomésticos	Bienes de consumo duradero
		Fagor Industrial	Bienes de equipo
		Irizar	Automoción
		Ampo	Fundición y Forja
Mediana	MONDRAGON	Electra Vitoria-Orona	Construcción
		Urola	Caucho-plásticos
	ERKIDE	Burdinola	Mueble y madera
		Zubiola	Máquina-Herramienta
Pequeña	Corporación MONDRAGON	Estarta	Máquina-Herramienta
		Osatu	Bienes de Inversión
	ERKIDE	Arrospe	Componentes mecánicos
		Doilan	Componentes mecánicos

Fuente: Empresas de la muestra. Elaboración propia.

Este proceso de selección de casos, está relacionado con las fases en las que se organizó la investigación, los objetivos, proposiciones y fuentes de información, cuyos resultados se exponen en los capítulos siguientes. A continuación, en la figura 5 se muestra una representación gráfica de la correspondencia entre los elementos tratados, la cual es ampliada en el Apéndice C.

Figura 5. Correspondencia entre objetivos, proposiciones, ámbitos, fuentes de información y capítulos



Fuente: Elaboración propia.

⁴ Las empresas Irizar y Ampo actualmente no pertenecen al Grupo MONDRAGON. No obstante, en el período de investigación, se encontraban participando activamente en el mismo. Debido a esta situación, se ha elaborado un análisis conjunto de dichos casos, tomando en consideración la situación actual de estas cooperativas.

1.6.2.1. FASE 1 - APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

Esta primera fase consistió en una revisión exhaustiva y analítica de fuentes secundarias de información, es decir aquellas donde se exponen los resultados del procesamiento de una información de primera mano; se trata de fuentes bibliográficas, revistas, estudios, investigaciones doctorales en torno a las variables que forman parte de la investigación. Esta revisión permitió contrastar posturas basadas en investigaciones teóricas y aquellas derivadas de investigaciones empíricas, siendo ello el punto de partida para la definición de objetivos y proposiciones del estudio que se presenta, así como de la población y muestra.

Con el desarrollo de esta fase, se ha dado cumplimiento al objetivo específico 1. Las conclusiones de esta etapa son expuestas en el capítulo 2, el cual ha sido organizado en función de las variables en análisis (Subvenciones – Innovación - Competitividad), destacando los elementos que son relevantes para el estudio. Finalmente, se presenta un análisis de las conclusiones de los distintos autores consultados, sentando así las bases sobre las que parte la investigación.

Asimismo, y en aras de garantizar la actualización del estado del arte, esta revisión se ha extendido a lo largo de todo el proceso de investigación, contrastando en todo momento, las pertinencia y exactitud de los aspectos tratados y las conclusiones preliminares a las que se habían arribado.

1.6.2.2. FASE 2 - PANORAMA GENERAL: SUBVENCIONES Y COOPERATIVAS INDUSTRIALES

Esta segunda fase inició con la definición de la población y la muestra a analizar, partiendo de la metodología expuesta (*ver etapa 1 y 2 del apartado 1.6.2*).

La recolección de datos se realizó mediante la consulta de Boletines Oficiales Nacionales (Boletín Oficial del Estado), Autonómicos (Boletín Oficial del Gobierno Vasco) y provinciales (Boletines Oficiales de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya)⁵.

Esta segunda fase está relacionada con los objetivos específicos 2, 3 y 4. Sus resultados se exponen en el capítulo 3 de este documento.

La selección de esta muestra y el análisis de los datos obtenidos ha tenido dos objetivos esenciales: uno, contextualizar la utilización de las subvenciones públicas en el ámbito cooperativo industrial vasco; y el segundo, fungir como punto de partida para la selección objetiva de los casos que serán analizados en profundidad. En ningún momento, se pretende realizar una generalización de los resultados obtenidos.

1.6.2.3. FASE 3 – EXPERIENCIAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA: SUBVENCIONES DE APOYO A LA INNOVACIÓN

Esta se considera una fase intermedia, en la que se indagó sobre aspectos concretos de la muestra, a fin de contar con mayores datos objetivos que permitieran seleccionar los casos a analizar en profundidad; para ello, se elaboró y aplicó un cuestionario autoadministrado, cuyo proceso fue identificado anteriormente, y que dio constitución a la sub-muestra.

⁵ Ver Apéndice D: Descripción de las Fuentes de Información Oficiales

Este cuestionario está conformado por 4 secciones; la primera de ellas, de identificación de la empresa. La segunda está relacionada con las subvenciones que les han sido otorgadas (cuantía, requisitos, mecanismos de control). La sección 3 indaga sobre datos relativos al rendimiento de la cooperativa de que se trate (producción, ventas nacionales, ventas internacionales, inversión en innovación privado, cuantía de las subvenciones recibidas, cuota de mercado, entre otros. Por último, la sección 4 está relacionada con la posición competitiva de la empresa.

Estos datos han servido de igual manera, para identificar experiencias específicas respecto a la participación en programas de subvenciones de apoyo a la innovación, siendo ello esencial para la propuesta a elaborar en la fase 5 de la investigación.

Es importante resaltar, que los datos aportados por las empresas fueron contrastados con los obtenidos en la fase 2, a fin de garantizar la validez de los mismos.

Esta fase da cumplimiento a los objetivos específicos 5 y 6, y los resultados se exponen en el capítulo 4.

1.6.2.4. FASE 4 - ESTUDIO DE CASOS: PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE SUBVENCIONES PARA FINANCIAR LA INNOVACIÓN

El paso inicial de esta fase fue la selección de la muestra teórica, es decir los casos a analizar y la elaboración de un protocolo de actuación, el cual ha sido incluido en el Apéndice E.

La información analizada ha provenido de fuentes primarias (datos aportados por las empresas de la muestra teórica), y fuentes terciarias (estadísticas, estados financieros), permitiendo así la triangulación de los datos obtenidos, con el propósito de garantizar la validez.

De esta manera, se alcanzaron los objetivos específicos 7 y 8, y los resultados relacionados con los mismos se encuentran en el capítulo 5.

1.6.2.5. FASE 5 - DIRECTRICES GENERALES: DISEÑO DE PROGRAMAS DE SUBVENCIONES

Esta fase ha dado cumplimiento al objetivo específico 9 (*Ver Capítulo 6*), y para ello se han considerado todos los datos recopilados durante la investigación, agregando otros obtenidos mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos en el área de investigación. Las preguntas guías han sido incluidas en el Apéndice F.

1.6.2.6. FASE 6 – CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, y considerando los resultados obtenidos durante la investigación se han elaborado las conclusiones, las líneas futuras, así como las limitaciones y recomendaciones, dando cumplimiento así al objetivo general planteado (*Ver Capítulo 7*).

Capítulo 2

Aproximación al Problema

2. Aproximación al Problema

2.1. SUBVENCIONES PÚBLICAS

El establecimiento de una definición única acerca de las subvenciones ha puesto de manifiesto la amplia discrepancia acerca de la percepción de este concepto; en muchos documentos oficiales y/o académicos se alude al término “subvenciones”, sin que ello implique el esclarecimiento sobre las características esenciales que lo conforman. No obstante, el lector de tales documentos entiende que se está haciendo referencia a la existencia de un ente público que otorgará algo a alguien; pero esto no es suficiente, se requiere indagar a fin de determinar lo que se concede y a quien se confiere.

En el Diccionario de la Lengua Española se define subvención como “...acción o efecto de subvenir”, y como subvenir, indica “Venir en auxilio de alguien o acudir a las necesidades de algo”. Sin embargo, cuando se consulta el término subsidio, incluye la siguiente definición “Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada”.

En consecuencia, pareciera que el término subvención se refiere a una asistencia o ayuda que provee cualquier persona a otra que tiene una necesidad, mientras que el término subsidio, se reserva exclusivamente a un apoyo económico que concede la administración pública a un tercero, que pudiera ser una persona natural o jurídica, siempre que la misma posea una duración determinada. Obsérvese que esta definición excluye una concesión fiscal, por ejemplo.

En el seno de la OMC se suele hacer uso del Oxford English Dictionary, a fin de consultar el significado ordinario de las palabras. En el mismo, se define subvención como “una suma de dinero con cargo a los fondos públicos concedida a una rama de producción o a una empresa para ayudarla a mantener bajo el precio de un producto o de un servicio”. En este caso, la definición aportada restringe el uso del término a la administración pública y a ayudas económicas, al igual que en el caso anterior, pero aporta directrices acerca del objetivo del uso de este mecanismo: ayudar a empresas a que puedan competir por medio de una reducción de los precios.

A modo de ejemplo, se puede señalar el caso de la legislación europea, y específicamente la española, pues no incluían una definición expresa en sus instrumentos legales, si no que por el contrario, procedían a desarrollar el mecanismo de concesión y control por ayudas específicas a conferir. En el caso de la Unión Europea, la previsión de control se centra en un procedimiento de autorización previo a la aplicación del programa, cuya decisión es adoptada por la Comisión Europea bajo determinados criterios que serán expuestos en capítulos posteriores.

En España, esta situación ha sufrido ligeros cambios a partir del año 2003, fecha en la cual se promulga la Ley General de Subvenciones 38/2003 de fecha 7 de noviembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado N° 276, Anexo 3, de fecha 18 de noviembre de 2003 (en lo adelante, Ley Española sobre Subvenciones). En este instrumento se incorpora una definición de subvención, la cual refiere a ayudas económicas del sector público a personas naturales o jurídicas; pero en su articulado considera además que las ayudas fiscales se considerarán gastos subvencionables, por lo que de alguna manera se puede señalar que incorporan estas dos dimensiones.

2.1.1. IMPACTO DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS EN EL MERCADO

La utilización de las subvenciones públicas como instrumento de política para la protección de sectores productivos nacionales genera consecuencias en el mercado; puede ayudar a corregir los fallos⁶ de éste, o puede producir otros efectos que eventualmente pudieran acrecentar dichos fallos. (Heijs, 2002a: 2)

A fin de analizar estos efectos, tal como argumenta Heijs (2002a: 2), se parte del supuesto de un mercado donde existe competencia perfecta, es decir aquel en el que ninguna empresa goza de poder para incidir individualmente en los precios de los bienes y/o servicios, sino que los mismos son fijados por la ley de la oferta y la demanda.

Mc Connell y Brue (2001: 473) señalan que tal situación supone la existencia de un importante número de empresas participantes, de tamaño relativamente pequeño, quienes ofrecen bienes estandarizados, por lo que al comprador no le supone ningún esfuerzo seleccionar al proveedor. Asimismo, se presupone información abierta y tecnología al alcance de todos los participantes. No hay problemas de entrada o salida al mercado, como tampoco problemas de reventa.

En un caso similar a éste, el otorgamiento de una subvención carece de sentido económico, ya que ello traería como consecuencia un aumento de la producción, reducción del precio que pagan los consumidores y genera pérdida de bienestar (OMC, 2006: 65).

No obstante, la situación real de los mercados dista de la precedente, y es posible señalar que se manifiesta la competencia imperfecta, es decir que se evidencia en el mismo, fallos que requieren la intervención del Estado para intentar corregirlas, a fin de afectar lo menos posible al bienestar general de la población (Stiglitz, 1995: 18). Estos fallos del mercado pueden estar relacionados con el rendimiento en función de las economías de escala, las externalidades, la asimetría de la información en los mercados de trabajo, los mercados de productos y los mercados financieros (Moreno y Torres, 1999: 166-167; Grossman, 1990: 89-95).

Un fallo de mercado se caracteriza por incrementos o disminuciones de la producción en comparación con el nivel óptimo, por lo que se incide directamente en el nivel de los precios de los bienes y servicios, y en consecuencia no se alcanza la eficiencia económica: “la eficiencia

⁶ Mc Connell y Brue (2001: G-14) señalan que los fallos del mercado se producen cuando se evidencia una asignación ineficiente de un bien y/o servicio, es decir son situaciones en las que el mercado presenta problemas para conseguir la asignación de recursos que mejor satisfagan las necesidades de la sociedad.

económica se alcanza cuando la sociedad no puede incrementar la cantidad producida de uno de los bienes sin reducir la de otro” (Mochón, 1992: 51).

Adicional a la eficiencia económica, es necesario referirse a la eficiencia social. La intervención del Estado encuentra también razón de ser en la falta de equilibrio en la distribución de los recursos: “...desde el enfoque neoclásico se distingue entre eficiencia económica y eficiencia social, a partir del denominado óptimo de Pareto. En tal sentido, se señala que si bien pueden existir muchas asignaciones que proporcionan la debida eficiencia económica, sin embargo no todas son socialmente admisibles o deseables” (Vila et al 2010: 76). En consecuencia, la misión del Estado será encontrar el equilibrio entre estos dos conceptos.

En estos casos y otros similares, es posible analizar el impacto que puede generar una intervención estatal para corregir dichos fallos; nos limitaremos a identificar las situaciones más resaltantes y en ellas, se analizarán las eventuales consecuencias que pueda ocasionar la decisión del Estado de intervenir por medio del otorgamiento de subvenciones.

Una de las características de las ramas de producción es la diversidad en cuanto a la estructura de costes; por ejemplo, se observan ramas con costes fijos sumamente elevados, lo cual puede atender a la necesidad de efectuar importantes inversiones, como sería la adquisición de bienes de capital muy especializados, la financiación de actividades de investigación y desarrollo, entre otros. En este escenario, un incremento de la producción puede incidir en una merma importante de estos costes fijos, es decir a medida que se produce un aumento de la producción, los costes fijos se repartirán entre un número mayor de unidades, y por ende, se produce una disminución en la proporción de los mismos, es decir economías de escala (Moreno y Torres, 1999: 166).

No obstante, el nivel de producción viene dado por la demanda de dichos bienes y/o servicios, por lo que es posible que la demanda no sea suficiente para permitirle a esta rama de producción recuperar los costos fijos de entrada, por ejemplo. En casos como éste, el Estado puede decidir financiar parcial o totalmente estos costes iniciales, a fin de que los productores desarrollen su actividad, y los consumidores puedan adquirir estos bienes y servicios a un precio razonable (Arrow, 1962; Callejón y Quevedo, 2002: 4).

Grossman (1990: 45) señala que en una rama de producción representada por una empresa monopolística, si no existiera el otorgamiento de una subvención para sufragar los costes iniciales, la empresa no podría producir de forma rentable, puesto que el precio al que tendría que vender sería inferior a sus costes medios, en cuyo caso, no habría producción ni consumo de dicho bien. Así pues, una subvención supondría garantizar el bienestar colectivo (tanto para la empresa como para el consumidor), y el coste de esta decisión sería inferior al coste de la subvención.

Es posible que las economías de escala puedan obtenerse por medio del desarrollo de conocimiento; la empresa produce y va recorriendo su curva de aprendizaje, por lo que el coste medio irá disminuyendo con el tiempo. El gobierno puede decidir otorgar subvenciones durante las primeras etapas, con el propósito de que los consumidores se beneficien a futuro. La justificación de una medida como ésta, dependerá del nivel de pérdidas que pueda experimentar la empresa o rama de producción en estas fases iniciales; si las mismas son elevadas, podría ser conveniente

financiar estos primeros pasos, pero de lo contrario, la tendencia señala que esa inversión inicial podría recuperarse con el tiempo (Nolan y Pack, 2003: 16).

Sobre este último aspecto (entiéndase, nivel de pérdidas de la empresa por inversión inicial) es de destacar, que en situaciones muy concretas también podría justificarse la adopción de un mecanismo como las subvenciones. Un modelo de ello podría ser el siguiente.

Las entidades financieras evalúan el riesgo inherente a una inversión, decidiendo incrementar la tasa de interés o negando la petición. Financiar actividades relacionadas con la curva de aprendizaje de una empresa o rama de producción supone un alto riesgo, considerando la incertidumbre propia de este proceso y el desconocimiento exacto de los resultados a obtener. Es por ello, que la existencia de programas de ayudas públicas puede ser pertinente en aras de garantizar el establecimiento de la empresa o rama de producción y los efectos multiplicadores en el resto de la economía.

Tal escenario es más diáfano en países en desarrollo: “En las economías desarrolladas puede que los sectores financieros estén dispuestos a proporcionar préstamos para esas inversiones arriesgadas, pero en los países en desarrollo los bancos que carecen de instrumentos sofisticados de gestión quizás duden más” (OMC, 2006: 69).

El análisis precedente puede ser restrictivo, puesto que se parte del supuesto de una economía cerrada, en virtud de lo cual, es una economía que no participa del comercio internacional, y en consecuencia, no dispone de proveedores alternativos foráneos que garanticen la satisfacción de la demanda de los consumidores. Si éste no fuera el caso, la justificación del otorgamiento de una subvención sería relativamente distinta; es probable que se esté en frente de una política comercial estratégica.

La política comercial estratégica se define como “...el apoyo del gobierno de un país a la posición competitiva internacional de las empresas nacionales” (Félix-Paniagua y Ripoll, 1996: 3); ésta intentará hacer frente a una situación de competencia imperfecta, ya que se presentan dos o más productores extranjeros con costos fijos elevados que abastecen el mercado mundial y que gozan de una proporción de poder de mercado.

El otorgamiento de una subvención por parte del Estado en estas situaciones, puede servir como instrumento para incidir en la relación entre las empresas extranjeras y nacionales, por medio de la concesión de una ventaja sustancial a éstas últimas, a fin de intentar redistribuir los beneficios.

...el gobierno del país en que están las empresas no puede aplicar una política que afecte directamente a los rivales extranjeros de las empresas de su propio país. Como resultado de ello, la única solución natural consiste en subvencionar las exportaciones, siempre que al gobierno le interese hacerlo, lo cual, como demuestran Brander y Spencer (1985), es posible. (Brander, 1995: 69)

La ayuda pública le permite a la empresa nacional aumentar su nivel de producción, ante lo cual las empresas extranjeras no pueden responder, debido a que si lo hiciera, generaría una mayor oferta frente a una demanda estable, por lo que se reduciría el nivel de precios. Siempre y cuando, los beneficios que obtenga la empresa nacional sean superiores al coste de la subvención, el gobierno considerará que ha aplicado un instrumento de manera eficaz (Amigo, 2005: 15-16).

Este análisis es susceptible de sufrir variaciones con ligeros cambios en los supuestos. No es posible planificar a priori y con extrema rigurosidad programas de subvenciones para hacer frente a los casos expuestos, debido a que otorgar una ayuda pública a una empresa o rama de producción implica la utilización de recursos provenientes de otros sectores, en cuyo caso se afectan los costes.

... para Krugman y Obsfeld, la obtención de información viene dificultada por la práctica de considerar aisladamente a cada industria. Afirman que cuando una industria recibe un subsidio atrae recursos de otras industrias generando un incremento en sus costes. De este modo, aunque la política instrumentada tenga éxito en la obtención de ventajas estratégicas en una industria determinada provocará a su vez desventajas en otras (Félix-Paniagua y Ripoll, 1996: 5).

En este sentido, Peacock (1990) argumenta que los fallos de mercado sólo pueden ser corregidos a través de la intervención en determinados factores o productos, siendo susceptible de ocasionar fallos de gobierno (Calvo-Flores et al., 2004: 901). De forma sintética, la teoría de los fallos de gobierno constituye una vertiente muy crítica acerca del rol del Estado, y señala que las políticas gubernamentales son el resultado de decisiones individuales de carácter utilitario (Jeannot, 2000: 8). Siendo así, la utilización de instrumentos como las subvenciones generan ineficiencias en la asignación porque transfieren recursos desde las industrias que pagan impuestos a otras que se convierten en receptores de ayudas (Sakano y Obeng, 1997).

En todo caso, y sin obviar las consideraciones esgrimidas, autores como Thurow (1981), Reich (1993), Rapping (1984), Okuno y Suzumura (1987) y Yotopoulos (1990) entre otros, argumentan que la política comercial estratégica puede ser beneficiosa cuando promueve el crecimiento y fortalecimiento de industrias con alto valor añadido; industrias con una interrelación clave con otras industrias (entiéndase, productoras de bienes intermedios que generen efectos multiplicadores sobre otros sectores, de quienes ellas son proveedoras); e industrias identificadas como trascendentales por gobiernos extranjeros con los que se mantenga alguna relación comercial o se pretenda crear.

Considerado ya el análisis de las economías de escalas, es importante reseñar las externalidades, entendidas como el efecto en el bienestar que produce la decisión de un agente sobre otro; tal afectación puede ser positiva o negativa. Cuando la externalidad es positiva, el nivel de producción será superior al nivel óptimo, y viceversa. En ambas situaciones, se produciría una diferencia entre el precio real del mercado y el precio socialmente óptimo, razón por la que el Estado decide intervenir para intentar corregir este fallo del mercado y recuperar el equilibrio en los precios.

Sin embargo, nuevamente es necesario enfatizar que las externalidades y sus causas pueden ser tan disímiles, que se requiere de una evaluación casuística para determinar si el uso de subvenciones públicas puede hacer frente a sus efectos, sin que se produzcan otros de mayor impacto. En todo caso, el diseño de programas de subvenciones debe considerarse como un instrumento de política excepcional, teniendo presente que los mismos sean eficaces, para lo cual es pertinente evaluar el principio de adicionalidad, es decir que éstos aumentan el esfuerzo privado, pero no lo sustituyen (Callejón y Quevedo, 2002: 3).

Retomando las consideraciones de Georghiou (1994) y Buiseret et al. (1995), Herrera y Heijs (2003: 5/2007: 178) definen "...la adicionalidad como algo se obtiene gracias a la intervención pública, que no existiría sin ella y que responde básicamente al efecto incentivador de la política pública."

Para Herrera y Heijs (2003: 6-8) la justificación para la utilización de un instrumento de esta naturaleza puede ser variada y su conveniencia no puede ser determinada con exactitud, por lo que es posible que los Estados puedan eventualmente corregir las fallas de su mercado, generando consecuencias aun más negativas en otros.

Como fue señalado, en ciertas ocasiones el diseño y empleo de subvenciones públicas está determinado por razones políticas y no económicas, a fin de preservar su imagen y posición frente a su población. En la mayoría de estos casos, los efectos en las economías de otros países son alarmantes; por ejemplo, se produce incremento de la producción del país que subvenciona y ello les permite a estos productores vender sus bienes en mayor volumen y a precios más bajos. Asimismo, es posible que una subvención tenga por efecto reducir el precio de los bienes y servicios que se consumen internamente, por lo que la demanda de importaciones de los mismos, se verán afectada a la baja (Grossman y Helpman, 1994: 840).

La disponibilidad de recursos por parte de un país puede determinar igualmente la prolongación de subvenciones públicas en el tiempo, situación que pudiera traer como consecuencia debilidad en el sector productivo nacional por medio de la disminución en los niveles de inversión de las empresas, mayor dependencia de estos flujos, entre otros.

El comercio internacional trae como consecuencia que los efectos de las subvenciones se produzcan no sólo en la economía que subsidia, sino en la que recibe los bienes subsidiados; en ésta última, es posible que los productores nacionales de bienes similares se vean afectados negativamente a consecuencia del ingreso de bienes y/o servicios a precios bajos, mientras que los consumidores, podrían beneficiarse en un primer momento de tal situación. No obstante, a mediano o largo plazo, ese beneficio concedido a los consumidores podría verse revertido, si la producción nacional se ve en la necesidad de reducir costes por medio de la reducción de personal, siempre y cuando el nivel de empleo que éstos generen sea significativo dentro de esa economía (Amigo, 2005: 15-16).

En este mismo sentido, la economía que se ve afectada por bienes subsidiados puede adoptar otras medidas para contrarrestar tales efectos, como sería la aplicación de medidas compensatorias, o restricciones al comercio por medio del establecimiento de medidas para-arancelarias.

En definitiva, el nivel de afectación que pudiera ocasionar el otorgamiento de una subvención dependerá de múltiples factores, entre los que destacan nivel del subsidio, cuota de mercado de la empresa que recibe la ayuda, características del sector de que se trate, importancia relativa de los bienes subsidiados en el nivel total de importaciones, exportaciones y consumo nacional, entre otros. Para Stiglitz (1995: 15) las causas de la incapacidad del Estado para dar cumplimiento a los objetivos planteados en programas de subvenciones se resumen en cuatro: información limitada, bajo conocimiento de las respuestas que los entes privados darán a las intervenciones públicas, reducido control de la burocracia y limitaciones impuestas por los procesos políticos.

2.1.2. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

Los gobiernos de los países que conforman el sistema multilateral de comercio han alegado objetivos específicos para justificar el otorgamiento de subvenciones. Los mismos han sido recogidos en el Informe sobre el Comercio Mundial 2006, tomando en consideración las notificaciones anuales que deben presentar los miembros ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, y son los que a continuación se refieren: (OMC, 2006: 75 y ss.)

- Alcanzar el desarrollo industrial.
- Promover la innovación.
- Redistribuir ingresos.
- Proteger el medio ambiente.
- Otros objetivos, entre los que se incluyen preservar la seguridad nacional, atender preocupaciones no comerciales en la agricultura y proteger la política cultural.

A continuación se procede a detallar cada uno de estos objetivos.

2.1.2.1. DESARROLLO INDUSTRIAL

A lo largo de décadas se ha hablado de desarrollo y las vías para alcanzarlo. En efecto, desde la creación de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Naciones Unidas, OMC, entre otros), se han establecido clasificaciones de países con base a su nivel de progreso; se habla en consecuencia, de países desarrollados, en desarrollo, países menos adelantados, países subdesarrollados. Estas clasificaciones tienen por objeto, entre otros, promover el diseño de mecanismos que puedan favorecer el avance en la escala del crecimiento desde los estratos más bajos hasta los más altos.

En este intenso debate se han destacado diversas causas, pero quizás una de las más sobresalientes han sido los fallos del mercado, lo cual obliga a los gobiernos a adoptar decisiones en pro del bienestar colectivo; una de ellas es el otorgamiento de subvenciones o ayudas con cargo a fondos públicos, con el fin último de preservar al sector productivo nacional, que en todo caso, es el que determina el nivel de avance que logra un país⁷.

Esta es una medida de gran envergadura, pues supone el sacrificio de los recursos públicos, ya sea por medio de la no percepción de los mismos (reducciones fiscales), o por la erogación efectiva de éstos. Un desbalance efectivo en las cuentas públicas, puede acarrear consecuencias aun más nefastas que decidir no intervenir para corregir los fallos del mercado.

En presencia de disfunciones del mercado se aplica la teoría general de la segunda opción mejor. Con arreglo a esa teoría, para cada distorsión del mercado hay una intervención óptima de política que corrige la distorsión del modo más directo posible sin crear distorsiones adicionales. Si, por alguna razón, el gobierno no dispone de remedios, puede tomar otras medidas que corrijan indirectamente la

⁷ Para más detalles acerca de Intervención del Estado y fallos de mercado, ver apartado 2.1.1.

distorsión. En general, las subvenciones que se aplican a toda un rama de producción no corrigen las distorsiones de forma específica ni son la solución óptima. Por consiguiente, para cada imperfección del mercado, es preciso considerar si las subvenciones a la producción o a la exportación mejoran la eficiencia, pero también si pueden aplicarse otras medidas, con las que la eficiencia sería aún mayor. (Grossman, 1990 en OMC, 2006: 79). Subrayado propio.

De lo anterior se desprende, que el otorgamiento de subvenciones a sectores específicos de la producción nacional no constituye el mecanismo idóneo por excelencia para corregir los fallos del mercado, si no que es preciso analizar el tipo de fallo y, en consecuencia, analizar los mecanismos más convenientes para solventar tal situación.

Frente a un entorno cada vez más competitivo, el conocimiento acerca de la industria y los avances que se alcanza en otras latitudes resulta crucial; así pues, muchos gobiernos, otorgan ayudas a industrias que ponen de manifiesto la necesidad de contar con recursos adicionales para adquirir conocimientos y responder a las nuevas, nacientes o futuras exigencias del mercado (Lerena, 1993: 22-26).

Principalmente, los países menos desarrollados limitan los recursos destinados a la satisfacción de otras necesidades básicas, con la esperanza de que la inversión en este tipo de industrias incipientes pueda generar un efecto multiplicador en el resto de la economía, mejorando así sus objetivos macroeconómicos. Por su parte, en el caso de países más desarrollados, la búsqueda del desarrollo regional se sustenta en el hecho de financiar la actividad investigadora no de industrias básicas, sino más especializadas, en aras de continuar avanzado en este sentido (Troche, 2000: 545; Watson et al., 2003 en OMC, 2006: 96).

Las ayudas públicas para la promoción del desarrollo industrial están también en consonancia con el tamaño del mercado doméstico; no sólo se trata de proteger a sectores productivos que comercializan bienes y/o servicios en el mercado interno, con el propósito de contener una subida importante de los precios, mejorar la calidad, el suministro, disminuir la dependencia de proveedores foráneos, entre otros. Se trata también de que esos sectores productivos estén en capacidad de abordar mercados externos, cuya característica esencial es la elevada competencia (García et al., 2006: 9-10).

Como ha sido indicado con anterioridad, durante un período extenso de tiempo, esta competencia ha estado centrada en la reducción de costes productivos, pues ello permitía incidir directamente en los precios a los que se ofrecían los bienes y/o servicios; sin embargo, hoy día y producto de la proliferación de productores que logran ofrecer precios sumamente bajos⁸, la competencia ha comenzado a dar giros importantes; es necesario diferenciarse para poder subsistir, en un primer momento, y desarrollarse en un futuro.

Alcanzar esta meta pasa necesariamente por promover iniciativas de innovación, cuya característica esencial es el riesgo. En palabras de Schumpeter (1942/1971), el desarrollo es una consecuencia de la destrucción creativa, lo cual trae como consecuencia la producción de nuevos bienes, dando origen a nuevas industrias, métodos de producción, mercados. Como señala Buesa (2008: 294), la

⁸ Como consecuencia de condiciones controladas (planificación centralizada de las economías, trabajo infantil, bajas remuneraciones salariales, entre otros)

visión de Schumpeter abarca tanto el nivel macroeconómico como microeconómico. En el primer ámbito se entiende como un fenómeno que subyace al crecimiento y al cambio estructural de la economía como un todo; mientras que el segundo escenario (microeconómico) la relaciona con las acciones de un tipo concreto de personas, quienes ejercen el liderazgo económico y transforman los medios de producción.

2.1.2.2. INNOVACIÓN

En concordancia con el objetivo previo, se retoma la idea de que la promoción de la innovación va cobrando cada día más importancia en el entorno empresarial, y por consiguiente, en el sector público. Las actividades vinculadas a ella, no sólo llevan implícitos importantes riesgos e incertidumbre, sino que puede coadyuvar a la consecución de objetivos superiores, como por ejemplo, el desarrollo y/o fortalecimiento de sectores productivos, por medio no sólo de la producción de ideas innovadoras, sino de la apropiación de innovaciones que tuvieron origen en otras latitudes.

La innovación es un importante motor de expansión económica, ya que impulsa el crecimiento del país en que se produce, al menos si ese país sabe aprovecharla con fines económicos. Asimismo, fomenta el crecimiento de los países que logran comprender, utilizar, producir y comercializar las innovaciones realizadas en otros países. En otras palabras, no es sólo la “creación” de una innovación lo que importa para el crecimiento, sino también la absorción de las innovaciones realizadas por otros (OMC, 2006: 94). Subrayado propio.

En ocasiones, los gobiernos deciden subsidiar actividades vinculadas a la innovación pensando en la difusión del conocimiento generado a otros sectores, de forma tal que se incrementen los potenciales beneficios de esta inversión. Sin embargo, y tal como ha sido indicado, la innovación es un proceso de importantes riesgos e incertidumbres, considerando que los resultados obtenidos de la investigación pueden no ser aplicables a la realidad, o no son absorbidos por el mercado, de forma tal que difícilmente se podrán recuperar los recursos invertidos en ella (García et al., 2006: 20).

En consecuencia, el sector empresarial y académico recurre a la administración pública para compartir el riesgo y en ocasiones trasladarlo a esta última, con el compromiso de difundir los resultados obtenidos, cuidando siempre que los potenciales beneficios sólo puedan ser aprovechados por sus nacionales. Pero los recursos públicos no son ilimitados, por lo que se requiere que el entorno público efectúe una selección a priori de los sectores, proyectos, actividades, etc. que consideran podrán rendir mayores beneficios a la economía en su conjunto, de forma tal que es necesario precisar las formas de conceder la subvención, los criterios de selección, por ejemplo, teniendo presente que tales decisiones traerán consecuencias importantes: “Por ello muchos economistas siguen prefiriendo políticas de I+D más generales que tengan por objetivo aumentar el nivel de capacidad investigativa en todo el sistema económico” (Neary, 2000: 99).

En múltiples ocasiones, las grandes empresas son las que cuentan con la capacidad para desarrollar actividades de esta naturaleza; en muchos de estos casos, la administración decide subsidiar parcial o totalmente sus actividades para evitar que las mismas opten por crear mayores

distorsiones en el mercado, como sería la explotación excesiva de sus hallazgos, lo que podría traer como consecuencia la desaparición de otras pequeñas empresas del mismo sector.

La financiación pública intenta por lo tanto, garantizar la divulgación de los resultados obtenidos y que tanto una como otras puedan apropiarse de este nuevo conocimiento; es probable que incluso las pequeñas y medianas empresas reciban ayudas adicionales para la implementación (Bresnahan, 1986 y Trajtenberg, 1989 en OMC, 2006: 95-96).

Otro aspectos a considerar se relaciona con la apropiación de los beneficios de la innovación; concluyen González y Pazó (2011: 635) que los fallos del mercado reducen las posibilidades de las empresas de percibir la totalidad de los resultados de la innovación, trayendo como consecuencia que incurren en un nivel de gastos en I+D inferior al óptimo social. En dichas situaciones, el rol del Estado puede contribuir a reducir este riesgo para estimular el esfuerzo en este tipo de actividades.

2.1.2.3. REDISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

Uno de los objetivos del Estado es velar por el bien colectivo, como ha venido siendo argumentado. Tal como señala OMC (2006: 102), "...una distribución injusta de los ingresos en sí misma no representa una falla del mercado", pero exige de parte del sector público una intervención directa o indirecta, según sea el caso, para intentar reducir la brecha entre unos y otros⁹.

Meltzer y Richard (1981: 917) argumentan que la decisión del gobierno de redistribuir los ingresos responde a la necesidad de satisfacer al votante medio; se adoptan las políticas que más interesen al ciudadano considerado votante medio, porque será éste quien se dirija a las urnas electorales en los comicios siguientes; se pone de manifiesto así el interés particular sobre el colectivo. Bajo esta teoría, la percepción positiva acerca de la disminución de la brecha entre ricos y pobres puede constituir un elemento favorable a la hora de la reelección, y en todo caso, el denominado votante medio apoyará aquellas políticas de distribución que tengan como efecto un incremento de los ingresos familiares por encima de la media o de los ingresos medios.

Pese a lo anterior, es indispensable señalar que toda política de distribución, que en nuestro caso estamos limitando al otorgamiento de subvenciones, tiene un coste inherente que se refleja en distintos aspectos.

Las consecuencias a generarse dependerán de los mecanismos empleados para financiar tales redistribuciones; si las mismas son financiadas mediante el incremento del régimen impositivo, se puede producir un desestimulo del ahorro. Conferir subvenciones al sector productivo nacional puede generar disminución de recursos propios para financiar determinadas actividades, dependencia de este tipo de ayudas, entre otros. La proliferación de programas sociales puede devenir en desinterés por ingresar y permanecer en el mercado laboral. En conclusión que todos estos efectos pueden afectar de manera directa y negativa al crecimiento económico de un país (Bacchetta y Jansen, 2003: 66).

⁹ Ver apartado 2.1.1.

2.1.2.4. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Otras de las razones argumentadas por los gobiernos para la concesión de subvenciones es la protección del medio ambiente; tal cuestión ha ido cobrando cada vez mayor relevancia, producto de la manifestación de cambios significativos en el medio ambiente y de la intervención de instituciones ecologistas.

Estos efectos observables en el medio ambiente responden a las decisiones adoptadas en aras de alcanzar el desarrollo; así pues, los esfuerzos por satisfacer las necesidades básicas de cada vez un mayor número de individuos a nivel mundial, se ha traducido en mayor degradación del entorno, generando efectos tales como deforestación, calentamiento global, reducción de la biodiversidad, entre otros.

En este entorno, los gobiernos han iniciado un proceso constante de diseño de programas tendientes a subvencionar al sector empresarial, interesado en adecuarse a las nuevas exigencias medioambientales; ello ha supuesto identificar los sectores más contaminantes dentro de la totalidad del sector productivo, a fin de dar prioridad a éstos, sobre todo en aquellos países en los que cuentan con recursos escasos (Swire, 1996: 82; Wilson, 1996: 394; OMC, 2006: 117)

La decisión de subvencionar este tipo de actividades ha sido ampliamente apoyada por la Comunidad Internacional¹⁰, en el entendido que la misma intenta promover el desarrollo sostenible, es decir satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer los recursos con los que las generaciones futuras atenderán sus necesidades básicas. Sin embargo, se ha alertado de igual manera que las subvenciones en estas materias no constituyen un mecanismo exclusivo, sino que deben promoverse otros que puedan ser más eficientes y efectivos, aunado a la identificación de las causas específicas de los fallos de mercado que se registran en esta materia.

2.1.2.5. OTROS FACTORES

Ha sido referido en diversas ocasiones, el profundo debate existente respecto a las subvenciones y la necesidad de racionalizar su uso; se aboga por la identificación de otros instrumentos atendiendo a las causas que han generado un determinado fallo del mercado. Por su naturaleza, el tema de las subvenciones suele convertirse, en todo caso, en un tema político, y los programas y otorgamientos de ayudas suelen responder a este hecho.

La política puede ser entendida como un proceso que se desenvuelve por etapas, en las cuales intervienen actores determinados, restricciones, decisiones y se perciben resultados propios de cada etapa, pero que permea al resto de ellas, por lo que es sumamente difícil establecer una diferenciación clara de los pasos que deben seguirse para construir una política, más aún si ésta es una política pública.

En tal sentido, son muchas las observaciones formuladas en torno al proceso de conformación de una política pública, destacando las fases y características elaboradas por Brewer y De León en Aguilar (1982: 42), que hacen alusión a seis etapas bien diferenciadas:

¹⁰ Se entiende por Comunidad Internacional el escenario en el cual tienen lugar las relaciones entre países.

- a. *Iniciación*: incluye planteamiento del problema, objetivos, opciones, explicaciones.
- b. *Estimación*: incluye la investigación de conceptos, impactos, consecuencias y establecimiento de criterios e indicadores.
- c. *Selección*: para debatir las opciones, compromisos, reducir la incertidumbre, decidir acerca de las opciones y asignar responsabilidades.
- d. *Implementación*: en esta fase se desarrollan las normas, procedimientos y lineamientos, es posible modificar la decisión de acuerdo a restricciones operativas, y se replantean los objetivos.
- e. *Evaluación*: se procede a comparar los niveles esperados de rendimiento y se fijan las responsabilidades por incumplimientos acaecidos.
- f. *Terminación*: se determinan los costos, consecuencias y beneficios, se detallan los ámbitos de mejoramiento y se especifican los nuevos problemas emanados de la decisión adoptada.

Ahora bien, la suma de las relaciones ordinarias entre la sociedad y el Estado se convierten en demandas que esperan salidas satisfactorias. Al respecto, el Estado es concebido como el encargado de resolver dichos problemas ocasionados por las relaciones antes referidas. Sin embargo, no todas las demandas emanadas de tal forma, logran convertirse en temas o asuntos de la agenda pública, y aún más difícil es que se conviertan en temas prioritarios.

La configuración definitiva de la misma, pondrá de manifiesto la influencia de grupos y organizaciones bien determinados, así como los entes de la estructura pública capaces de asumir compromisos concretos en las materias seleccionadas como públicas. Asimismo, el Gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención, aunque las ideas y valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema varían de un actor a otro, y son vitales para decidir la acción o la inacción (Meltzer y Richard, 1981: 917).

Definir un problema es delimitar su probabilidad, tipo y alcance de solución, razón por lo que, simultáneamente con la definición del problema, el Gobierno debe revisar exhaustivamente sus posibles cursos de acción, considerando si posee los recursos y mecanismos para hacer algo al respecto.

Una vez considerados estos elementos, la justificación de programas de ayudas a sectores productivos específicos viene dada por razones aceptables al exterior, aunque ellos no constituyan la motivación esencial que dio origen a la puesta en marcha de dicho proyecto. Es justamente allí, donde se desarrollan las más enquistadas discusiones acerca de los efectos que genera este mecanismo en otros actores, ya sean internos o externos.

2.1.3. MECANISMOS DE CONTROL

La función más relevante de la administración pública es la de establecer normas que rijan las transacciones económicas; no obstante, su rol también puede ser entendido en función de tres tareas básicas: "...a) la producción de bienes y servicios y la regulación de la economía; b) la

compra de bienes y servicios...; c) la redistribución de la renta, es decir la transferencia de recursos económicos a determinados grupo o individuos” (Stiglitz, 1995: 36). La ejecución de estas tareas supone adoptar una política de gasto, que su mayoría se traduce en un programa público; analizarlos implica investigar las circunstancias en las que surge, relacionar la necesidad, la fuente de demanda con algún fallo de mercado, y finalmente establecer las consecuencias generadas en términos de eficiencia tanto económica como social, lo cual permitirá establecer el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados (Stiglitz, 1995: 266-271).

Este análisis puede constituir un mecanismo de control de la política pública; adicionalmente, el control también puede ser ejercido por parte de administración, en aras de justificar las decisiones adoptadas. Ramírez (2001: 11) estima que el término control tiene una amplitud sustancial de acepciones, que oscila entre un nivel simple a otro más complejo, con toda la gama que ello puede suponer. En sentido amplio, significa supervisar, observar, inspeccionar reglas o parámetros por las que debe regirse una acción, un comportamiento, un proceso, de forma tal que se obtenga un resultado esperado. En sentido estricto, adquiere connotaciones específicas: control económico, social, legal, entre otros.

Por su parte, Hintze (1999: 3) hace hincapié en el nivel de análisis, por lo que se pasa de la información, el control a la evaluación. La información son datos acerca de una realidad transmitidos por medio de un lenguaje; el control, implica adicionalmente, verificar los hechos, derivando un nuevo tipo de información. Finalmente, la evaluación incluye el control y además juicios de valor, con el propósito de establecer si algo es bueno, malo, eficiente, ineficiente, por ejemplo.

Este nivel de análisis puede complementarse con los objetos de control y evaluación, según se trate del entorno, en cuyo caso será necesario aproximarse a los resultados (hacia fuera); o del funcionamiento de la organización, siendo pertinentes los procesos y la propia estructura (hacia dentro). Esta interrelación entre niveles es desarrollada por Hintze (1999: 3), y puede ser representada gráficamente en el siguiente cuadro (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Relaciones entre Niveles de Análisis y Objetos del Control y Evaluación

	OBJETOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN			
	Hacia Fuera	Hacia Dentro		
	Resultados	Procesos	Organización	
DEFINICIÓN	Dificultad de medición en función de su tangibilidad	Actividades desarrolladas mediante las que se obtienen resultados	Lugar en el que se desarrollan los procesos	
NIVEL DE ANÁLISIS	Información	Cantidad de resultados	Manuales de procedimientos u operativos, rutinas,	Datos sobre capacidad instalada y el diseño organizativo
	Control	Comparación entre resultados	Comparación entre procesos	Comparación entre estándares organizativos
	Evaluación	Valoración (eficiencia y eficacia)	Comparación con los niveles de eficiencia y eficacia esperada o deseada	Conclusiones acerca del nivel de adecuación del diseño organizativo para el desempeño institucional

Fuente: Hintze (1999: 3). Adaptado por la autora.

Ramírez (2001: 14) no distingue entre los niveles de análisis descritos, razón por la que hace alusión al término control en su sentido más amplio. En virtud de ello, estima que esta tarea del sector público supone la recopilación de datos, su análisis y su valoración, con miras a establecer su acierto o no, y si los efectos derivados de una acción determinada han sido los esperados. Este proceso, le permitirá a la administración establecer sanciones, en casos en los que no se haya dado cumplimiento al objetivo original planteado, o en su defecto, cuando las razones de cambio de objetivos aprobados, no responda a situaciones objetivas verificables.

En el caso específico de los programas de ayudas públicas, el control del cumplimiento de los objetivos planteados y los resultados esperados se realiza por medio de procedimientos de incumplimiento y reintegro, los cuales pueden activarse ante dos situaciones concretas:

Primera: como consecuencia de las actividades de comprobación del cumplimiento de condiciones previas a la liquidación de una subvención concedida.

Segunda: como consecuencia de un control financiero realizado, bien por los órganos de control interno de la entidad concedente o bien por cualquiera de las instituciones con potestad para ejercer auditoría externa sobre dicha entidad: organismos fiscalizadores de las comunidades autónomas o Tribunal de Cuentas. (Rodríguez, 2005: 85).

El primer paso supone establecer el incumplimiento; para ello, se analiza la nueva situación generada por el incumplimiento, y se intenta establecer si de igual manera, se hubiese podido obtener la ayuda. En caso de que la respuesta fuera afirmativa, se establece la cuantía que se hubiese podido lograr. Esta evaluación permitirá concluir si se trata de un incumplimiento total o parcial, procediéndose al reintegro de la subvención en el mismo nivel.

Rodríguez (2005: 85-88) estima que el procedimiento actual carece de racionalidad y dificulta la adopción de decisiones objetivas, esencialmente debido a la posibilidad de que puedan cambiarse las condiciones de la resolución de concesión (en cuanto a plazos, o contenidos), de forma que sea compatible con proyectos ejecutados sobre los que se ha establecido un incumplimiento.

Respecto a la racionalidad, Friedman (1994: 25-28) propone diez pasos para lograr que los programas de ayudas públicas se aproximan a este concepto. Esta propuesta, que se expone en el cuadro 2.2, no constituye un proceso, por lo que no resulta necesario aplicarlos de forma consecutiva (*Ver cuadro 2*).

Osuna et al. (2005: 76) abordan el tema del control desde una perspectiva mucho más amplia pues alude a la programación y evaluación pública; destacan la complejidad del asunto, señalando que los programas públicos en la actualidad manejan un triángulo complejo de relaciones: la múltiple dimensión sectorial, la heterogeneidad y multiplicidad de los implicados, y las diferentes escalas administrativas encargadas de la gestión.

En este entramado de relaciones, la administración debe procurar mecanismos efectivos para evaluar el efecto de las subvenciones otorgadas, más allá de un mero *checklist* que contrasta la coherencia entre los objetivos propuestos; se debe procurar "...la búsqueda de las causas del funcionamiento de los proceso implícitos en los programas" (Osuna et al., 2005: 78). Adicionalmente, señalan que no se realizan grandes esfuerzos por difundir el contenido y contexto de los programas de subvenciones, y en menor medida se analizan y dan a conocer las sinergias

existentes entre distintos planes, trayendo como consecuencia el no cumplimiento de objetivos básicos de satisfacción de necesidades colectivas, mejora en la distribución de la renta y el pleno empleo.

Cuadro 2. Diez pasos para garantizar la racionalidad de las ayudas públicas

Paso	Descripción
1. Engranar en la planificación estratégica	Se deben articular los incentivos con los objetivos y estrategias del sector público, porque de lo contrario no contará con resultados objetivos del cumplimiento de las metas básicas propuestas
2. Utilizar objetivos industriales	Se trata de ofrecer subvenciones a sectores industriales para procurar mejores resultados; ello también responde a la necesidad de maximizar los recursos limitados con los que cuenta la administración
3. Proveer incentivos que contribuyan a alcanzar los objetivos de las políticas públicas	Se genera una mejor percepción cuando las subvenciones otorgadas se corresponden con objetivos generales de la administración, ya que son considerados como inversiones esenciales para alcanzar los mismos.
4. Ofrecer incentivos tanto a locales, como a empresas que estén fuera del ámbito geográfico de las primeras	Este paso supone otorgar ayudas a empresas que se encuentran fuera del área de influencia de la administración otorgante, así como a aquellas que estén dentro de éste, ya que éstas últimas pueden contribuir a promover el desarrollo desde dentro de la región de que se trate.
5. Usar incentivos que constituyan inversión a largo plazo en el futuro público	Se requiere otorgar ayudas destinadas al mejoramiento de trabajadores e infraestructura, ya que ello repercutirá positivamente en el incremento del capital físico y humano de los estados.
6. Emplear incentivos con límites	Es indispensable diseñar programas de subvenciones que establezcan criterios para establecer límites, de forma tal que se evite la aparición de beneficiarios que dispongan de importantes sumas de dinero público.
7. Evaluar el retorno sobre la inversión del dinero público	La administración debe procurar crear mecanismos que le permitan evaluar el retorno sobre la inversión que generan los subsidios que concede, de forma tal que pueda realizar comparaciones objetivos en la evolución.
8. Vigilar el desempeño de las compañías que reciben subvenciones	Se debe tener la capacidad de monitorizar el comportamiento y desempeño de las empresas que reciben subvenciones en un tiempo determinado para garantizar la inversión realizada en la misma
9. Estar preparado para recuperar las subvenciones	En aquellos casos en los que los beneficiarios no cumplan a cabalidad con los compromisos asumidos. Se refiere a diseñar mecanismos de reintegro, pagos parciales, etc.
10. Comunicar	La comunicación permitirá realizar una evaluación más adecuada y real, así como servir de mecanismo de obtención de nuevas opciones para el futuro.

Fuente: Friedman (1994: 25-28)

Osuna et al. (2005) consideran que la evaluación de las políticas públicas debe realizarse con herramientas específicas que permitan medir, tanto cuantitativa como cualitativamente, el alcance, la incidencia, complementariedad y las sinergias con otras políticas, programas, planes, etc., para lo cual proponen cinco directrices esenciales:

- Promover la alineación y coherencia entre los objetivos propuestos previstos en las diferentes políticas y el impacto que los mismos producen en los beneficiarios potenciales.
- Desarrollar un sistema de información que dé respuesta a las necesidades de todas las instituciones y agentes involucrados, considerando el carácter dinámico tanto de las políticas como de la redes.
- Generar conocimiento a partir de la información recopilada, debido a que los resultados de la aplicación de las políticas constituyen parte de una realidad más compleja a la que debe darse respuesta
- Incorporar las necesidades y expectativas de los implicados en el proceso de evaluación.

- Identificar las relaciones entre los distintos actores sociales, así como la estructura de la red y el mecanismo de funcionamiento.

2.2. INNOVACIÓN

Una de las características de las variables que se estudian en la presente investigación es la evolución tanto en su conceptualización como en su definición. Así pues, ya se ha comentado las divergencias existentes entre las diferentes percepciones que se mantiene acerca del término subvenciones públicas, y se ha alertado acerca de las eventuales diferencias en cuanto a los métodos de recolección de información.

La variable Innovación posee igualmente esta característica y, en consecuencia, se exponen múltiples definiciones acerca de los factores que se relacionan con este término. Por ejemplo, en la segunda edición del Manual de Oslo correspondiente al año 1997, se adopta la siguiente definición: utilizar el conocimiento, y generarlo si es necesario, para crear productos, servicios o procesos que son nuevos para la empresa, o para mejorar los ya existentes, consiguiendo con ello tener éxito en el mercado (OCDE, 1997: 31).

Buesa (2003: 349) señala que la innovación es un proceso que engloba incertidumbre y que refiere a la combinación de recursos y actividades por parte de las empresas para incidir en la producción de bienes y servicios, en aras de buscar soluciones tecnológicas que mejoren la prestación y calidad de los mismos.

Porter y Stern (2001: 28) entienden la innovación como el reto que define la competitividad global, debido a que la mayoría de las empresas están en capacidad de mejorar continuamente y adquirir y desarrollar la tecnología actual, pero ello no es suficiente para mantener la ventaja competitiva. La única vía para hacerlo es crear y comercializar nuevos productos y procesos que generen un cambio en la frontera tecnológica, que les permita avanzar mientras que el resto de los competidores intentan mejorar.

Como puede observarse, las definiciones precedentes aluden a la innovación tecnológica de productos y procesos esencialmente, pero innovar implica mucho más que eso. La diferenciación puede venir dada por la innovación en servicios vinculados a la producción de bienes, o el diseño de modelos de gestión más eficaces y diferentes a los preexistentes. Se puede ser innovar en cuanto al negocio en sí mismo.

Bajo esta nueva perspectiva, el Manual de Oslo en su tercera edición (OCDE, 2005: 56) señala que “Una innovación es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”.

Gómez y Borja (1996: 216) señalan que la innovación es un proceso, cuya característica esencial es la no linealidad; es un sistema de interacciones entre participantes, alimentándose de las experiencias y conocimientos de cada uno de ellos, por lo que los mismos se ven reforzados y

acumulados: La innovación debe entenderse como un proceso interactivo que se desarrolla dentro de un paradigma de red. La elaboración conjunta de las innovaciones, así como la mejor difusión de las informaciones caracteriza primordialmente a la red.

Este proceso tiene lugar en un marco determinado por el cambio, pues tal como señala Valhondo (2003: 166), innovación y cambio son dos de los términos más utilizados en la economía actual y se encuentran estrechamente relacionados: “no se entiende el uno sin el otro, aunque la innovación se asocia normalmente a productos, servicios, procesos y tecnología, en tanto que el cambio parece reservarse a las personas y sus relaciones”.

Analizar y gestionar el cambio para innovar supone esfuerzos importantes, que deben partir de la superación de los modelos convencionales, y se requiere en consecuencia un modelo holístico explicativo, que parta de la no-linealidad del proceso de innovación (Gómez y Borja, 1996: 214).

El libro verde de la Unión Europea (Comisión Europea, 1995: 19) advierte acerca de la importancia de la historia, la cultura, la educación, la organización política institucional y la estructura económica de la sociedad para aceptar los cambios derivados de la innovación, pues ésta no es únicamente un mecanismo económico o un proceso técnico, sino un fenómeno social.

A juicio de Fernández y Ruiz (2004: 20) la innovación debe ser entendida como un fenómeno multifacético, que implica un proceso y un nuevo producto/servicio, el cual se produce en fases y actividades sucesivas interrelacionadas, partiendo de la investigación y desarrollo (I+D). Este fenómeno se vincula con determinados agentes, pues la empresa innovadora no constituye un ente aislado, sino que es un ente influenciado por otros agentes como serían: otras empresas, clientes, proveedores, instituciones educativas y de investigación, las instituciones públicas, quienes fungen como suministro de mano de obra calificada y de fuente de conocimiento.

Todos ellos conforman un sistema, de acuerdo a las consideraciones esgrimidas por Freeman (1987/1995), Lundvall (1992) y Nelson (1963). Es lo que han definido como Sistema Nacional de Innovación, el cual comprende relaciones y elementos que favorecen y obstaculizan la creación, difusión y uso del conocimiento económicamente útil. En este sistema intervienen todos aquellos agentes y organismos que afectan el desarrollo de la capacidad innovadora de una economía.

El espacio en el que se produce esta interacción y el grado de interacción con los agentes es cada vez más relevante, así como la flexibilidad de la estrategia de innovación, por lo que se comienza a hablar cada vez con más énfasis y naturalidad sobre la innovación abierta: este nuevo concepto propuesto por Chesbrough (2003) se refiere a la apertura de las fronteras de las empresas para dejar fluir conocimiento válido proveniente de procesos de innovación cooperativos con socios, clientes y/o proveedores. Al respecto, Gassman y Enkel (2004: 2) argumentan que la innovación abierta está relacionada con ganar flexibilidad estratégica en el proceso estratégico, creando un momento crítico en la difusión de la innovación con miras a generar una aceptación por parte del cliente y crear estándares en la industria¹¹.

¹¹ Texto original en inglés; traducción realizada por la autora.

2.2.1. TIPOLOGÍA DE LA INNOVACIÓN

El Manual de Oslo de la OCDE (2005: 58) propone una clasificación de los tipos de innovación que pudieran producirse: innovación de producto, innovaciones de proceso, innovaciones organizativas e innovaciones de mercadotecnia.

La innovación de producto refiere a una mejora significativa que efectúa una empresa a un bien o un servicio, y que es introducida en el mercado; esta mejora debe concentrarse en cuanto a las características del bien o servicio, o en su defecto, al uso que se le otorga a los mismos; mientras que la innovación de proceso incluye los cambios significativos en los métodos de producción y de distribución (OCDE, 2005: 58).

Las innovaciones organizacionales implican cambios en las prácticas de las empresas, en la organización del lugar de trabajo o de las relaciones que mantiene con entes externos. Y finalmente, las innovaciones de mercadotecnia se refieren a nuevas formas de comercialización, fundamentalmente son cambios en el diseño y envasado de los productos, en la promoción y colocación de los productos y en los métodos de tarificación de los bienes y servicios (OCDE, 2005: 24).

Atendiendo a los hallazgos de Freeman y Pérez (1988: 45-47), las innovaciones pueden clasificarse según el tipo de cambio que generan:

- *Incremental*: considera ajustes, adaptaciones y adecuaciones de tecnologías existentes. Se considera un proceso continuo dentro de la organización.
- *Radicales*: hace alusión a la introducción de productos o procesos nuevos. En este caso, considera que este tipo de innovación es un evento discontinuo, y que es posible atribuírsele a la acumulación de modificaciones incrementales y al mejoramiento de productos o procesos existentes.
- *Sistémicos*: Este concepto describe cambios mayores en una economía debido a la convergencia de innovaciones incrementales y radicales que llevan a grupos de empresas a la creación de innovaciones interdependientes que a su vez permiten la proliferación de tecnologías radicales (nuevas).
- *Revoluciones tecnológicas o paradigmas tecno-económicos*: se refiere a los cambios en sistemas tecnológicos que tiene una influencia mayor en el comportamiento de toda la economía.

Jacob y Bravo (2001: 14) proponen la siguiente clasificación de la innovación:

- *Innovación como objeto*: ellas incluyen las innovaciones de producto, proceso, comercialización, organización interna, organización externa y mercado
- *Innovación como actividad*: en este grupo, Jacob y Bravo (2001: 14), clasifican la innovación partiendo de las actividades que debe realizar la empresa para obtener el resultado final, y en consecuencia, habla de aquellas dependientes de tecnología y no dependiente de tecnología

- *Innovación dependiente de tecnología según área tecnológica*: partiendo de la clasificación anterior, específicamente de las innovaciones dependientes de tecnología, proceden a clasificarlas según el área tecnológica en la que se produce la innovación; en virtud de ello, hablan de tecnologías de la información y la comunicación; y otras áreas tecnológicas.

Autores como Christensen (1997) y Henderson y Clark (1990) proponen otro tipo de clasificación. Christensen (1997) hace alusión a las innovaciones disruptivas y aquellas que sustentan arquitecturas (relación entre los componentes) y que soportan determinadas cadenas de valor. Mientras que Henderson y Clarke (1990) se basan en el conocimiento implícito del nuevo producto y el impacto que producen en las arquitecturas; por ello propone cuatro tipos: *radicales*, caracterizado por un alto impacto en arquitecturas y en conocimiento; *integradoras*, con alto impacto en arquitecturas, pero bajo en conocimiento; *modulares*, bajo impacto en arquitecturas y alto en conocimiento; e *incrementales*, bajo impacto en arquitecturas y en conocimiento.

Reconociendo la diversidad de clasificaciones, Guzmán y Martínez-Román (2008: 61) establecen una clasificación de innovación según tipo y grado de novedad, la cual se expone en el cuadro siguiente (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Clasificación de las innovaciones según tipo y grado de novedad

	Innovaciones radicales	Innovaciones incrementales
Innovaciones en producto	A1. Bienes o servicios totalmente nuevos en el mercado	A2. Bienes o servicios con modificaciones sustanciales en el mercado A3. Bienes o servicios con leves modificaciones en el mercado A4. Bienes o servicios similares a los del mercado
Innovaciones en procesos	B1. Proceso totalmente nuevo en el mercado creado por la empresa	B2. Introducción de maquinaria y equipo con nueva tecnología B3. Introducción de nuevos sistemas de información y comunicación B4. Pequeñas modificaciones en procesos fruto de la experiencia

Fuente: Guzmán y Martínez-Román (2008: 61)

Pese a las diferencias que se observan en las clasificaciones expuestas, no es menos cierto que las mismas intentan incorporar las últimas tendencias en materia de innovación, y resulta tal como señala el Manual de Oslo de la OCDE (2005: 64) que una innovación puede ser difícil de clasificar en un único tipo, debido a que numerosas innovaciones pueden presentar características de varios tipos; fundamental las clasificaciones o tipologías en la materia suelen ser referenciales, y cobran especial relevancia en el caso de la recogida de datos para la construcción de estadísticas.

2.2.2. FACTORES QUE AFECTAN LA INNOVACIÓN

En el diseño y ejecución de actividades para llevar a cabo el proceso de innovación, se evidencian factores que pueden contribuir favorable o desfavorablemente con el mismo. Así pues, de acuerdo al Manual de Oslo de la OCDE (2005: 52) los incentivos para la innovación suelen estar vinculados a los mercados, a mejora de la calidad o la eficiencia, la adaptación de la empresa para ajustarse más a las necesidades de los clientes potenciales y actuales.

Por su parte, continua explicando, los obstáculos frenan considerablemente la actividad innovadora de las empresas; pudieran ser carencia de personal cualificado, problemas de competencia, financiación, entre otros. En todo caso, los obstáculos pueden representar una limitación puntual para desarrollar un proyecto de innovación, o en otros casos, pueden constituir una restricción a la actividad innovadora en sí misma.

Blasco y Teruel (2011: 450) señalan que las barreras pueden ser de índole interna (relacionados con las dificultades para la obtención de recursos financieros para el desarrollo de proyecto, o la aceptación interna de los accionistas de la empresa); o externa (centrados en los obstáculos para acceder a fuentes de información sobre la tecnología y condiciones del mercado, la financiación bancaria, personal cualificado).

En todo caso, los factores que pudieran obstaculizar el proceso innovador se vinculan con: Debilidad de la cultura de innovación, barreras legales y burocráticas, problemas técnicos, capacidad de absorción de los mercados, e industrias y estructuras organizacionales (FORFÁS, 2006: 48-53 y OCDE, 2005: 52-53).

La *debilidad de la cultura de la innovación* constituye un obstáculo muy importante en el desarrollo del proceso innovador, a juicio de FORFÁS (2006: 32). Esencialmente, la carencia de cultura en este sentido, se encuentra asociada a la incertidumbre propia de la innovación. La actividad innovadora puede arrojar resultados que no satisfacen las expectativas o no se aproximan a los resultados esperados; en esta oportunidad se suele tender a otorgarle mayor importancia a la imposibilidad de obtener retorno sobre la inversión efectuada, y en consecuencia, se desestiman futuras propuestas que pudieran ser innovadoras.

En estas ocasiones, estima se debe mantener el pensamiento de que “aquellos que fracasan al tratar de convertir su propio proyecto en un éxito comercial, casi siempre consiguen otra oportunidad”; pues será éste, el que les permitirá continuar haciendo intentos por innovar, y con ello, promoviendo la creación de una cultura en este sentido.

A fin de determinar el grado de cultura innovadora que posee una organización, Diedrichs et al. (2006: 15) proponen algunas directrices, las cuales han sido incluidas en el cuadro 4 (*Ver cuadro 4*).

En materia de innovación, los instrumentos legales promulgados por el sector público pueden constituir *barreras legales y burocráticas*; considerando que “Los políticos europeos, los nacionales y los regionales son los que construyen el marco jurídico normativo, los que crean los incentivos económicos y los servicios de apoyo que tanta influencia tienen en las decisiones estratégicas que toman a diario los empresarios” (Comisión Europea, 2001a: 2).

En este sentido, Quévieux (2003: 18) señala que “La innovación tiene que verse como una preocupación central de políticas tales como empresa, tributación, competencia, política regional, educación, I+D, derechos de propiedad intelectual e industrial, empleo, comercio y medio ambiente”. De ello se deduce que las políticas públicas vinculadas al sector empresarial deben ser coherentes y estar coordinadas, a fin de que en lugar de constituir un obstáculo para la innovación, pueda promoverla.

Cuadro 4. Fases de excelencia de la cultura de la innovación

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
PYMES	Gestión de la innovación no es percibida como facilitador del desarrollo del negocio	Comienzan a considerar la gestión de la innovación como facilitador del desarrollo del negocio	La gestión de la innovación es un factor de apalancamiento interno importante del desarrollo del negocio	La gestión de la innovación es un factor esencial e indispensable para el desarrollo del negocio
Especialistas en gestión de la innovación	Gestión de la innovación no forma parte de portafolio de servicios	El portafolio de servicios está limitado a ciertas áreas de la gestión de la innovación	El portafolio de servicios considera una aproximación holística a la gestión de la innovación	Los servicios de consultoría ofrecen diversos métodos de innovación
Instituciones financieras	La gestión de la innovación no es un criterio para financiar	La gestión de la innovación se considera como un criterio de valoración del riesgo	La gestión de la innovación se considera durante el proceso de evaluación para financiar;	El valor de los métodos de innovación se consideran durante la evaluación para financiar
Diseñadores de políticas	La gestión de la innovación no se considera importante para las PYMES	La gestión de la innovación se considera parcialmente relevante para las PYMES	Las decisiones se basan en una visión holística de la gestión de innovación	Las políticas procuran facilitar la construcción de redes de innovación para las PYMES

Fuente: Diedrichs et al. (2006: 15)

A juicio de Mas (2003:129) las políticas públicas para fomentar la innovación deben fundamentarse en tres criterios básicos: Regulación, Financiación y Funcionalidad. Las políticas de regulación comprenden la promulgación de la legislación en materia de propiedad intelectual, normas técnicas y de seguridad.

En el grupo de las políticas de financiación se contemplan todos aquellos mecanismos de transferencia de recursos públicos al sector empresarial para financiar la innovación. Y finalmente, las políticas de carácter funcional se basan en la prestación de servicios básicos y la promoción de infraestructuras que puedan beneficiar la actividad innovadora de las empresas.

Los *problemas técnicos* están relacionados a las dificultades que pudieran experimentar las empresas en el proceso de introducción de innovaciones en el mercado, difusión e incorporación de los resultados en el proceso productivo (Escauriaza et al., 2001: 30-31).

El factor de problemas técnicos se encuentra estrechamente relacionado con las industrias y estructuras organizacionales. FORFÁS (2006: 23) destaca que la *estructura de las organizaciones* tiene incidencia en el proceso de innovación; por una parte, estructuras sumamente rígidas, pueden cercenar la creatividad y posibilidad de monitoreo, a fin de identificar demandas de los clientes actuales y potenciales. Por otra parte, estructuras muy flexibles son susceptibles de derivar en escasa organización y, en consecuencia dificultan el desarrollo del proceso de innovación.

La *capacidad de absorción de los mercados* viene determinada, entre otras cosas, por la percepción y valoración que hagan los potenciales clientes de la innovación que se introduce; en definitiva este factor alude a la demanda. Como señala la OCDE (2005: 53), las empresas dedican importantes esfuerzos a estudiar el mercado, a objeto de adoptar decisiones sobre la comercialización para intentar incidir en la demanda de productos existentes o mejorados, o incluso procurar crear la demanda de productos nuevos, resultantes de un proceso de innovación.

El Cliente es imprescindible para innovar: es un resorte central para “producir escasez” de forma continua. Las necesidades son ilimitadas, pero la mayoría de las veces las reales van por detrás de los productos y servicios ofrecidos. En cuanto se ofertan y son sentidas como necesarias, el cliente se hace con ellas y las convierte en parte de su área de necesidad. Por tanto, quien oferta ha de buscar nuevas áreas de mejora y de innovación para poder atender a los clientes y para poder “adelantarse” a la manifestación de sus necesidades (Carballo, 2007: 43)

El *factor educativo* es susceptible de constituirse en un obstáculo para el desarrollo de la actividad innovadora. FORFÁS (2006: 33) argumenta que una empresa que cuente con un personal con habilidades y destrezas de carácter general, verá limitada su capacidad innovadora, por lo que requerirá planificar actividades de formación específicas: “Una gran parte del conocimiento propio sobre la innovación se encuentra depositado en los individuos y su experiencia y se necesita una preparación apropiada para poder utilizar inteligentemente las fuentes exteriores o el conocimiento catalogado” (OCDE, 2005: 54).

La acción del Estado en esta materia puede contribuir de manera significativa para que este eventual obstáculo, se convierta en un elemento favorecedor de la innovación; para ello, será indispensable garantizar la calidad de la educación y su adecuación a las necesidades de las empresas y de las organizaciones innovadoras. (OCDE, 2005: 54).

En conclusión, González (2006) resume los obstáculos a la innovación, los se exponen en el cuadro 5 (Ver cuadro 5).

Cuadro 5. Obstáculos a la innovación

Fallo de mercado	<ul style="list-style-type: none"> • La I+D y el conocimiento tienen carácter de “bien público”, lo que desincentiva la actividad innovadora privada. • Los beneficios de la investigación básica no se pueden apropiar con facilidad. • Existen economías de escala, difíciles de aprovechar si la investigación es efectuada por pequeñas empresas de modo individual.
Fallo institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de educación inadecuados a las exigencias de la innovación. • Falta de concienciación sobre las oportunidades tecnológicas. • Obstáculos administrativos y fiscales a la creación de empresas. • Escasez de financiación para la innovación. • Falta de cultura empresarial.
Fallo de redes	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de articulación y conexión entre empresas, universidades y centros de investigación. • Escasez de movilidad de trabajadores. • Debilidad de la cooperación empresarial en innovación.

Fuente: González (2006)

Frente a estos factores que son susceptibles de obstaculizar el proceso de innovación en el sector privado, se perfilan otros que pueden promover esta actividad. Entre ellos destacan: la demanda de los clientes, la competencia, los clústeres y redes de la innovación y la legislación (FORFÁS, 2006: 48-53; y González, 2006).

Monitorizar a los *clientes* y a la *competencia*, es un punto de partida esencial para promover la innovación; ello es susceptible de arrojar datos acerca de las necesidades expresas y tácitas no satisfechas de los clientes, así como de la evolución de la cuota de mercado de los competidores y las actividades que se encuentran desarrollando.

FORFAS (2006: 49) y COTEC (2004: 63) consideran que esta debe ser una acción continua, ya que ambos son factores que evolucionan diariamente. “Los factores del mercado determinan el éxito comercial de las tecnologías o productos específicos e influyen sobre la orientación de la evolución

tecnológica...”; “...Si las empresas consideran que no existe una demanda suficiente para nuevos productos en su mercado, pueden decidir no innovar, o retrasar sus actividades de innovación” (OCDE, 2005: 53).

Adicionalmente, señala González (2006) que es necesario fomentar la *creación de redes y clústeres*, creando estructuras que motiven en los agentes la cooperación y el intercambio de conocimientos. En este sentido, es igualmente pertinente a su juicio, fomentar la interacción entre la base científica y el sector empresarial, ya que la investigación científica y la explotación de sus resultados son dos elementos cruciales para hacer que las innovaciones sean comerciables.

Respecto a la cooperación, Navarro (2002) estima que esta estrategia se ha convertido en una herramienta para obtener información básica para el desarrollo de innovaciones, convirtiéndose en una tercera vía entre la generación de conocimiento al interior de la organización, o comprándolo a quienes lo han desarrollado (Cassiman y Veugelers, 1998; Sánchez y Herrera, 2008). Asimismo, la cooperación puede ser utilizada para abordar la complejidad tecnológica, la minimización de los riesgos y costes de un proyecto, y el incremento de las oportunidades de financiación (Hagedoorn, 1993; Bayona et al., 2003).

Todos estos esfuerzos deben articularse con la *acción del sector público*, por medio de la promulgación de políticas públicas que impulsen la inversión en actividades innovadoras, caracterizados por mayor estabilidad en el tiempo (estrategias políticas de largo plazo), independencia del ciclo presupuestario y de los propios procesos de evaluación (incentivos fiscales); este tipo de mecanismos deben ser de carácter automático, a objeto de evitar los posibles retardos por cuestiones burocráticas (González, 2006).

TEKES¹² (2007: 25) argumenta que las empresas deben atender a pre-requisitos organizacionales, a fin de lograr que la actividad innovadora sea exitosa; en este sentido, menciona los siguientes:

- Promover un lenguaje y vocabulario común respecto de la innovación
- Crear de una cultura de la innovación
- Propiciar un ambiente en el que la gerencia demuestre a su personal que los fallos son aceptados y que de ellos se obtienen importantes aprendizajes, sin olvidar que los mismos errores no pueden cometerse dos veces.
- Promover la adquisición de habilidades organizacionales.
- Promover una comunicación estrecha entre las unidades y negocio y los encargados de desarrollar la actividad innovadora.
- Crear equipos innovadores multidisciplinarios.
- Dirigir recursos suficientes para llevar a cabo el proceso de innovación.
- Procurar estrategias de dirección de personal alineadas con la agenda de innovación.
- Garantizar la flexibilidad para responder rápidamente a los cambios del mercado y la industria.

¹² Finnish Funding Agency for Technology and Innovation, en adelante TEKES

Asimismo, otras iniciativas como serían la sistematización de actividad de I+D, la introducción rápida en el mercado de las innovaciones, innovar mediante prácticas formalizadas existentes (FORFÁS, 2006: 29), actividades internas de I+D, la adquisición de I+D externa, obtención de maquinaria y equipos, entrenamiento (OCDE, 2005: 18-19, 45-48), pueden constituir prácticas adicionales para procurar obtener mayores beneficios de la innovación.

2.2.3. PROCESOS DE INNOVACIÓN Y SU GESTIÓN

La innovación debe ser entendida como un proceso, caracterizada por la incertidumbre, y que tiene lugar al interior de las empresas mediante la combinación de diversos recursos y actividades, a objeto de obtener conocimientos que son utilizados en la producción de bienes y servicios (Buesa, 2003: 219; Kline y Roserberg, 1986).

Entender la innovación bajo esta concepción, requiere diseñar mecanismos que permitan su aplicación en todos los ámbitos de la empresa: la forma de operar, en la gestión general, en la toma de decisiones; y ello puede alcanzarse por medio de prácticas concretas que van configurando el camino que la empresa recorrerá para acelerar su velocidad de transformación (Goñi, 2006: 1).

Buesa (2003: 219) señala que la gestión específica de la innovación supone además, organizar y manejar diariamente cada uno de los elementos que conforman el proceso en sí mismo. Este proceso, a su juicio, se compone de los siguientes elementos:

- *Bases del conocimiento*, dentro de las que se incluyen las fuentes internas o externas a la organización, quienes sirven de referencia para desarrollar ideas innovadoras; ello se logra por medio de actividades específicas, como serían la I+D, el diseño y la ingeniería, las adquisiciones externas de tecnología incorporadas o desincorporadas, el entrenamiento del personal y las tareas de marketing para explorar las capacidades de las innovaciones en el mercado.
- *Recursos financieros*. considera que este elemento se compone del esfuerzo desarrollado por las empresas para destinar recursos, tanto financieros como humanos, a la actividad innovadora.
- *Orientación hacia la innovación*, incluye la búsqueda de soluciones estratégicas para incidir en la configuración, prestaciones y calidad de los productos y servicios ofrecidos por la empresa.
- *Establecimiento de redes*. Este cuarto elemento identificado por Buesa (2003: 219), procura la conformación de mecanismos de cooperación entre los distintos agentes de la innovación, mediante los cuales se obtiene conocimientos que incrementan el proceso de aprendizaje de la organización.
- *Apropiación del conocimiento*. Lo que supone es la búsqueda de instrumentos para comprender los efectos de los conocimientos con los que se cuenta y proteger los mismos; surge así la necesidad de utilizar patentes, la propiedad intelectual para conversar temporalmente la ventaja que supone la innovación introducida al mercado.

En definitiva, resulta de utilidad retomar dos aspectos claves identificados por Villate (2011: 16): **La innovación es más que I+D**, ello no reduce ni minimiza su contribución para la generación de nuevo conocimiento y su transformación en resultados concretos; es imprescindible considerar otras fuentes de generación de valor, que no suelen estar condicionadas al tamaño de la organización o a los recursos de los que dispone. **La innovación no es un proceso exclusivo de ámbito técnico-económico**, puesto que afecta los ámbitos vitales de las personas, por lo que se convierte en un fenómeno social.

En este sentido, son múltiples y diversos los intentos por establecer un modelo que explique el proceso de innovación, lo cual permitiría fomentar aquellas acciones relacionadas con las etapas críticas, y disponer de un herramienta diáfana para gestionar dicho proceso. No obstante, no existe consenso al respecto (Forrest, 1991: 450; Hobday, 2005: 135), debido a que los modelos existentes no han sido capaces de incorporar toda la complejidad inherente a la innovación (Padmore et al., 1998: 608).

La falta de consenso acerca de este asunto no ha restado importancia a los modelos desarrollados a la fecha; éstos coexisten y son utilizados en distintos momentos y con diferentes usos. En el cuadro 6, se resumen los principales modelos existentes (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Modelos del Proceso de Innovación

Modelo	Autores relevantes	Observaciones
Modelos lineales	<ul style="list-style-type: none"> Rothwell (1994a/1994b) Forrest (1991) OECD (1992) Fernández-Sánchez (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> Concepción línea del proceso de innovación. Innovación tecnológica: inputs se convierten en productos mediante la consecución de ciertos pasos. <i>Modelo de Impulso o Empuje de la Tecnología</i>: mediante un proceso secuencial que inicia con el conocimiento científico y tiene como resultado la comercialización de un producto o proceso económicamente viable. Sus pasos son: Investigación básica, diseño e ingeniería, producción, marketing, ventas. <i>Modelo de Tiron de la Demanda o del Mercado</i>: se concede más peso a los factores de la demanda, por lo que la principal fuente de innovación son las demandas de los consumidores. Sus pasos son: Necesidad del mercado, desarrollo, producción, ventas.
Modelos por Etapas	<ul style="list-style-type: none"> Forrest (1991) Saren (1984) 	<ul style="list-style-type: none"> Concepción lineal del proceso de innovación. Combinan factores del modelo de impulso o empuje de la tecnología, con otros de Tiron de la demanda. El proceso de innovación tiene etapas, las cuales se definen como actividades o departamentos de la empresa involucrados. Etapas por actividades: generación de la idea, desarrollo e implementación (hay diversidad de posturas sobre este temas; algunos incorporan una etapa de pre-innovación, y otros de post-innovación) Etapas por departamentos involucrados: ideas es un input para el departamento de I+D, pasa al diseño, ingeniería, producción, marketing. El output es el producto. No se contemplan los solapamientos y la interacción entre actividades y/o departamentos.
Modelos Mixtos	<ul style="list-style-type: none"> Rothwell (1994a/1994b) Kline y Rosenberg (1986) Rothwell y Zegveld (1985) 	<ul style="list-style-type: none"> Se basan en la interacción entre las capacidades tecnológicas y las necesidades del mercado. <i>Modelo de Kline de enlaces en cadena</i>: se produce una interconexión entre las áreas relevantes del proceso de innovación (investigación, conocimiento y cadena central del proceso de innovación tecnológica) y sus resultados son inciertos. La I+D se convierte en una herramienta de resolución de problemas identificados en el proceso de innovación.
Modelos integrados	<ul style="list-style-type: none"> Hidalgo et al. (2002) Takeuchi y Nonaka (1986) Schmidt-Tiedemann (1982) 	<ul style="list-style-type: none"> Se centra en las interacciones de los miembros del grupo multidisciplinar, encargados del proceso de desarrollo del producto. Incorpora la noción del tiempo, debido a la vertiginosidad de los cambios que se generan en el mercado. Los diferentes departamentos de la empresa trabajan paralelamente e incorporan a proveedores en el proceso de desarrollo del nuevo producto. <i>Modelo de Schmidt-Tiedemann</i>: reúne las tres áreas funcionales del proceso de innovación industrial (investigación, técnica y comercial); las tres se acompañan a lo largo del proceso con interacciones continuas.
Modelos en Red	<ul style="list-style-type: none"> Hobday (2005) Freeman (1987) Lundvall (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> La innovación en un proceso distribuido en red. Se hacen uso de las herramientas electrónicas para permitir la interacción interna y entre proveedores, clientes, colaboradores externos. Las empresas están relacionadas con diversos agentes, mediante redes de colaboración y de intercambio de información, creando así un sistema de innovación.

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Rothwell (1994a/1994b), Forrest (1991), OECD (1992), Fernández-Sánchez (1996), Saren (1984), Kline y Rosenberg (1986), Rothwell y Zegveld (1985), Hidalgo et al. (2002), Takeuchi y Nonaka (1986), Schmidt-Tiedemann (1982), Hobday (2005), Freeman (1987) y Lundvall (1992).

El punto de confluencia en todos los modelos existentes acerca de la innovación es el concepto de conocimiento, no porque se evidencie una percepción unánime acerca de su generación y efectos, sino por el reconocimiento de su importancia para la economía. En este sentido, resulta crucial comprender las diferencias entre el conocimiento tácito y explícito, y los procesos de aprendizaje basados en la ciencia y en la experiencia, puesto que ello resulta esencial para entender la dimensión del vínculo entre base científica y desempeño de la innovación.

Resulta de utilidad señalar los dos modos de generación de conocimiento propuestos por Lundvall y Lorenz (2007/2010: 60-62): El *Modo DUI (by doing, by using, by interacting)* se centra en la producción y uso de conocimiento tácito, básicamente relacionado con las habilidades prácticas y basadas en la experiencia y con las interrelaciones personales. El conocimiento se genera mediante la aplicación del conocimiento obtenido durante la resolución de problemas (procesos inductivos). Las personas se enfrentan a cambios sucesivos que les obligan a enfrentar nuevos problemas en relación con los clientes externos; de esta manera, este proceso de búsqueda refuerza las capacidades de las personas.

Este modo de innovar se suele producir de forma no intencionada, pero también existen herramientas que pueden fomentarlo deliberadamente; ello es posible mediante el desarrollo de estructuras y relaciones que procuren el aprender haciendo: interacción con usuarios, conformación de equipos de proyectos, grupos de resolución de problemas, rotación de trabajos y tareas. De esta manera se promueve el aprendizaje y se intercambian conocimientos (Lundvall y Lorenz, 2010: 61).

Mientras que el *Modo STI (Science, Technology and Innovation)* se relaciona con el conocimiento analítico generado mediante procesos deductivos y modelos formales, el cual es documentado y codificado; como lo señala Villate (2010: 16) este modo ha sido ampliamente relacionado con la concepción lineal del proceso de innovación, mediante la utilización del término I+D+i. Este modo de innovación hace alusión a la forma en la que las empresas utilizan y desarrollan interpretaciones científicas en la ejecución de actividades innovadoras.

En el cuadro 7 se distinguen las características de los modos de innovación descritos (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Características de los Modos de Innovación STI Y DUI

	STI	DUI
Base de Conocimiento	I+D, conocimiento de carácter fundamental o aplicado (analítico y sintético)	Conocimiento basado en la experiencia (sintético).
Tipo Principal de Base de Conocimiento desarrollada a partir de	Proyectos de Investigación y Desarrollo	Solución de problemas que plantea la actividad diaria
Método principal utilizado en el proceso	Métodos científicos y de desarrollo	Métodos generados a partir de procesos de ensayo y error
Principales socios externos de innovación	Universidades e instituciones de investigación	Clientes y proveedores, centros de apoyo (Organizaciones de asesoría y formación)
Posibles tipos de innovación	Innovación impulsada por tecnología, o por la oferta (Innovación radical).	Innovación impulsada por el mercado o la demanda (Innovación incremental)

Fuente: Isaksen y Karlsen (2010: 272).

Tomando en consideración estas ideas previas, se ha estimado pertinente analizar las aportaciones teóricas en torno a los procesos de innovación partiendo de las contribuciones de la Teoría Evolutiva

(Nelson y Winter, 1982; Rosenberg, 1982; Dosi, 1988), la Teoría de los Sistema de Innovación (Freeman, 1987; Lundvall, 1988/1992; Nelson, 1988/1995) y la Teoría de los Sistemas Regionales de Innovación, como variación de ésta última.

2.2.3.1. INNOVACIÓN Y TEORÍA EVOLUTIVA

La teoría evolutiva se centra en el análisis del rol de las empresas en los procesos de innovación y en su caracterización; propone "...un modelo evolutivo de innovación tecnológica en el ámbito empresarial, donde los mecanismos de variación selectiva empresarial en ambientes competitivos turbulentos determinan la sobrevivencia de las organizaciones" (Cayama et al., 2008: 30).

Básicamente este enfoque hace alusión a las empresas sujetas a cambios endógenos continuos, generándose una autotransformación a lo largo del tiempo (Witt, 2003: 12-13), es decir la evolución es el resultado; es el proceso o conjunto de procesos que relacionan la producción de novedades con la elección de algunas de ellas, y que en definitiva se produce debido al aprendizaje interactivo (Loasby, 2001: 1; Winter, 2003: 993). Este nuevo marco de análisis surge debido a la limitada capacidad de la teoría neoclásica para explicar los desequilibrios y el cambio observados en procesos competitivos industriales y en procesos de crecimiento debido al cambio tecnológico; se aboga por promover una visión dinámica alternativa, que incorpora conceptos de la biología (Nelson y Winter, 2002; Saura et al., 2003: 65-68).

Dentro de este marco, las características de los agentes cambian sustancialmente, ya que pasan de ser autónomos, homogéneos y dotados de conocimiento perfecto sobre las situaciones actuales y futuras, y se convierten en partes de un sistema que evoluciona y que se enfrenta continuamente a la incertidumbre y a la escasa disponibilidad de información sobre el entorno. Estos agentes interactúan y debido al aprendizaje que van adquiriendo, van transformando el sistema (Knight, 1921). Encinar y Muñoz (2008: 123-126) argumentan que los procesos de aprendizaje se encuentran en la base de los procesos de innovación, en virtud de lo que el punto clave es el diseño de una buena estructura para organizar el conocimiento.

Otro concepto fundamental desde la perspectiva evolutiva es el de las rutinas, entendidas como las habilidades que posee una organización; se trata de "...una capacidad ejecutable que produce un desempeño superior en algún contexto y que ha sido aprendida por una organización en respuesta a presiones selectiva" (Cohen et al., 1996: 683). Como queda evidenciado, no se define el grado y el alcance en el tiempo de la acción para que pueda ser considerada una rutina, así como la forma en la que una organización puede aprender. Loasby (2008: 47) establece ciertas directrices para resolver dichas incógnitas: propone iniciar con el nivel de los individuos y a partir de allí, buscar explicación acerca de cómo las actividades de estas personas (que están basadas en el conocimiento y habilidades aprendidas mediante la interacción) se producen de forma regular en el seno de la empresa.

Otero (2010: 18) argumenta que las rutinas se convierten en factores determinantes de la conducta de las organizaciones, son hereditarias y selectivas, y además su importancia aumenta con el tiempo; tales características hacen que las empresas actúen en el presente y futuro haciendo uso de

rutinas aplicadas en el pasado: *path dependence* (Page, 2006: 87-88). De igual manera, Nelson y Winter (1982) señalan que la conversión de las actividades de una organización en rutina es la forma más relevante de almacenar conocimiento operativo específico, por lo que introducen el concepto de memoria organizativa para destacar el hecho de que las organizaciones recuerdan haciendo, y que allí reside el conocimiento de la empresa.

Para alcanzar este objetivo (entiéndase, crear rutinas organizativas), Page (2006: 88) señala que la revisión de la literatura que los cuatro factores más relevantes son: rendimientos crecientes, el auto-refuerzo, la retroalimentación positiva y efecto disuasivo¹³. Los *rendimientos crecientes* son relevantes porque se entiende que mientras más veces se realice una acción, se obtienen mayores resultados (curva de aprendizaje). Por su parte, el *auto-refuerzo* implica que, una vez que se adopte una decisión, es necesario que otros agentes avalen la ejecución de la misma.

La *retroalimentación positiva* exige un intercambio explícito con la persona que ha adoptado la decisión de llevar a cabo un curso de acción, para reforzar la idoneidad de su elección. Finalmente, el *efecto disuasivo* es una consecuencia, puesto que cuando un curso de acción ha sido elegido por varios agentes se presupone que es mejor que aquel otro menos seleccionado; las buenas prácticas se convierten en un factor disuasivo de adoptar otras acciones.

Las rutinas, conjuntamente con las habilidades tecnológicas y otros recursos complementarios, se convierten en una parte sustancial de las capacidades de una empresa, ya que definen su capacidad competitiva (Teece, 1988). Asimismo, como las rutinas están basadas en la experiencia, son difíciles de imitar y, por tanto, son recursos que deben ser construidos por la empresa. Cobra especial relevancia el fomento de rutinas organizativas que permitan almacenar y procesar información, porque permiten relacionar las necesidades de los clientes y las decisiones adoptadas por las personas de la empresa, así como la coordinación con otros agentes, como sería el caso de los proveedores (Otero, 2010: 20).

Básicamente, la construcción de rutinas se genera mediante un proceso de ensayo y error. En este sentido, es esencial la comprensión del proceso de aprendizaje, que se alcanza mediante la repetición y experimentación, teniendo como resultado la mejor y más rápida realización de las tareas, y la identificación de nuevas oportunidades (Teece et al., 1997: 50).

...los procesos de aprendizaje están en la base de las capacidades de percibir y comprender las nuevas oportunidades de mercado, incorporarlas en la organización mediante mecanismos y soluciones útiles para activarlas, y al mismo tiempo encontrar vías nuevas y mejores para juntar conocimientos, recursos y factores en combinaciones innovadoras (Teece, 2007: 1346).

Jone y Craven (2001) enfatizan el carácter social de los procesos de aprendizaje, señalando que las rutinas y los patrones de interacción conviven en el comportamiento grupal, por lo que el aprendizaje es un proceso colectivo, que supone la capacidad para coordinar técnicas de producción e incorporar tecnologías.

¹³ La versión original en inglés hace alusión al término *lock-in*, el cual ha sido traducido como *Efecto disuasivo*, considerando la explicación aportada por el autor. Para más detalles, ver Page (2006: 88).

Para la perspectiva evolutiva, la innovación es la consecuencia de diversos tipos de aprendizaje que se entrelazan, donde juega un rol crucial la experiencia y la experimentación (Nelson, 1992); se trata de producir nuevo conocimiento o formas de combinar el existente para desarrollar nuevos productos y procesos que tengan valor económico en el mercado (Edquist, 1997). Pero estos elementos guardan un carácter tácito, que dificultan su transferencia y adquisición, por lo que se pone de manifiesto la necesidad de combinar educación formal, actividades de I+D con otras formas de aprendizaje, como sería el modo DUI, es decir se procura la convivencia de mecanismos formales e informales (combinación del modo DUI y el modelo STI).

En este punto, cobran especial relevancia los tipos de conocimiento pertinentes para la innovación, que como señalan Lundvall y Johnson (1994), son clasificados en cuatro grandes categorías:

- *Know what*: se refiere al “saber qué”, a los hechos, por lo que se aproxime en gran medida al conceptos de información.
- *Know why*: se trata del conocimiento científicos acerca del funcionamiento de la naturaleza, la mente humana y la sociedad (“Saber por qué”).
- *Know who*: centrado en las relaciones sociales específicas y selectivas, en la capacidad social de cooperar e interrelacionarse con diferentes agentes (Saber quién).
- *Know how*: es la capacidad de hacer; involucra las habilidades (Saber cómo).

Y evidentemente, resulta de utilidad definir los procesos mediante los cuales las empresas adquieren dichos conocimientos. Nonaka (1999: 9) abogan por la combinación de conocimiento tácito y explícito. La innovación se produce cuando las empresas transforman conocimiento individual o tácito en conocimiento organizativo tácito o explícito, y para ello se desarrolla un proceso dinámico y continuo que incluye las siguientes etapas:

- *Socialización*: las personas de la organización comparten experiencias y habilidades y se transfiere conocimiento tácito.
- *Externalización*: se produce la conversión de conocimiento tácito a explícito mediante distintas herramientas que procuran un lenguaje simbólico.
- *Combinación*: se convierte conocimiento explícito en explícito. Se produce una profundización del conocimiento recién creado.
- *Internalización*: se vincula con el aprendizaje por la práctica; es decir, se trata de que el conocimiento generado pase a formar parte del conocimiento tácito de cada persona de la organización.

Poma y Sachetti (2004: 104) argumentan que el conocimiento dentro de una organización se acumula mediante un proceso no lineal, que involucra distintas fases: *Adquisición de conocimiento*, que pueden provenir de fuentes internas y externas y que posteriormente será incorporado al proceso de desarrollo de innovaciones; *Sedimentación y adaptación*, etapa en la que debe seleccionar aquel que es relevante para su estrategia; *Uso rutinario y Decadencia*.

En conclusión, los factores analizados son los que determinan las diferentes formas de innovar por las que puede optar una empresa. Al respecto, Schumpeter (1934: 128-135) propone las cuatro formas que se describen seguidamente:

- *Acumulación creativa*: suele tratarse de grandes empresas con una posición consolidada en el mercado. Estas características le permiten crear barreras de entrada a las nuevas empresas.
- *Destrucción creadora*: en este tipo es común encontrar empresas de menor tamaño, quien hacen uso de los recursos de los que disponen y de sus capacidades para explorar nuevas oportunidades a través de la innovación. La nueva situación les garantiza una percepción de rentas durante un período breve de tiempo.

Freeman (1982: 265-285) propone otra tipología y se basa más en la estrategia adoptada por las empresas para innovar:

- *Ofensiva*: exige disponer de recursos económicos, humanos y materiales para mantener la posición de líder tecnológico. Se caracteriza por la introducción continua de nuevos productos y nuevos mercados.
- *Innovadora defensiva*: la empresa mantiene su posición de liderazgo, a través de la diferenciación en el producto que sale al mercado. Aprovecha los éxitos de los primeros innovadores y, a partir de allí, perfecciona la tecnología; de esta manera, procura minimizar el riesgo de ser el primero en innovar.
- *Iniciativa/adaptativa*: adquiere licencias y know how y se convierte en un imitar los líderes tecnológicos, a fin de mantenerse en el mercado. Su estrategia busca el control de costes y la eficiencia en la fabricación. La utilización de esta estrategia es posible debido a que la empresa dispone de una ventaja (mercado cautivo, costes bajos de mano de obra, dominio de un factor clave en el proceso productivo). Es bastante común que las empresas que siguen esta estrategia avancen hacia defensiva.
- *Dependiente*: en estos casos se establece una relación estable con varias empresa clientes. Los nuevos productos están supeditados a iniciativas o especificaciones externas. Este suele ser el caso de la mayoría de pymes, cuya objetivo esencial es la supervivencia.
- *Tradicional*: se suele centrar en innovaciones de procesos que tienen lugar fuera de la empresa, pero que son susceptibles de ser adquiridas. Esta estrategia es aplicada en aquellos casos en los que el mercado no suele demandar cambios en los productos, por lo que la tecnología que se utiliza es artesanal.
- *Oportunista*: en esencial, el objetivo es identificar una necesidad no satisfecha, que puede ser atendida con un bajo nivel de I+D o de diseño, para proveer un producto o proceso que otras empresas no suministran. Por esta razón, la empresa se especializa en la adaptación de los productos a las necesidades de los clientes. Analiza la forma en la que puede hacer uso de la tecnología actual para dar respuesta a una nueva necesidad, o se dedica a crear nuevos mercados con productos existentes.

En conclusión, la teoría evolutiva hace hincapié en la historia de las empresas como condicionantes de su percepción de las posibilidades futuras y de las formas en las que pueden ser explotadas. Los recursos tecnológicos, organizativos y de gestión, así como sus competencias y rutinas inciden directamente en la elección estratégica, por lo que es habitual que la innovación depende de la búsqueda de conocimiento cercano a la base de conocimiento del que se dispone. Así pues, las decisiones tecnológicas futuras están fuertemente circunscritas a los niveles tecnológicos alcanzados previamente (Teece, 1988; Pavitt, 1984; Nelson, 1991a/1991b/1992; Dosi, 1988; Rosenberg, 1982).

2.2.3.2. SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN

En la concepción de la teoría evolutiva se da por supuesto que los adelantos científicos se transforman casi automáticamente en nuevas tecnologías y productos absorbidos por el mercado, pero en la década de los 90's se introduce un nuevo concepto: *Sistema de Innovación*. Esta concepción surge de los hallazgos obtenidos en el estudio de la innovación, los cuales demuestran que ésta nace de la interacción entre agentes diversos y que las señales del mercado condicionan dichas relaciones (OCDE, 1992).

La perspectiva de Lundvall (1985: 55/1992) centra el análisis en la innovación y los procesos de aprendizaje ligados a ésta. La innovación es un proceso social, técnico, no lineal, que involucra más actividades que la investigación; relaciona a las personas que forman parte de la empresa, y a ésta con el entorno. Otero (2010: 32) señala que este enfoque se adapta mejor a la situación de las pymes, porque va más allá del énfasis que concede la teoría evolutiva a la investigación básica y de adquisición de conocimiento explícito y codificado.

Edquist y Chaminade (2006: 109) ratifican estas ideas al argumentar que las empresas no pueden innovar de forma aislada, sino que se mantiene en una continua interacción con el entorno, el cual incluye a los consumidores, usuarios y otros agentes como universidades, proveedores e incluso otras empresas. Entendido así, el sistema de innovación es una aproximación que analiza la innovación como un sistema complejo de interacciones que tiene lugar entre diferentes organizaciones e instituciones en diferentes niveles (regional, sectorial, nacional y supranacional).

En consecuencia, la innovación es un proceso que exige una relación cercana entre individuos y organizaciones, siendo especialmente relevante la combinación de las capacidades matemáticas y lingüísticas con las competencias sociales para fomentar la cooperación vertical entre jerarquías y horizontal con otros expertos (Lundvall y Lorenz, 2010: 79). Como añaden Aguado y Parrilli (2010: 207-208), la simple existencia de actores dentro de un sistema de innovación no basta para alcanzar la eficiencia y eficacia en el funcionamiento del mismo, por lo que es ineludible analizar en profundidad dichas interacciones y los mecanismos para su sostenimiento, así como el rol de las instituciones.

La actuación de los agentes se ve afectada directamente por las instituciones que incentivan u obstaculizan la innovación, mediante la utilización de determinadas herramientas, como leyes, regulaciones, normas culturales y social (Dosi y Orsenigo, 1988; Edquist, 1997). Johnson (1992)

identifica las tres funciones básicas de las instituciones, y en este sentido señala que las mismas deben reducir la incertidumbre de los procesos de innovación a través del suministro de información, conceder incentivos, y gestionar los conflictos y la cooperación.

Entendido así, las organizaciones y las instituciones constituyen los ejes centrales del sistema. Al respecto, Edquist y Johnson (1997) y Edquist y Chaminade (2006: 111) distinguen entre estos dos conceptos al indicar que las organizaciones son estructuras formales creadas conscientemente, con un objetivo explícito y que actúan en el sistema de innovación (por ejemplo, universidades, empresas, fondos de capital riesgo, agencias públicas); por su parte, las instituciones se constituyen en base a hábitos comunes, normas, rutinas, prácticas establecidas, leyes que condicionan y afectan las relaciones e interacciones entre los individuos, los grupos y las organizaciones.

Agregan Edquist y Chaminade (2006: 112) que el análisis de los sistemas nacionales de innovación difieren entre sí, debido a que las organizaciones y, sobretudo, las instituciones son sustancialmente diferentes unas de otras, por lo que es imprescindible un análisis casuístico para comprender el funcionamiento de cada uno. A tal efecto, la perspectiva de Lundvall (1999: 62) utiliza los resultados de diversos estudios empíricos para demostrar que la innovación es un proceso de aprendizaje interactivo que refleja la conexión entre la retroalimentación del mercado y el conocimiento proveniente de los usuarios, y la creación de conocimiento e iniciativas emprendedores del lado de la oferta.

Bajo esta concepción, el aprendizaje y la creación de conocimiento son dos conceptos indisolubles, así pues, el aprendizaje es un proceso de creación de conocimiento que puede tener como resultado una innovación (Rutten y Boekema, 2004). Este proceso de aprendizaje incrementa las competencias de las empresas y puede distinguirse distintos tipos, como argumentan Lundvall (1992) y Johnson (1992: 30-31): Aprendizaje por investigación, Aprendizaje por exploración, Aprendizaje por producción (incluye el learning by using, by doing, by interacting).

Rotchwell (1994: 35), en cambio, entiende que existen dos dimensiones del aprendizaje; una que tiene lugar al interior de la empresa y otra, que se genera mediante la relación con agentes externos; esta clasificación se observa en el cuadro 8 (Ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Tipos de Aprendizaje

Aprendizaje Interno	Aprendizaje Externo
<ul style="list-style-type: none"> • Learning by developing • Learning by testing • Learning by making • Learning by failing • Learning by using • Learning cross project 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje de/con proveedores • Aprendizaje de/con usuarios líderes • Aprendizaje de/con partnership horizontales • Aprendizaje de/con infraestructura de I+D • Aprendizaje de la literatura • Aprendizaje de las acciones de los competidores • Aprendizaje a través la ingeniería inversa • Aprendizaje a través de nuevo personal • Aprendizaje a través de prototipos basados en el cliente • Aprendizaje a través del servicio/detección de falta

Fuente: Rothwell (1994a: 35)

Partiendo de las vías de aprendizaje adoptadas por la empresa, se pueden identificar taxonomías de aprendedores, en palabras de Johnson (2010: 305-307):

- *Aprendedores artesanales*: se trata de aquellos que presentan bajos potenciales de aprendizaje, y en el que el conocimiento tradicional se trasfiere mediante la modalidad DUI,

generando bajo nivel de nuevos conocimientos e innovaciones. No disponen de flujos de innovación externo para contar con conocimiento codificado, sino que utilizan el conocimiento tácito proveniente de la observación y/o diálogos. Suelen encontrarse en este grupo micro y pequeñas empresas que desarrollan su actividad en sectores de baja tecnología.

- *Aprendedores Estructurales*: a diferencia del caso anterior, éstas incorporan conocimiento codificado proveniente de fuentes internas (departamento de I+D, adquisición de maquinaria) con el fin de alcanzar un aumento casi automático de la productividad y el nivel de innovación en la empresa. Se caracterizan por compartimentar el trabajo, desaprovechando los resultados que pueden derivarse de interacciones con otros trabajadores de la empresa.
- *Aprendedores interactivos no sistemáticos*: Aplican las prácticas DUI¹⁴ de forma no sistemática. Se trata de un enfoque de arriba hacia abajo, caracterizado por un alto nivel de información, pero bajo grado de participación de las personas en el proceso de innovación. Las herramientas utilizadas se encuentran en manos de personas claves de la organización, y a pesar de aplicarse, se espera poco feedback del personal.
- *Aprendedores Organizacionales Avanzados*, incluye dos sub-categorías:
 - *Aprendedores interactivos enfocados hacia dentro*: se produce una mejor de los procesos de aprendizaje, y se espera la contribución efectiva de las personas de la empresa. Son organizaciones no jerárquicas en las que se observa un flujo bidireccional de la retroalimentación, que trae como consecuencia un aumento de la productividad y de los resultados de innovación. Confluyen los dos modos de innovación: Prácticas en torno al Modo DUI (círculos de calidad, grupos autónomos de trabajo) mejora la explotación de los componentes del Modo STI.
 - *Aprendedores de cadena*: en este caso, las empresas mantienen las características de los aprendedores interactivos enfocados hacia dentro, pero amplía su espectro de interacción para dar cabida a agentes externos, como serían los clientes, proveedores y cualquier otro agente que forme parte de su cadena de valor o que sea susceptible de aportar valor a su actividad. Este sería el tipo de empresas que reconocen que pertenecen a un sistema y que hacen uso de los elementos del mismo para mejorar su actividad.

La organización interna de la empresa es vital para el enfoque del sistema nacional de innovación (SIN), ya que entiende que los procesos de aprendizaje se relacionan estrechamente con las diferentes formas en las que se organiza el trabajo, que es el centro del aprendizaje (Freeman, 1987; Rutten y Boekema, 2004). Ello supone analizar más allá del organigrama para adentrarse en la estructura sistémica, que como bien señala Senge (1994: 94-95) es la "...configuración de interrelaciones entre los componentes claves del sistema"; involucra la jerarquía, el flujo de los

¹⁴ Promover el flujo de información y comunicación entre los trabajadores, mejorar las habilidades y competencias de las personas, incrementar la autonomía de los trabajadores.

procesos, los procesos de toma de decisiones, entre otros. De igual manera, promover el aprendizaje con miras a incrementar el nivel y calidad de las innovaciones de la empresa exige introducir cambios significativos en las estructuras formales de la organización y en las pautas de interacción más simples que se mantienen entre las personas y los procesos (Lundvall y Nielsen, 2007; Senge, 1994).

Como ha sido señalado, pueden encontrarse diversas tipología del aprendizaje (además de las descritas, pueden referirse la versión de Senge, 1992 como adaptativo versus generativo; explotación versus exploración, en March, 1991; teoría declarada versus teoría en uso/practicada, en Argyris y Scön, 1978; de un ciclo versus de doble ciclo, en Argyris, 1999), demostrando que no existe unanimidad al respecto, pero se evidencian líneas generales que denotan cierto consenso respecto a las denominadas organizaciones que aprenden, y que se caracterizan por ser "...capaces de institucionalizar nuevos planteamientos y acciones a partir de una mejor comprensión o cambio de las concepciones y los valores predominantes" (Gairín, 2000: 41).

En este sentido, "...las disciplinas de la visión compartida, el pensamiento sistémico y el aprendizaje en equipo se dirigen específicamente al cambio en las interacciones" (Senge, 1994: 51). La prioridad es el aprendizaje conjunto, sin que ello menosprecie la importancia del aprendizaje individual, ya que éste es parte del primero (Gairín, 2000: 41).

Por ello, la organización debe ser capaz de integrar a las personas y para alcanzar este objetivo, Senge (1994: 203-455) propone el diseño e implementación de estrategias que permitan desarrollar las cinco disciplinas que se mencionan:

- *Pensamiento sistémico*: se centra en los procesos para superar la visión compartimentada de los problemas; se busca la integración de otras disciplinas.
- *Dominio personal*: indaga sobre la visión personal y la percepción objetiva de la realidad; busca las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo personal y profesional.
- *Modelos Mentales*: Senge (1994: 247) los define como los mapas tácitos que mantienen las personas y a través de los cuales analiza e interpreta; se trata de percepciones duraderas o efímeras que la gente emplea en sus razonamientos cotidianos. Se requiere de cierta apertura mental para incorporar nuevas percepciones acerca de la naturaleza del trabajo y su sentido.
- *Construcción de una visión compartida*: incluye las aspiraciones rectoras de una organización, y trata de definir una visión, unos valores, una misión o propósito, y unas metas que definan a la empresa y sean compartidas por las personas que la conforman. Esta determinación será crucial como base de análisis e intervención de la organización.
- *Aprendizaje en equipo*: se refiere a la "...capacidad de los miembros del equipo para suspender los supuestos e ingresar en un auténtico pensamiento conjunto" (Senge, 1992: 19). Se considera la disciplina más difícil desde un punto de vista intelectual, emocional, social y espiritual, entre otros aspectos, porque el proceso de aprender a aprender de forma colectiva es poco común (Senge, 1994: 368).

Retomando la perspectiva del SNI propiamente dicha, es pertinente hacer alusión al concepto de mercados organizados propuesta por Lundvall (1992: 51). Este concepto intenta explicar la conexión existente entre las necesidades y las oportunidades como fuentes y resultados de innovación.

La realidad demuestra que los mercados no se mantienen en estado puro y ello exige organizar las relaciones entre los agentes de forma eficiente para que el sistema funcione correctamente. El principal obstáculo tiene lugar cuando el productor innovador y el usuario/consumidor potencial se encuentran en diferentes organizaciones y separados por el mercado; pero a pesar de ello, Lundvall (1992: 50) señala que se registra un comportamiento paradójico, debido a que si estos dos agentes se encuentran separados, cómo es posible que el productor pueda conocer las necesidades del usuario, y a su vez, el usuario conocer las prestaciones del nuevo producto.

En los mercados puros, caracterizados por las relaciones anónimas entre productores y usuarios, la innovación será rara y accidental; no obstante, la realidad es sustancialmente diferente, y es ampliamente conocido que la innovación no constituye un fenómeno excepcional. Esta situación indica que la mayoría de los mercados involucran un mecanismo de intercambio de información cualitativa, que en ocasiones suele producirse mediante la cooperación directa en el proceso de innovación.

En este sentido, los elementos más importantes de estos “mercados organizados” son el intercambio de información cualitativa, la cooperación, la confianza mutua y la jerarquía. Estos elementos son los que permiten establecer relaciones duraderas y selectivas entre usuarios y productores, a través de los que se identifican oportunidades tecnológicas y necesidades. Normalmente, se establece un código de comunicación que garantiza la trasmisión eficiente y efectiva de la información.

En torno al enfoque del SNI, como método de análisis y explicación del proceso de innovación, Edquist y Chaminade (2006: 125-127) identifican fortalezas y debilidades que se exponen en el cuadro 9 (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Fortalezas y debilidades del enfoque de SNI

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Se enfoca en la innovación y el proceso de aprendizaje:</i> Reconoce que la innovación es una cuestión de producción de conocimiento o combinación del existente de forma novedosa. • <i>Adopta una perspectiva interdisciplinaria y holística:</i> procura abarcar un amplio espectro de los determinantes de la innovación, siendo posible la incorporación de factores organizativos, social y políticos al mismo nivel que los económicos. • <i>Utiliza perspectivas históricas y evolutivas:</i> la innovación se desarrolla a lo largo del tiempo y se ve condicionado por múltiples factores y por el proceso de retroalimentación, por lo que se considera como evolutivo. • <i>Enfatiza la interdependencia y la no linealidad:</i> las empresas no innovan de forma aislada, sino que interactúan con diversas organizaciones generando relaciones complejas, recíprocas y dotadas de mecanismos de retroalimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incorpora conceptos difusos:</i> Uno de ellos es el término “instituciones”, que interpretarse de múltiples formas, en función del autor. Edquist y Johnson (1997) lo definen como hábitos, normas, rutinas que definen las interacciones entre agentes. Nelson y Rosenberg (1993) hablan de determinados tipos de organizaciones. Lundvall (1992) se refiere a las reglas de juego. Otro ejemplo, es la definición de los límites del sistema. Nelson y Rosenberg (1993) no aportan directrices para identificar los elementos que deben incorporarse y los que deben ser excluidos. Lundvall (199: 13) aboga por la flexibilidad y apertura del término.

Cuadro 9. Fortalezas y debilidades del enfoque de SNI (Cont)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Abarca las innovaciones de productos y proceso</i>: aporta una herramienta de análisis amplia que considera diferentes tipos de innovación. • <i>Enfatiza el rol de las instituciones</i>: los considera como un determinante de la innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>No permite definir las relaciones con el nivel microeconómico</i>: no aporta proposiciones en torno a la relación causal entre variables.

Fuente: Edquist y Chaminade (2006: 125-127)

2.2.3.3. SISTEMA REGIONAL DE INNOVACIÓN

Larrea et al. (2010: 304) aseveran que la literatura respecto a los sistemas de innovación (básicamente, respecto a las contribuciones de Freeman, 1987 y Lundvall, 1992) ha sufrido un cambio trascendental, dando cabida al concepto de ubicación geográfica de dichos sistemas. Ello se ha generado porque, como agregan Cooke y Morgan (1994: 25-26), la actividad innovadora tiene lugar en el seno de aglomeraciones locales o regionales, de allí la importancia de incorporar la dimensión espacial en el análisis de los procesos de innovación.

Estas aglomeraciones varían de una región a otra, y en consecuencia, la identificación de variables relevantes para explicar tal fenómeno resulta una tarea de gran complejidad. Por una parte, se ha llegado a afirmar que en algunas de ellas tiene lugar “una atmósfera industrial”, entendida como la confluencia de bajos costes de transacción y altas economías externas.

No obstante, Camagni (1991) propone otra explicación que pudiera ser más completa; argumenta que la forma espacial del desarrollo incorpora un mayor número de factores que explican el éxito que ciertas empresas han alcanzado en determinadas regiones. Bajo esta perspectiva, el razonamiento se centra en dos justificaciones: 1. Un patrón localizado de desarrollo facilita los procesos de aprendizaje colectivos, por lo que la información, el conocimiento y las mejores prácticas son rápidamente difundidas a la media local, incrementando la capacidad creativa de dichas empresas e instituciones. 2. Un sistema de producción localizado ayuda a reducir los “elementos de incertidumbre dinámica”, favoreciendo la innovación local porque mejora el entendimiento entre las empresas.

Cooke y Morgan (1994: 26) retoman esta postura para concluir que la innovación es un comportamiento social y colectivo, un proceso colaborativo, en el que las empresas, y especialmente las más pequeñas, dependen de la experiencia de una base social mucho más amplia de la que suele tener en cuenta. En las denominadas “aglomeraciones regionales”, las empresas se benefician de reducir los costes y cargas de la innovación, debido a la existencia de organizaciones intermediarias, como sería el caso de redes de usuarios-proveedores, agencias de transferencia de tecnología, asociaciones comerciales y consorcios dedicados a la formación.

Esta conceptualización encuentra sus antecedentes en la postura de Marshall (1923) respecto a la localización del conocimiento; estima que el conocimiento se ubica en una región, debido al arraigo de la mano de obra y la intervención de las instituciones y organizaciones locales. Posteriormente, ha sido retomada por economistas industriales y regionales en las últimas décadas, quienes han abogado por la constitución de clústeres industriales regionales centrados en el conocimiento (Lundvall y Lorenz, 2010: 49).

Tödttling y Wanzenböck (2003: 354) presentan una síntesis interesante respecto a las variantes que han sido desarrolladas a partir de las constataciones de Marshal (1923), respecto a la importancia de las regiones en la conformación de empresas y la promoción de la innovación:

- *Hipótesis de la incubadora urbana y de la Teoría del Ciclo del Producto:* afirman que las aglomeraciones aportan las mejores condiciones para alcanzar un elevado nivel de puesta en marcha de actividades y para el establecimiento de empresas con características positivas (intensivas en conocimiento, con alto nivel de innovación). En la periferia rural las condiciones son desfavorable para obtener estos resultados.
- *Distritos industriales e Innovadores medios:* las regiones especializadas en sectores con bajas barreras de entrada y con alta densidad de pymes crean entornos favorables para el inicio de nuevas actividades. En estas regiones las empresas están dispuestas a cooperar. Normalmente, estas condiciones son observables en centros especializados en el sector terciario y en múltiples zonas industriales de baja escala, fuera de las grandes aglomeraciones.
- *Áreas de alta especialización en industrias intensivas en capital:* suelen ser entornos poco favorables para el establecimiento de nuevas empresas y/o el desarrollo de nuevas actividades, debido a que las importantes barreras impuestas por este tipo de industria, además del dominio que ejercen por la falta de habilidades emprendedoras. Pese a ello, es posible que la implementación de ciertas políticas puedan revertir la situación; estas políticas tendrán que promover el incremento de los niveles de innovación y de las spin-offs.

A pesar de la existencia de las divergencias descritas, existe un cierto consenso acerca de la contribución de las regiones a la innovación. Lundvall y Borrás (1997) defienden la tesis de que las regiones se han convertido en el nivel más relevante para el análisis y formulación de políticas de innovación. Cooke (2010: 139) agrega que la profundización de la globalización ha transformado a las regiones en agentes de gobernanza económica. Porter (1990) y Asheim (2007) señalan que las regiones deben crear ventajas competitivas únicas, siendo especialmente pertinentes, aquellas basadas en la innovación.

En este sentido, el enfoque de Sistemas Regionales de Innovación (SRI) constituye una aproximación que se corresponde con este cambio, y que aporta valor en la definición de políticas de innovación regional (Asheim y Coenen, 2005; Mullers et al., 2008). Este término aparece por primera vez en un trabajo publicado por Cooke (1992), apenas 5 años después de que se introdujera el término SNI por Freeman (1987).

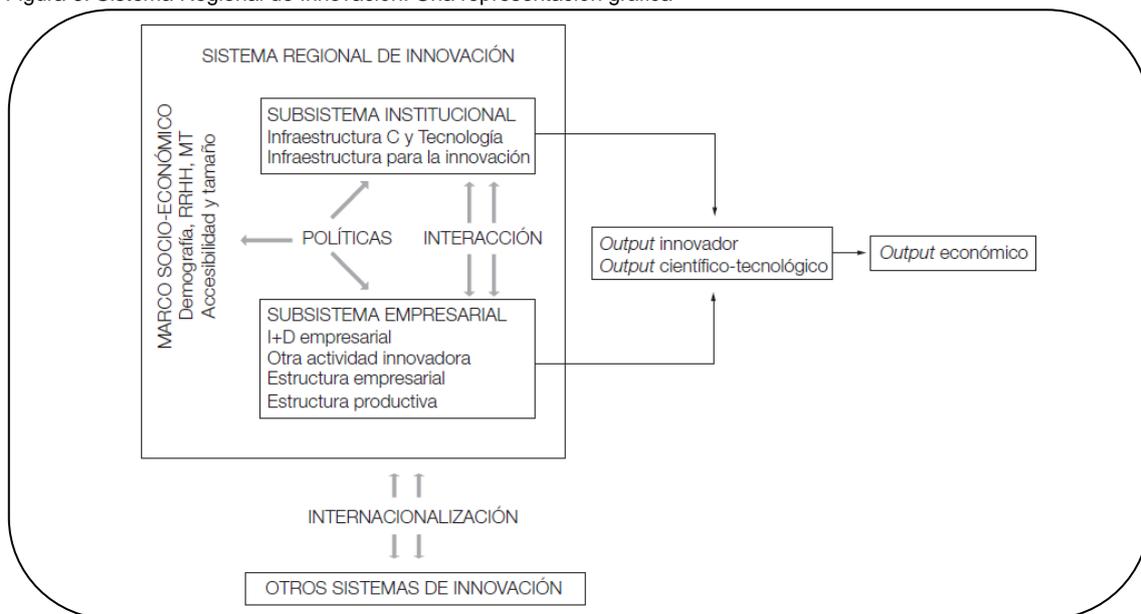
Un SRI puede ser definido en sentido amplio o limitado. En su percepción amplia, comprende a todas las organizaciones e instituciones afectadas y que apoyan el aprendizaje y la innovación en una región. De forma más restrictiva, se refiere básicamente a las actividades de I+D de universidades e institutos de investigación, poniendo de manifiesto un modelo descendente de políticas científicas y tecnológicas. La definición amplia se correspondería con el modelo de innovación DUI, y en sentido estricto, con el modo STI (Asheim, 2010: 104-105).

El SRI es definido como "...la infraestructura institucional que apoya a la innovación en la estructura productiva de una región" (Asheim y Gertler, 2005: 299). Navarro y Gibaja (2009: 243) destacan la existencia de dos subsistemas: Subsistema empresarial de aplicación y explotación del conocimiento (empresas, clientes, proveedores, competidores); Subsistema de generación y difusión del conocimiento (instituciones relacionados con la producción y difusión de conocimientos y habilidades, como serían las instituciones públicas de investigación, instituciones educativas, principalmente).

Las organizaciones gubernamentales conforman un tercer subsistema que actúa sobre los dos descritos, y que conjuntamente, se encuentran dentro de un marco socioeconómico y cultural común regional (Trippi y Tödting, 2007). Cooke et al. (2004) afirma que el sistema constituidos por la interrelación de los tres subsistemas referidos tienen un carácter abierto, que les permite establecer contactos con sistemas de innovación regionales, nacionales y globales.

Esta vinculación ha sido representada gráficamente por Navarro y Gibaja (2009: 244) de la siguiente manera: (Ver figura 6)

Figura 6. Sistema Regional de Innovación: Una representación gráfica



Fuente: Navarro y Gibaja (2009: 244)

Navarro y Gibaja (2009: 241) señalan que existen dos criterios para establecer una tipología de los SRI: según patrones conceptuales, o en función de datos estadísticos. Ambos criterios presentan importantes dificultades para el análisis de casos reales; por un parte, los SRI conceptuales exigen un elevado cúmulo de información, por lo que sólo se han aplicado a regiones muy limitadas. A nivel estadístico, se observa la falta de criterios comunes para la recogida de datos de las variables pertinentes para el análisis, siendo un obstáculo para la comparación entre regiones pertenecientes a distintos países.

En el grupo de las tipologías conceptuales se encuentran las siguientes:

- *Partiendo del Tipo de gobernanza y de Innovación Empresarial:* Cooke (1998) señala que la gobernanza se entiende como el sistema de apoyo que proveen las instituciones de investigación públicas y privadas. Según el tipo de gobernanza define tres tipos:
 - *De Base o grassroots*, que se aproximan al concepto de distritos industriales o de clúster conformados básicamente por pymes;
 - *De Red* en el que se observa una amplia relación entre gobierno e industria;
 - *Centralista* que exhibe un alto grado de concentración de la gobernanza.

Tomando en cuenta la innovación empresarial propone tres tipos:

- *Localista* con fuerte presencia de pequeñas empresas que forman redes con gran impacto;
- *Interactivo* donde coexisten grandes empresas con visión global y redes locales; y
- *Globalizado* empresas multinacionales que actúan en redes globales.

Con estas dos variables, el objetivo es construir una matriz en el que se puedan posicionar las distintas regiones a analizar, lo cual permitirá a posteriori comparar entre regiones en un momento dado, o incluso entre una misma región en épocas diferentes.

- *Simplificación de la tipología de Cooke:* Asheim e Isaksen (1997) y Asheim (2007) proponen tres grupos:
 - *SRI territorialmente embebidos* (cercano a la categoría De base de Cooke) en el que las empresas centran su proceso de aprendizaje en su ámbito más local, con baja conexión con organizaciones de conocimiento.
 - *Sistemas de innovación regionalmente en red* (similar al SRI en red de Cooke), se mantienen los procesos de aprendizaje interactivos localizados pero con un refuerzo de la infraestructura mediante la aplicación de políticas.
 - *Sistemas de innovación nacionales regionalizados* tienen su estructura productiva y su infraestructura institucional ligado con sistemas nacionales e internacionales, por lo que los agentes externos influyen más directamente sobre éstos.
- *Tipología basada en las barreras:* Doloreux et al. (2007) y Navarro y Gibaja (2009: 246), Gil et al. (2003: 62-66) retoman los resultados del proyecto SMEPOL¹⁵ y partiendo de las barreras a los SRI identificadas, refieren tres categorías posibles:
 - *Debilidad Organizacional* en el caso de la carencias de actores relevantes, como consecuencia de una baja clusterización o dotación institucional (Regiones periféricas).
 - *Fragmentación* por la inexistencia de interacción y de creación de redes (Clústeres regionales y regiones metropolitanas).

¹⁵ SMEPOL (*SME Policy and Regional Dimension of Innovation*) es un proyecto financiado por la Unión Europea. Su objetivo ha sido Evaluar cuarenta instrumentos para la promoción de la actividad innovadora en once regiones de la Unión Europea con diferentes condiciones económicas y características institucionales (Gil et al., 2003: 62-66).

- *Bloqueo o lock-in* debido a la especialización en industria tradicionales o tecnologías obsoletas (regiones de antigua industrialización).
- *En función de la base de conocimiento:* Asheim (2007: 225-226) determina la existencia de tres tipos:
 - *Conocimiento de base analítico:* cuando se trata de industrias donde el conocimiento tiene un rol supremo, y la creación de conocimiento se produce mediante procesos racionales y cognitivos, o mediante modelos formales. Suele ser común que las empresas cuenten con sus propios departamentos de I+D, pero también aprovechen el conocimiento que se genere en las universidades e instituciones de investigación. Predomina el conocimiento codificado difundido mediante patentes y publicaciones.
 - *Conocimiento de base sintética:* se evidencia en aquellas industrias en las que tiene lugar la aplicación de conocimiento existente o combinaciones reciente de conocimiento, con el propósito de solucionar un problema específico que, normalmente, proviene de los clientes o los proveedores. Los productores suelen producirse en series cortas; la I+D es poco relevantes, y cuando se desarrolla suele centrarse en investigación aplicada, o relacionada con el desarrollo de productos o procesos. El conocimiento se genera mediante proceso inductivos (probando, experimentando, simulando o con trabajo práctico), por lo que exhibe *know-how* mucho más concreto y habilidades prácticas, predominando así el conocimiento tácito.
 - *Conocimiento de base simbólica:* el conocimiento está estrechamente relacionado con los atributo estéticos de los productos, en consecuencia, las industrias son intensivas en diseño. Se produce un cambio de tendencia respecto a la valoración de los productos, pasando del valor de uso al valor de marca. El conocimiento se incorpora y transmite mediante símbolos e imágenes, y se encuentra ligado a la comprensión profunda de los hábitos y norma de determinados grupos sociales. Alta dependencia del conocimiento tácito, y de las habilidades prácticas.

Existe una amplia gama de tipologías de SRI, creadas a partir de datos estadísticos. Navarro y Gibaja (2009: 247-252) señalan que se han publicado 9 tipologías para clasificar las regiones de la UE-25, y después de analizarlas detalladamente extraer cuatro conclusiones centrales:

- Todas las clasificaciones están basadas en datos Eurostat para regiones comunitarias; en algunas investigaciones se ha procedido a consultar fuentes de información secundarias diferentes, con el fin de complementar los datos disponibles.
- Los datos disponibles dificultan el análisis socioeconómico o cultural con regiones definidas. A la fecha, la unidad NUTS es la única unidad territorial subnacional de la que se disponen de datos equiparables al concepto de región, con la limitante de que no se han recogido información regionalizada para determinados países. En estos casos, se utilizan los datos agregados a nivel de país.

- Los datos de Eurostat presentan un escaso número de variables regionalizadas; básicamente se carece de información que permite conocer el peso de otros recursos de innovación no basados en la I+D, el análisis de las relaciones de cooperación entre agentes, el rol del gobierno, entre otros.
- Se evidencia diferencias sustanciales en el número de variables de partida de una tipología a otro, incidencia en la categorización de las regiones estudiadas.

La perspectiva de los SRI puede ser útil para comprender la importancia de la localización en el fomento de la innovación. Porter y Stern (2001: 29) afirman que “la localización importa”, y que las empresas deben ampliar su enfoque respecto a la gestión de la innovación; para alcanzar este objetivo es necesario que las empresas desarrollan nuevas formas de comercializar la innovación en los lugares más atractivos, aprovechando las fortalezas locales y mejorando el entorno en el que operan para innovar.

No obstante, como bien indica Freeman (1995: 20) el desarrollo innovador varía en relación con las diferencias institucionales respecto al modelo en el que se importa, mejora, desarrolla y se difunden las nuevas tecnologías, los productos y los procesos. Ésta es una de las principales críticas que se han formulado respecto al enfoque de los SRI, por cuanto se estima que no considera ampliamente las relaciones que se producen entre los distintos agentes que conviven en una zona determinada.

Uyarra (2010: 120-130) sintetiza en cinco temas las debilidades que presenta la teoría de la SRI (*Ver cuadro 10*).

Cuadro 10. Críticas al Enfoque de los SRI

Asunto	Argumentación
Ubicuidad vs. Escasez de los sistemas regionales de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora conceptos difusos, que dificulta su aplicación operativa. De esta manera, es poco probable la validación de ciertos conceptos y el análisis de todos los elementos del sistema en casos reales. • Es necesario hacer uso cuidadoso de este enfoque para evitar la reproducción de tipos ideales. El problema con esta recomendación es que pueden generarse múltiples suposiciones en el momento de su aplicación: se pueden producir situaciones de utilización rigurosa que descartaría la existencia de importantes sistemas regionales, o por el contrario, se podrían definir de forma laxa otros, lo cual descartaría la utilidad de este enfoque.
Características de los sistemas: Top-down (arriba-abajo) vs. Bottom-up (abajo-arriba)	<ul style="list-style-type: none"> • Los SRI concede preponderancia al carácter bottom-up (de abajo arriba). • Detalla mucho más los elementos estructurales de la región innovadora líder, pero no explica el comportamiento innovador de los agentes, a pesar de que ello contribuiría a una mejor comprensión de la estructura. • La visión de los SRI considera que rasgos que caracterizan con frecuencia los SNI se asignan a nivel regional, prestando una atención insuficiente a los actores, la relaciones de abajo hacia arriba y el aprendizaje de los procesos que operan a escala subnacional.
Perspectiva analítica vs. Perspectiva normativa	<ul style="list-style-type: none"> • El enfoque sistémico tiende a dar por supuesto que se puede actuar sobre los flujos e interacciones del sistema, sus componentes y sus posibles disfunciones; puede ser contruidos y coordinados institucionalmente. • Se entiende que la región es capaz de cambiar su propio destino a través de políticas de fomento dedicada a las competencias propias de la región. • Los estudios recientes permiten concluir que la capacidad de influencia de los responsables política es muy limitada. El principal obstáculo reside en la determinación del grado de libertad que tienen para influir en el desarrollo futuro de las regiones; es lo que se conoce como el dilema de la ventana estrecha de David (1987): el período de influencia de los responsables políticas es breve para incidir en la dinámica del sistema económico.

Cuadro 10. Críticas al Enfoque de los SRI (Cont)

Asunto	Argumentación
Regiones como "islas" vs. Regiones como sistemas abiertos	<ul style="list-style-type: none"> • Se concede poca importancia a la dinámica de niveles múltiples, que caracterizan la gestión de la innovación (los mercados, el conocimiento, el gobierno corporativo, y la decisión de la formulación de políticas). • Se presupone la supremacía de las interacciones localizadas que justifican la prioridad concedida a la implementación de estrategias de innovación, promoción de redes y conformación de clúster en las regiones. • Esta percepción puede llegar a ser cerrada, ya que considera que las fuentes de desarrollo regional son endógenas y autóctonas, restando significación a la necesidad de que las empresas se encuentren interconectadas globalmente para complementar las fuentes locales de conocimiento.
Adaptación dinámica vs Política de transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Se concede más importancia a la identificación de regiones exitosas que al análisis de los procesos dinámicos de la adaptación. • Esto ha traído como consecuencia, que desde los estamentos políticos se intenten reproducir modelos que han sido calificados como exitosos, sin tomar en consideración las particularidades de la región de que se trate.

Fuente: Uyarra (2010: 120-130)

En todo caso, debe entenderse que las tipologías de SRI no representan una vía óptima, sino que reflejan las diversidades existentes entre las regiones, y en tal sentido, las políticas para promover el desarrollo que se apliquen deberán ser diferentes también. No existen políticas horizontales que puedan implementarse para obtener los mismos resultados (Cooke, 1996: 36). "Las tipologías permiten identificar patrones de desarrollo mediante una comparación sistemática de actividades económicas y de innovación a lo largo de un conjunto amplio de regiones" (Navarro y Gibaja, 2009: 244).

Como argumenta Howells (1999: 83) la proximidad geográfica, las ayudas destinadas a las empresas para la búsqueda de socios, con miras a colaborar en el desarrollo de tecnologías o equipos nuevos y más sofisticados tiene un efecto positivo. Especialmente, se benefician las pequeñas empresas que obtienen mayor información y contactos en núcleos intensivos en innovación.

2.3. COMPETITIVIDAD

El término competitividad puede ser definido de múltiples maneras. Para Mochón (1992: 342) por competitividad "...se entiende la capacidad de los productores de un país para competir en los mercados exteriores".

Gómez (1997: 30) argumenta que la competitividad es una "...medida del éxito de una organización para sobrevivir con futuro en un entorno dinámico". A su juicio, el resultado final está en consonancia con la capacidad de la empresa para posicionarse en el mercado, con miras a satisfacer las necesidades presentes y futuras de los clientes. No obstante, esta satisfacción de las necesidades del cliente sólo podrá lograrse mediante la explotación de una ventaja competitiva en costes o diferenciación.

Por su parte, Félix-Paniagua y Ripoll (1996: 2) señalan que no existe una definición clara del término competitividad en sí mismo, y en consecuencia, los autores parte en sus investigaciones de una definición particular, a objeto de definir su campo de estudio; consideran que la competitividad es

...aquella capacidad de competir de las empresas o de un sector de la economía, basada en la distinta dotación de recursos, de una organización empresarial heterogénea, de un nivel tecnológico y una formación de capital humano diferenciada, incluyendo como rasgo relevante, la endogenización de los costes de transacción derivados del marco institucional, en la formación del precio.

A partir de los trabajos Corden (1994), Tugores (1994), Tugores y Bernardo (1994), Hicks (1989) y Félix-Paniagua y Ripoll (1996: 2), la competitividad puede analizarse en tres niveles diferenciados de competitividad: Competitividad intrasectorial, competitividad intersectorial y competitividad global.

- La competitividad intrasectorial es la “disminución o aumento de la competitividad en una industria particular del sector de bienes exportables o de los no exportables” Félix-Paniagua y Ripoll (1996: 2). Añaden estos autores que una pérdida de competitividad de una industria de un sector, puede ser compensada por un aumento de otra, y ello se traduce en equilibrio en la competitividad global de la economía.
- La competitividad intersectorial se produce en aquellos casos en los que un incremento o disminución de la competitividad del sector de bienes exportables se produce, pero se mantiene la competitividad global de la economía.
- La competitividad global refiere un incremento o disminución de la productividad global de la economía, tanto en el caso de los sectores exportables como de los no exportables.

Acerca de esta diferenciación, estos autores concluyen que:

En todos los casos de problema de competitividad, ya sea intrasectorial, intersectorial o global, la productividad, el tipo de cambio real o la evolución del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos son indicadores de la evolución de la competitividad, que afectan positiva o negativamente, al bienestar de la economía, medido en términos de la distribución de la renta y del nivel de empleo. Félix-Paniagua y Ripoll (1996: 2).

Modregon (1993: 19) propone tres características básicas para comprender el concepto de competitividad, partiendo de la dificultad por adoptar una definición clara al respecto. Estima que la competitividad es un proceso dinámico y evolutivo, que se centra en la mejora continua y la innovación tecnológica. En segundo lugar, las empresas son “...los agentes que desempeñan el papel central en el proceso de creación y sostenimiento de la ventaja competitiva, generando mejores productos y procesos que sus rivales y aprovechando estas ventajas para ganar mayores cuotas de mercado”. Finalmente, reconoce que este concepto puede ser aplicado a todos los ámbitos (entiéndase, público o privado); la mejora continua y la innovación (inherente al concepto en sí mismo) son los que permiten el crecimiento económico y el bienestar social.

2.3.1. CAMBIO DE PARADIGMA: COMPETITIVIDAD EN COSTES / COMPETITIVIDAD POR DIFERENCIACIÓN

Afectar el nivel de competitividad de una empresa o un sector puede lograrse por medio de diversas formas. En consecuencia, se alude a ser competitivo vía reducción de los precios de ventas, mediante la incidencia directa de los costes de los factores productivos (Competitividad en costes); y

también mediante el diseño e implementación de acciones, actividades e iniciativas tendientes a diferenciarse (competitividad por diferenciación).

A juicio de Porter (1996), las empresas deben diferenciarse para poder sobrepasar a sus rivales, pero esa diferenciación debe ser mantenida en el tiempo para que el efecto se aproxime al esperado: la empresa “debe entregar mayor valor a los clientes que la competencia o crear un valor comparable a otras empresas, pero a un costo menor” (Barros, 2006: 3).

El surgimiento de economías en desarrollo productoras de bienes con costes bajos y la proliferación de tal práctica ha agotado el modelo de la competitividad basada en costes, es decir la reducción del precio de los bienes y servicios vía afectación de los factores productivos, no es actualmente una estrategia sostenible para incrementar la competitividad.

Señala Fernández y Ruiz (2004: 13) que a partir de los años noventa se ha producido un cambio importante en el orden económico existente, que ha traído como consecuencia la necesidad de sustituir el modelo de la competitividad basada en costes. En este sentido, continúa argumentando que, permanecer en el mercado supone un importante esfuerzo por diferenciarse del resto en el momento en el que se produzca el predominio del factor precio como determinante de compra; es decir, las empresas están hoy llamadas a buscar mecanismos para innovar en productos, procesos y servicios a fin de adquirir predominio en el mercado.

No obstante, toda vez que el resto de competidores hayan adaptado su rendimiento a la innovación que se ha introducido, el precio de los bienes será determinante como factor decisivo de compra, por lo que se requerirá innovar nuevamente para generar un nuevo ciclo de competitividad (*Ver figura 1 en apartado 1.1*)

Por su parte, Barros (2006: 3) considera que ser competitivos implica diseñar los procesos de forma tal que conjuguen las mejores prácticas y la mejor tecnología; pero tal estrategia no es suficiente, puesto que este proceso es también desarrollado en otras empresas, por lo que un avance alcanzado hoy, puede ser superado por un competidor en el corto plazo. En consecuencia, insiste en que se debe procurar un enfoque complementario, que pasa por elegir “...un conjunto de actividades diferentes que entregue una mezcla única de valor al cliente, lo cual tiene que ver con el diseño del negocio. Se trata de desarrollar las actividades de forma diferente o desarrollar actividades diferentes que los competidores.”

Otros autores como Buesa (2003: 215) no aluden a un tipo concreto de innovación para mejorar la competitividad, sino que resaltan la necesidad de la diferenciación por medio de la innovación, en términos generales. Para este autor, lo esencial es contar con empresas innovadoras, pues son ellas las que cohesionan el proceso de creación de conocimiento con la actividad productiva, haciendo posible que estos nuevos conocimientos se traduzcan en mejores bienes y servicios, promoviendo en consecuencia el desarrollo económico.

En definitiva, y en atención a las consideraciones esgrimidas por Rodríguez (2002: 1), se procura buscar una estrategia que sea capaz de generar una fuente de ventajas competitivas, y dicha estrategia es la innovación.

La estrategia innovadora puede representar para la empresa una incidencia directa en el nivel de competitividad, tanto entendida como reducción de costes, así como diferenciación. Por ejemplo, una innovación puede traer como consecuencia que una empresa sea líder en costes, por medio de una tecnología que reduzca la cuantía de sus factores productivos en relación con sus competidores (Rodríguez, 2002: 1).

Asimismo, la introducción de una innovación en el mercado puede permitirle a una empresa diferenciarse de sus competidores, en casos en los que implique ofrecer un producto o servicio que nadie más ofrece. Pero en su criterio, la innovación puede incrementar la competitividad de una empresa por vía de la segmentación de mercados, por lo que puede orientarse con mayor eficiencia al mismo, fabricar sus productos o servicios a costes más bajos, o brindar a los consumidores la percepción de la exclusividad (Rodríguez, 2002: 2).

En conclusión, el punto clave del paradigma de competitividad actual es la innovación, por cuanto esta estrategia permite al sector empresarial materializar las oportunidades del entorno, cuya característica esencial es el cambio, a objeto de que la misma pueda ser más competitiva (Goñi, 2006: 1).

Innovar tiene hoy día, de forma incuestionable, un serie de connotaciones entre las que la rapidez (time to market) es predominante. Es esencial conseguir una diferenciación y hacerlo cuando antes, porque hoy nadie duda que la innovación es la clave para el éxito en una economía en la que el ritmo del cambio requiere la reinversión continua. (Valhondo, 2003: 85) Subrayado propio.

Y mediante la estrategia señalada, lo que se procura es romper con el pasado, a fin de superar patrones de comportamiento no competitivo, y responder a las nuevas señales del nuevo paradigma de la competitividad. En este sentido, Fairbanks y Lindsay (1999: 21-120) identifican siete patrones, los cuales se detallan seguidamente:

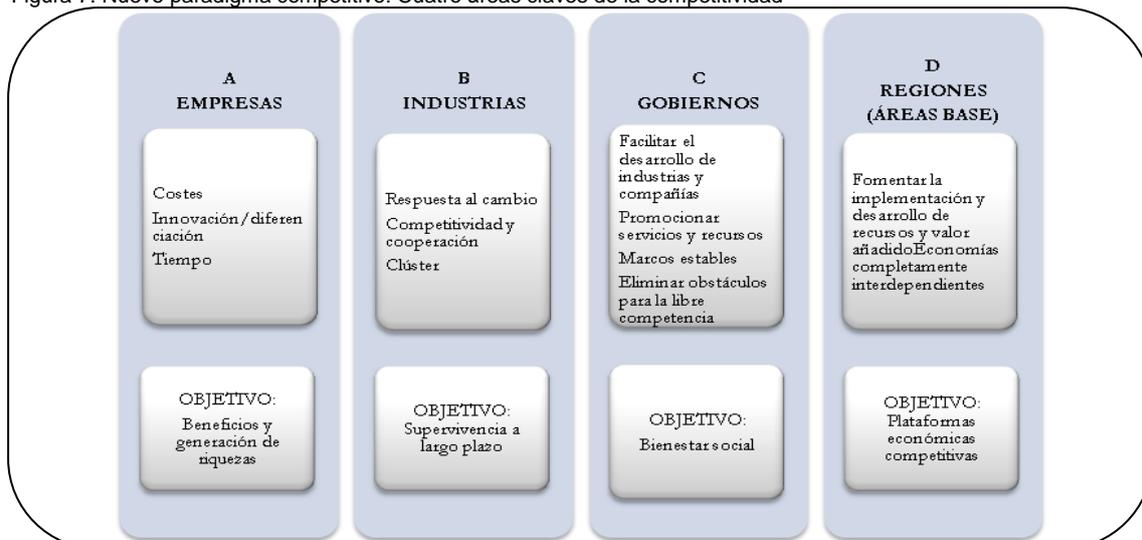
- *Evitar la dependencia excesiva de los factores básicos de ventaja:* ello supone entender que las ventajas aportadas por los recursos naturales y bajos costes de mano de obra no son suficientes para alcanzar una posición de liderazgo en los mercados de exportación, sino que se requiere crear las condiciones propicias para innovar (Fairbanks y Lindsay, 1999: 19-37).
- *Mejorar el conocimiento de los clientes:* la estrategia de la empresa debe partir de las necesidades del cliente, y no al revés, es decir debe evitarse producir bienes y servicios en un primer momento, y posteriormente, buscar el mercado para introducirlos. Los clientes son una fuente determinante de futuras innovaciones (Fairbanks y Lindsay, 1999: 38-47).
- *Conocer la posición competitiva relativa:* establecer la posición de la empresa frente a los competidores es esencial para observar el desempeño propio, y diseñar estrategias que le permitan mantenerse y crecer. Esta acción supone determinar la base a partir de la cual se compite (en costes o diferenciación), e identificar las metas y capacidades de los competidores (Fairbanks y Lindsay, 1999: 48-60).
- *Saber cuándo integrar hacia delante y cuando no hacerlo:* en múltiples casos, la integración vertical ha sido una estrategia adoptada por diversas empresas para acercarse al cliente. No obstante, esta decisión debe basarse en consideraciones específicas, entre las que destacan:

conocimiento de los canales de distribución, capacidad de apalancamiento de esos canales y capacidad para captar la retroalimentación del mercado; es decir, el cambio en las necesidades del cliente (Fairbanks y Lindsay, 1999: 61-75).

- *Mejorar la cooperación entre empresas:* en ocasiones la competitividad de una empresa depende de la competitividad de otras empresas de la misma industria, es decir existe interdependencia, la cual puede ser potenciada por medio de la coordinación y cooperación entre éstas para incrementar sus ventajas frente a otros competidores (Fairbanks y Lindsay, 1999: 76-92).
- *Superar la actitud defensiva:* apostando por la adopción de una actitud proactiva que procure desarrollar fuentes más refinadas de ventajas, basadas esencialmente en las relaciones humanas, en razonamiento productivo, en conocimiento y creación, en confianza y cooperación (Fairbanks y Lindsay, 1999: 93-102).
- *Evitar el paternalismo:* el estado puede ayudar a crear ventajas competitivas, pero la responsabilidad de las empresas no puede ser omitida, en consecuencia, debe evitarse un excesivo e indiscriminado apoyo del sector público, a objeto de evitar que el sector productivo no se capaz de asumir el compromiso subsistir y crecer en un entorno ampliamente cambiante (Fairbanks y Lindsay, 1999: 103-118).

El panorama actual exige cambios importantes, y el nuevo paradigma de la competitividad debe partir de la identificación del valor de los agentes de manera consistente e interrelacionada, como argumenta Azua y Andersen (2000: 2). Por tales razones, el autor en cuestión identifica cuatro agentes que caracterizan al paradigma competitivo actual: las empresas, las industrias, los gobiernos y las regiones (áreas base), y para cada uno de ellos identifica igualmente los factores esenciales (Ver figura 7).

Figura 7. Nuevo paradigma competitivo: Cuatro áreas claves de la competitividad



Fuente: Azua y Andersen (2000: 22).

Azua y Andersen (2000: 22-30) explica de la siguiente manera el nuevo paradigma competitivo:

- *Las empresas* son el eje fundamental de la competitividad, son el núcleo competitivo, y su objetivo esencial está centrado en la generación de riqueza y beneficios. Esencialmente los costes, la diferenciación y el tiempo en introducir sus bienes y servicios en el mercado son los elementos conductores y determinantes de su competitividad. Un conjunto de empresas (a) inciden directamente en las industrias (b) y hacen que éstas, a su vez, presionen al gobierno (c) para favorecer su desarrollo; adicionalmente, indica Azua y Andersen (2000: 24) que el peso relativo de las empresas y su compromiso en la comunidad pueden contribuir a generar un área base competitiva (d).
- *Las industrias* tienen como objetivo esencial permanecer en el largo plazo, por lo que se deberá medir su capacidad de respuesta a las demandas y señales del entorno, de forma tal que las empresas (a) que la conforman se fortalezcan y se establezcan entre ellas libre competencia, cooperación, asociacionismo, entre otros. Se espera adicionalmente, que las industrias creen una estructura de acción efectiva ante el gobierno (c) para continuar su proceso de fortalecimiento.
- *Los gobiernos* centran sus esfuerzos en generar bienestar social. En este intento deberá procurar facilitar el desarrollo de las empresas (a) y, por consiguiente, de las industrias (b), y creando áreas bases de competitividad (d).
- *Las áreas bases*, por su parte tienen por objetivo generar y convertir plataformas económicas competitivas. Argumenta Azua y Andersen (2000: 29) que en cuanto a sujeto pasivo, adapta sus recursos al binomio competitivo gobierno, Empresa-industria; y como agente activo influye en la generación de recursos que propicien la competitividad de cada uno de los agentes del paradigma.

Las áreas base tienen una doble concepción. Se trata de escenarios en los que participan pequeños elementos: países, naciones, áreas homogéneas, provincias, comunidades, etc. Pero estos pequeños elementos se asocian y conforman escenarios de mayores magnitudes, y entonces se habla de macro-regiones, bloques, cuya característica es el traspaso de las fronteras tradicionales de los Estados. Y este conjunto es lo que se conoce como Comunidad Natural (Azua y Andersen, 2000: 49-50).

Se desprende de las consideraciones previas, la relevancia de la competitividad para los distintos agentes económicos, siendo el objetivo último salir de la competencia de bajo perfil para entrar en mercados de mayor valor agregado, donde la competencia es menor y la rentabilidad potencial es mayor (Parrilli, 2010: 21). Teniendo en cuenta esta estrategia, la innovación resulta la clave competitiva en una economía globalizada, donde persisten aquellos agentes capaces de producir con economías de escala y bajos costes (Nelson, 1993; Lundvall, 1992; Pyke y Sengenberger, 1992).

2.3.2. EVALUACIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

El objetivo de múltiples empresas por desarrollar acciones que le permitan incidir en su nivel de competitividad, debe partir de la identificación de los factores que afectan tanto a unos como a otros:

“La competitividad industrial no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro.” Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad” (Esser et al., 1994: 14).

Bajo esta visión, la competitividad debe ser entendida como un sistema que involucra medidas dirigidas a un objetivo, las cuales se articulan en cuatro niveles y se basa en un concepto pluridimensional que incluye la competencia, el diálogo y la toma conjunta de decisiones. Estos niveles son: Meta, Macro, Meso y Micro.

El *Nivel Meta* está vinculado a la sociedad y debe procurar lograr consensos en la búsqueda de objetivos conjuntos, con el propósito de direccionar la estrategia y reducir los esfuerzos que deben hacerse cuando se presentan conflictos entre grupos sociales. El objetivo de este nivel es desarrollar la capacidad nacional de conducción.

En este sentido, juegan un papel relevante los factores socioculturales, la escala de valores, los patrones básicos de organización político-jurídico-económica y la capacidad estratégica y política. Así pues, es decisivo anteponer el bienestar futuro sobre los intereses del presente, e identificar el modelo que logre mayor consenso para participar en el mercado global (Esser et al., 1994: 14).

El *Nivel Macro* está relacionado con el entorno macroeconómico, el cual puede contribuir a fomentar la competitividad cuando se mantiene estable. El objetivo de este nivel es asegurar condiciones macroeconómicas estables, que partan de la existencia de mercados eficaces de factores y productos, en aras de procurar la asignación efectiva de recursos (Esser et al., 1994: 29; Messner y Meyer, 1994: 78).

Por las razones expuestas, el ámbito de acción en este nivel se encuentra centrado en la política presupuestaria, monetaria, fiscal, de competencia, cambiaria y comercial.

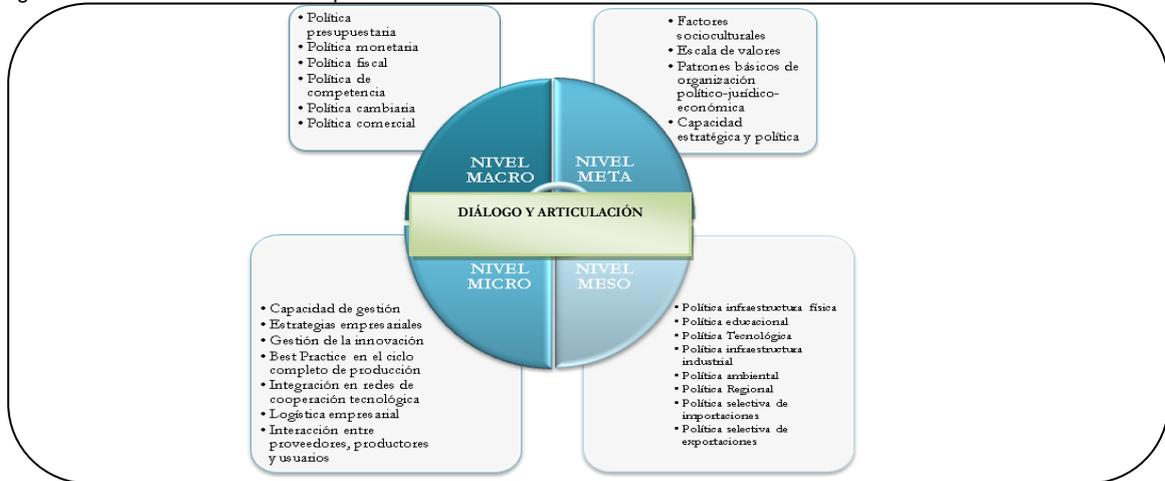
El *Nivel Meso* se relaciona con la construcción de redes de colaboración inter-empresarial, ya que ellas aumentarán las capacidades de las empresas, por medio de compartir capacidades individuales que conllevan a otras mayores. En consecuencia, el objetivo de este nivel es la formación de estructuras.

En este caso, se deben hacer esfuerzo en el diseño de políticas que favorezcan este objetivo, por lo que cobra especial relevancia la política de infraestructura física, educacional, tecnológica, de infraestructura industrial, ambiental, regional, selectiva de importaciones y exportaciones.

Finalmente, el *Nivel Micro* tiene por objetivo promover la transición a la nueva mejor práctica, con el fin de incrementar las capacidades en las empresas por sí mismas. Por esta razón, las empresas deberán centrar sus esfuerzos en incidir en su capacidad de gestión, diseñar estrategias empresariales, gestionar la innovación, identificar las mejores prácticas en el ciclo completo de producción (desarrollo, producción y comercialización), integrarse en redes tecnológicas, mejorar la logística empresarial e interactuar con proveedores, productores y usuarios (Messner y Meyer-Starmer, 1994: 76; Meyer-Starmer, 1993).

Los niveles y determinantes de la competitividad en cada uno de ellos, anteriormente comentados, se exponen en la figura 8 (Ver figura 8).

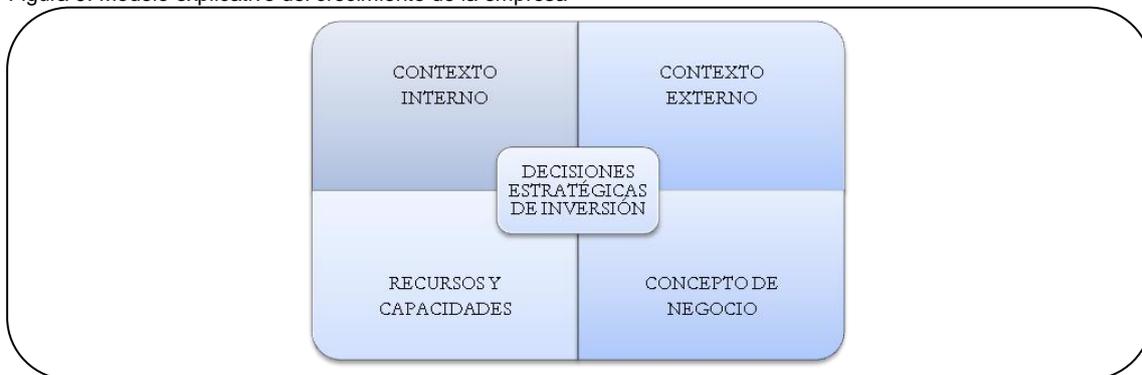
Figura 8. Determinantes de la Competitividad Sistémica



Fuente: Esser et al. (1994:14). Elaboración propia.

Canals (2000: 35) propone un modelo explicativo del crecimiento de la empresa, que no es otra cosa que una metodología para determinar los factores que condicionan la competitividad de las empresas. En este sentido, propone cinco elementos básicos: Contexto interno, contexto externo, concepto de negocio, recursos y capacidades, y decisiones estratégicas de inversión, los cuales se interrelacionan de la siguiente manera: (Ver figura 9)

Figura 9. Modelo explicativo del crecimiento de la empresa



Fuente: Canals (2000: 35).

El Contexto Interno de la empresa se define por la estructura organizativa; los sistemas de control; la cultura y los valores corporativos; y los sistemas de compensación. La interconexión adecuada de todos estos elementos constituyen un punto esencial para lograr que el crecimiento de la empresa sea sostenible; adicionalmente, señala Canals (2000: 39), que estos factores se definen y configuran por medio del papel de la alta dirección, debido a la influencia que ésta puede generar en las decisiones de otras personas dentro de la organización.

El Contexto Externo determina las oportunidades de crecimiento de la empresa, por lo que puede considerarse como un motor esencial de éste. La interacción de estas oportunidades, el contexto

interno, las capacidades de la empresa y las decisiones acerca de las acciones futuras son los elementos que determinan el camino de crecimiento de la organización.

El Concepto de Negocio configura la forma en la que la empresa crea valor añadido, para lo cual se considera las necesidades actuales y futuras de los clientes, el rol de la empresa para satisfacer las mismas, la organización de sus actividades y las decisiones estratégicas (Canals, 2000: 48).

Como señala el autor en cuestión, el concepto de negocio debe incluir la percepción del futuro, una teoría sobre lo que la empresa hace, elecciones estratégicas y la reorganización estratégica, de tal forma que se garantice la continuidad de la generación de valor.

Los Recursos y Capacidades, incluyen tanto los activos tangibles y los intangibles, así como "...las prácticas o habilidades que los profesionales de una organización han desarrollado con el transcurso del tiempo, bien individualmente, bien colectivamente, como resultado del trabajo con otros profesionales dentro de la misma organización" (Canals, 2000: 52).

Finalmente, las Decisiones Estratégicas de Inversión se refieren a las alternativas de crecimiento a seleccionar y el proceso mediante el cual se adoptan y aplican dichas decisiones. Tal como señala Porter (1996) en Canals (2000: 56) "...la estrategia consiste en efectuar elecciones entre opciones en apariencia contradictorias o excluyentes entre sí".

Uno de los modelos más conocidos y difundidos para la evaluación de la competitividad empresarial y, en consecuencia, el diseño de una estrategia en esta materia, es el desarrollado por Michael Porter: se considera como una de las más completas formas de comprender integralmente la competitividad (Azua y Andersen, 2000: 13).

La estrategia competitiva puede conducir a adquirir una actitud proactiva, la cual según Ranadivé (1999: 23), está justificada en el hecho de que la empresa debe adquirir, desplegar y explotar la información activa y en tiempo real, configurando una "compañía impulsada por acontecimientos", siendo su más prominente característica la percepción y respuesta instantánea, ante lo cual emplea el poder de la información para activar el desarrollo de nuevos productos y servicios a ser ofertados a consumidores intermedios y finales dentro del sector en el que participa u otros conexos.

En tal sentido, es oportuno recordar que "...las empresas de nuestro tiempo están entrando en un período, en el cual las teorías gerenciales promotoras de la flexibilidad competitiva mediante el manejo de la complejidad (y su pariente cercano, el caos), serán los únicos escenarios probables en un mundo cada vez más improbable." (Ranadivé, 1999: 23).

Señala Porter (1982: 17) que la definición de la estrategia competitiva de una empresa involucra cuatro factores claves: Fuerzas y debilidades de la empresa; oportunidad y riesgos del sector industrial; expectativas sociales de más amplitud; y valores personales de los ejecutivos claves (*Ver figura 10*).

Las fuerzas y debilidades de la empresa y los valores personales de los ejecutivos configuran los límites internos para la empresa; mientras que los límites externos están determinados por el sector industrial y el entorno. Adicionalmente, las oportunidades y amenazas del sector industrial determinan el ambiente competitivo; y las expectativas sociales muestran el impacto que

eventualmente puede generar la política gubernamental, los intereses sociales, las costumbres, entre otros, en la organización (Porter, 1982: 17-20).

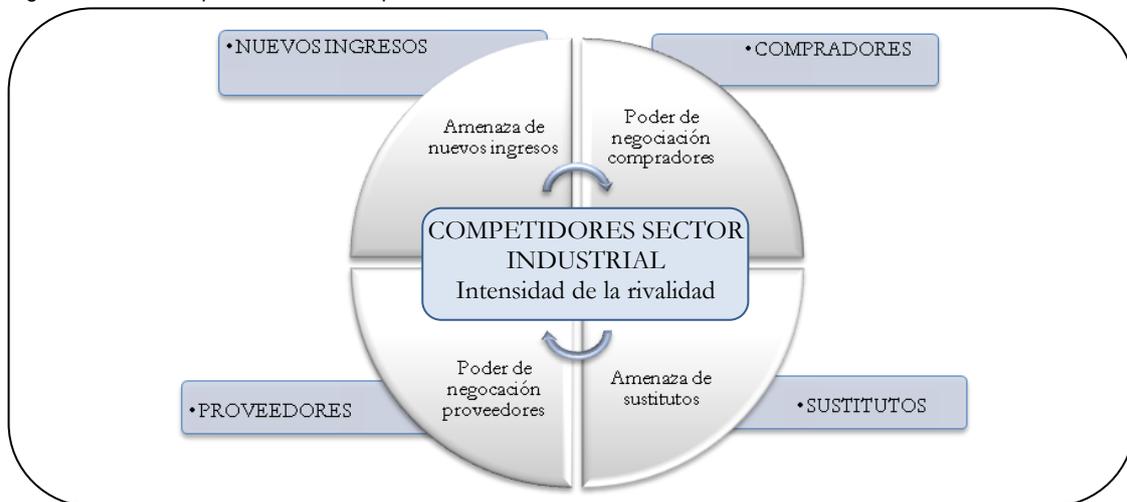
Figura 10. Contexto en el cual se formula la estrategia competitiva de la empresa



Fuente: Porter (1982: 17).

Adicionalmente, Porter (1982: 24) identifica los determinantes estructurales de la fuerza de la competencia en un sector industrial, los cuales han sido denominados como “Las Cinco Fuerzas Competitivas”, y se componen de la siguiente manera: (Ver figura 11)

Figura 11. Fuerzas que mueven la competencia de un sector industrial



Fuente: Porter (1982: 24).

Competidores Potenciales en el Sector Industrial: Las condiciones propias ofrecidas por un determinado sector industrial pueden estimular o desestimar la conformación de nuevas empresas, haciéndose presente competidores potenciales; mientras mayores sean los estímulos, existirá mayor atractivo para el ingreso de nuevos competidores, y viceversa. Así pues, la conformación de nuevos núcleos empresariales en un sector, incrementa la capacidad del mismo, subyaciendo el deseo de obtener una participación de mercado considerable y cierto margen de rentabilidad (Porter, 2003: 28).

Este fenómeno tiende a afectar directamente a las empresas que ya participan en este sector, obligándolas a reducir precios, recargar los costos, reducir rentabilidad, todo ello con miras a mantener su posición relativa o evitar que la misma se vea mermada por estos nuevos actores. Estos elementos estructuran la amenaza de ingreso, y deriva directamente de las barreras existentes, la reacción de los competidores preexistentes, la estructura de los precios.

A tal efecto, existen al menos seis factores fundamentales que pudieran ser considerados como barreras al ingreso, entre los que destacan las economías de escala, la diferenciación del producto, los requisitos de capital, los costos cambiantes, el acceso a los canales de distribución y las desventajas en costos independientes de las economías de escala, viéndose complementados por los mencionados anteriormente (Porter, 2003: 28-29).

La reacción esperada de las empresas existentes podría suponer represalias al nuevo competidor, cuya magnitud dependerá del poder con que cuente o cuenten las empresas existentes, o también al crecimiento lento del sector industrial, dificultando la posibilidad de albergar nuevas empresas sin que ello se traduzca en una reducción de las ventas y la participación de mercado de las empresas ya existentes (Porter, 1982: 34).

Finalmente, el precio disuasivo a la entrada funge como una barrera adicional al ingreso, concepto que alude a "...la estructura prevaleciente de precios (y condiciones relacionadas, tales como calidad y servicio del producto) que apenas equilibre los beneficios potenciales derivados del ingreso (previsto por el ingresante potencial) junto con los costos esperados de salvar las barreras al ingreso estructurales aunadas al riesgo de la posible reacción de la competencia." (Porter, 1997: 34).

Así pues, mientras exista una estructura de precios que supere el precio disuasivo al ingreso, existirá una mayor tendencia a la atracción de nuevos competidores, ocurriendo lo contrario cuando el nivel de precios se encuentre por debajo de aquel; este comportamiento deriva de la rentabilidad potencial que pudiera ser obtenida cuando se participa en un sector en el que se materializa alguno de estos dos fenómenos (Gómez, 1997: 63-64).

Competidores Existentes en el Sector Industrial: La competencia manifiesta entre los competidores que ya participan y conforman un sector industrial, es la segunda fuerza que juega un papel preponderante en el microentorno, pues las empresas existentes diseñan y emplean estrategias diversas para mejorar su participación de mercado, afectando en directa proporción al contrario, dada la dependencia mutua entre empresas de un mismo sector industrial (Porter, 1982: 37).

La materialización de esta rivalidad viene dada por un conjunto de factores estructurales que operan entre sí, los cuales son variables en el tiempo, incidiendo directamente en la magnitud de la rivalidad entre los competidores existentes. Este fenómeno no representa un obstáculo insalvable per sé para una empresa que participa dentro de un sector industrial, considerando que los cambios de estrategias que sean planteados, podrán coadyuvar al desarrollo y/o mejora del posicionamiento de la misma (Gómez, 1997: 62-63).

A juicio de Porter (1982: 37-41), la rivalidad entre los competidores existentes está determinada por su número y el equilibrio existente entre ellos; el ritmo de crecimiento del sector industrial; los costos fijos; diferenciación de producto; capacidad intermitente; identidad de marca; complejidad de la

información; diversidad de competidores; plataformas empresariales; barreras de salida (Porter, 1999: 24).

Productos Sustitutos: La tercera fuerza competitiva que identifica Porter (1982: 43) como determinante de la competencia en un sector industrial, la constituye la amenaza que representan los productos o servicios sustitutos. En este sentido, en un sector industrial las empresas no sólo compiten con aquellas que producen los mismos bienes o servicios, sino que adicionalmente deben enfrentarse a otras empresas que producen bienes sustitutos.

Esto se debe a que en el mercado puede existir, en mayor o en menor medida dependiendo del producto o servicio, un conjunto de sustitutos efectivos, los cuales llegan a actuar como un elemento disciplinador, es decir, la existencia de productos o servicios sustitutos limitan las posibilidades de un sector, toda vez que establecen un techo a los precios de venta que éste puede fijar (Porter, 1982: 43).

Mientras mayor es la combinación calidad-precio que ofrezcan los productos sustitutos, más firme es el límite impuesto a la capacidad de obtener beneficios por parte del sector. Así, la amenaza que representan los sustitutos para un sector industrial es mayor en la medida en que éstos mantengan una mejor relación calidad-precio, no existan elevados niveles de costos de cambio y los compradores hayan demostrado que poseen alta propensión al cambio (Porter, 2003: 36-37).

Poder Negociador de los Compradores: Otra fuerza que determina la competitividad en un sector industrial la constituye el poder de negociación que tengan los compradores, partiendo de la existencia de una amplia gama de proveedores, es decir un entorno de competencia perfecta. En este sentido, los compradores compiten en el sector industrial forzando la disminución de precios, negociando por una calidad superior o más servicios y haciendo que los proveedores a su vez compitan entre ellos, con miras a ofrecer mejores condiciones de venta y precios (Porter, 2003: 33-34).

Los compradores tienen el poder de influir en el mercado si se materializan, entre otras, características y/o situaciones tales como: alto grado de concentración; las materias primas compradas al sector industrial forman un componente de su propio producto y representan una parte significativa de su costo; los productos que se adquieren en el sector industrial son productos no diferenciados o estándar (*commodities*); los beneficios son bajos; enfrentan bajos costos por cambiar de proveedor; y, el comprador tiene información total. Sin embargo, debe destacarse, que la presencia de esas características que determinan el poder que pueden ejercer los compradores dependerá de las particularidades de cada sector industrial, razón por la cual constituyen sólo una referencia al respecto (Porter, 1982: 44-47).

Poder de Negociación de los Proveedores: Finalmente, en cuanto a la quinta fuerza que determina la competitividad de un sector industrial, éste es el poder de negociación de los proveedores, Porter (1982: 47-48) argumenta que, los mismos pueden influenciar a las empresas que conforman un sector industrial, bien a través de los precios (amenaza de aumento de los mismos), o de la calidad del producto o servicio ofrecido (amenaza de reducir la calidad).

Los proveedores poderosos pueden así, extraer al máximo los beneficios de un sector industrial que no sea capaz de repercutir en los aumentos de costo de sus propios precios. Así, las características de un grupo poderoso de proveedores están relacionadas al grado de concentración, existencia de sustitutos al producto o servicio que se ofrece, si el mismo es un insumo importante para el negocio del comprador y existencia de costos por cambio de proveedor (Gómez, 1997: 66-67).

Ahora bien, por lo general, se piensa en los proveedores como en otras empresas productoras de bienes y servicios; no obstante, debe reconocerse igualmente a la mano de obra como proveedor, capaz de ejercer un gran poder en muchos sectores industriales, específicamente en aquellos urgidos de recursos humanos altamente calificados (Porter, 1982: 48).

2.3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER LA COMPETITIVIDAD

Como ha sido señalado con anterioridad, el Estado puede jugar un rol importante en la promoción de la competitividad, por medio del diseño de políticas alineadas con las estrategias empresariales tendientes a incrementar la competitividad de la industria de que se trate. No obstante, en atención a las consideraciones esgrimidas por Félix-Paniagua y Ripoll (1996: 3) la intervención directa o indirecta del sector público en la economía en este ámbito se produce por medio del diseño y aplicación de políticas sectoriales o selectivas; y políticas globales u horizontales.

Las *políticas sectoriales o selectivas* son aplicadas a sectores industriales específicos. En este sentido, la política comercial estratégica y la política industrial pueden considerarse políticas selectivas.

La *política comercial* refiere a aquellas acciones públicas tendientes a mejorar la posición competitiva internacional de las empresas nacionales. En términos generales, autores como Thurow (1981), Reich (1982, 1993), Rapping (1984), Okuno y Suzumura (1987) y Yotopoulos (1990) señalan que este tipo de política selectiva debe concentrarse en apoyar el crecimiento de tres tipos de industrias: Industrias con alto valor añadido para incrementar la renta nacional; industrias con una interrelación clave con otras industrias, como sería las industrias de bienes intermedios; y las industrias con un crecimiento potencial futuro y consideradas estratégica por gobiernos extranjeros.

Mc Connel et al. (2001: G-25) define la política comercial estratégica como el “Uso de barreras comerciales para reducir el riesgo inherente al desarrollo de productos por parte de las empresas nacionales...”. Así pues, los países que se ven afectados por la política comercial estratégica de otro país, suelen tomar represalias en forma de aranceles propios, por lo que pueden producirse efectos en el comercio internacional, tales como aumento de los aranceles mundiales, reducción del comercio mundial y pérdida de las ganancias potenciales de los avances tecnológicos (Mc Connel et al., 2001: 793)

Adicionalmente, la política comercial generará un costo para la sociedad, considerando que la protección eleva el precio de un producto de tres formas: aumenta el precio del bien importado; ello a su vez, implica que los consumidores adquieren bienes nacional de precios más elevados, y este incremento de los precios de bienes nacionales se produce debido a la menor competencia, producto de la reducción de las importaciones (Mc Connel et al., 2001: 795).

Por su parte, la *política industrial* incluye políticas aplicadas por el gobierno para fortalecer al sector industrial de un país. Sin embargo, Félix-Paniagua y Ripoll (1996: 4) añaden que la política industrial puede constituir igualmente un caso particular de la política comercial estratégica; es decir el apoyo gubernamental se concentra en fortalecer un sector industrial nacional, con el propósito de lograr que su nivel de competitividad internacional se vea favorecido.

Asimismo, a juicio de Mc Connel et al. (2001: G-25), la política industrial debe ser entendida como la “Política que adopta el gobierno para asumir un papel directo y activo en el fomento de empresas o industrias específicas con el fin de aumentar la producción y lograr el crecimiento económico...”

Rapping (1984) en Paniagua y Ripoll (1996: 4) identifica tres instrumentos básicos para dirigir la política industrial: “...el sostenimiento financiero de los sectores con elevado crecimiento, la coordinación de las decisiones de las empresas, y facilitar el ajuste económico y social de las industrias declinantes”

Yotopoulos (1990); Krugman y Obstfeld (1994) y Brander (1995) argumentan que la aplicación de políticas selectivas debe procurar efectuar una evaluación dinámica de los potenciales beneficios y costes, considerando que la obtención de ventajas estratégicas en una industria, es susceptible de generar desventajas en otras.

Las *políticas globales u horizontales* son aquellas que conciben a la economía como un todo y, generalmente, se dirigen a la creación de un marco institucional favorable, con el propósito de mejorar la productividad, la moderación de los costes de transformación y transacción (Félix-Paniagua y Ripoll, 1996: 6).

2.4. ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO

El término Economía Social comienza a cobrar importancia en las primeras décadas del siglo XIX, pero no será hasta finales de esta época, cuando se produzca una transformación sustancial del mismo. Como argumenta Vienney (1994: 70) “a finales del siglo XIX, marcada por la sistematización de los modelos de la economía política, la expresión ‘economía social’ cambia de significado”; “...esta locución designará las disciplinas versadas en el estudio de ciertos tipos de actividades y de actores cuyas reglas escapan a la lógica dominante, siendo todas ellas necesarias para el funcionamiento del conjunto social”.

Así pues, la Economía Social es definida como el “conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y la sociedad” (Monzón, 1987: 19).

Considerando la conceptualización expuesta, es necesario señalar que el denominado Tercer Sector, como también se conoce, involucra organizaciones de distinta índole, por lo que distintos investigadores han realizado grandes esfuerzos por delimitar su acepción.

Tomás-Carpi (1997: 86) diferencia entre dos acepciones del mismo término: por una parte, argumenta que la Economía Social está restringida a las sociedades cooperativas, mutuas y asociaciones, cuya función económica no posea ánimo de lucro. Por otra parte, señala que puede estar conformada por organizaciones sociales y políticas de diversa naturaleza, entre las que cabría mencionar: partidos políticos, grupos de interés y de presión, sindicatos, organizaciones de base.

Barea y Monzón (2002: 12) destacan la labor realizada por la Comisión Científica del CIRIEC-España, ya que desde 1989 han impulsado una nueva definición de Economía Social, construida a partir de los Principios Cooperativos y en la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas y de la Contabilidad Nacional. En tal sentido, identifican dos subsectores "a) **el subsector de mercado o empresarial**, integrado por las empresas con organización democrática (una persona, un voto) y con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio y b) **el subsector de no mercado**, que integraría a las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares."

Ello supondría que la Economía Social se define como empresas privadas que participan en el mercado, siendo su objetivo la producción de bienes y servicios, así como asegurar o financiar; su característica básica se encuentra en la distribución del beneficio y el proceso de toma de decisiones, ya que no están directamente relacionados con el capital aportado por los socios que conforman esta organización. Asimismo, señalan que dentro de la Economía Social se encuentran instituciones sin fines de lucro que "...son productores no de mercados privados al servicio de los hogares, no controlados por la administración y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias ..." (Barea y Monzón, 2002: 12).

Monzón y Chávez (2008: 552) aseguran que actualmente, la Economía Social no sólo destaca por su contribución a la resolución de problemas social, sino que debe considerarse como una institución que favorece la estabilidad y el crecimiento económico sustentable, la distribución equitativa de la riqueza, la identificación de necesidades y la consecuente prestación de servicios, el incremento de las actividades económicas que responden a necesidades sociales, la adecuación del mercado laboral, y el fortalecimiento de la democracia económica.

En definitiva, la Economía Social está constituida por las siguientes organizaciones, pudiendo ser clasificadas como se muestra a continuación (Ver cuadro 11).

Cuadro 11. Clasificación de las organizaciones que conforman la Economía Social

Sector Institucional	Entidades de la Economía Social
Empresas no Financieras (Producción de bienes y servicios destinados a la venta)	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas • Sociedades Laborales • Sociedades Agrarias de Transformación • Empresas mercantiles no financieras controladas por agentes de la Economía Social
Instituciones de crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas de crédito • Secciones de crédito de las cooperativas • Cajas de Ahorro
Empresas de seguro	<ul style="list-style-type: none"> • Mutuas de seguro • Cooperativas de seguros • Mutualidades de previsión social
Instituciones privadas sin ánimo de lucro	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones, Fundaciones, Hermandades de agricultores y ganaderos.

Fuente: Monzón y Barea (1994)

Dentro del concepto de Economía Social, destaca la organización cooperativa, pues a juicio de Monzón (1996: 106), constituye en la actualidad la columna vertebral de la economía social como sector institucional.

Las empresas cooperativas poseen un carácter que las distingue de las empresas convencionales, debido a que este tipo de organización reúne, a juicio de Sanchis (1995: 53-54), a "...un grupo de personas con intereses contrapuestos, por lo que las decisiones en la misma se toman a través de un proceso de negociación condicionado por el poder ejercido por cada uno de los grupos que la constituyen". Así pues, la cooperativa está íntimamente relacionada con la participación, la motivación, el liderazgo.

A pesar de no pertenecer al sector privado-capitalista, son organizaciones que guardan similitud con estas en cuanto a su finalidad, la cual es producir bienes y/o servicios para generar rentabilidad. El cambio fundamental está en la distribución del beneficio y la toma de decisiones, los cuales se rigen por una serie de principios básicos (Sanchis, 1995: 55).

Al respecto, Agirre (2001: 95) señala que las empresas cooperativas no deben ser entendidas como entidades benéficas, debido a que el cumplimiento de su función básica, esto es "...satisfacer las necesidades económicas y sociales de sus miembros..." y "...crear riqueza y empleo en aquellos ámbitos donde operan..." , supone actuar con eficacia y bajo una perspectiva de organización empresarial.

2.4.1. VALORES Y PRINCIPIOS COOPERATIVOS

El funcionamiento de las empresas cooperativas parte de valores específicos que le imprimen un carácter especial a este tipo de organización; estos valores son: la autoayuda, la auto-responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la honestidad, la transparencia, y la vocación social (Marcuello y Saz, 2008: 62).

La materialización de los valores se produce mediante la aplicación de principios cooperativos, los cuales fueron propuestos originalmente por los Pioneros de Rochdale¹⁶ (Sanchis, 1995: 82):

- Control democrático: una persona, un voto.
- Puerta abierta: libre adhesión.
- Interés limitado al capital.
- Retorno de excedentes en proporción a las compras.
- Ventas al contado.
- Ventas de mercancías de buena calidad.
- Educación de los socios.

¹⁶ El movimiento cooperativo tuvo origen en el pueblo de Rochdale, Inglaterra. En 1844 un grupo de 28 trabajadores de la industria textil, que vivían en este pueblo, trataron de dirigir su destino económico formando una cooperativa llamada la Rochdale Equitable Pioneers Society (la Sociedad Equitativa de Pioneros de Rochdale).

- Neutralidad política y religiosa.

Posteriormente, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), creada en 1895, ajusta dichos principios en 1966, concentrándolos en seis fundamentos (Monzón, 1995: 49):

- Libre adhesión y baja voluntaria de los socios.
- Autonomía, gestión y control democráticos (una persona, un voto).
- Interés voluntariamente fijado y limitado por las aportaciones sociales.
- Derecho de los socios a la participación en la distribución de los excedentes en proporción a los servicios cooperativos utilizados.
- Educación y promoción cooperativa.
- Colaboración con otras cooperativas.

Mozas (1998:148) proponen una correspondencia entre principios y valores cooperativos en los términos que se exponen en el cuadro siguiente (Ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Principios y valores cooperativos

Principios Cooperativos	Valores Cooperativos
Adhesión Voluntaria y abierta	Igualdad
Gestión democrática por parte de todos los socios	Democracia e igualdad
Participación económica de los socios	Equidad
Autonomía e independencia	Autoayuda, democracia
Educación, formación e información	Autorresponsabilidad, equidad
Cooperación entre cooperativas	Autoayuda, solidaridad
Interés por la comunidad	Solidaridad

Fuente: Mozas (1998:148)

Expertos en el tema cooperativo (Agirre, 2001; Vargas, 1995a/1995b/1999; Mozas et al., 2005) consideran que los principios cooperativos son un factor diferenciador susceptible de aportar una ventaja real para las cooperativas, ya que les permite partir de una situación favorable que facilita su adaptación a las nuevas exigencias del mercado, caracterizadas por la rapidez del cambio.

Adicionalmente, Marcuello y Saz (2008: 61) han llegado a la conclusión de que “el cumplimiento de los principios cooperativos permite que se genere capital social en la empresa cooperativa, el cual constituye un activo intangible de carácter estratégico que puede influir en la competitividad de la organización.”

Para ciertos investigadores, existen principios que pueden tener una eventual incidencia en la innovación empresarial. Anteriormente, se ha señalado que uno de los factores que puede favorecer la innovación es la cooperación por medio de la creación de redes, ello se debe a que la innovación no es un proceso lineal, sino que se entiende como un sistema de interacciones entre participantes, “...cuya experiencia y conocimientos se refuerzan mutuamente y se acumulan” (Comisión Europea, 1995 en Bakaikoa et al., 2004: 266).

Este factor favorecedor de la innovación está vinculado con el principio cooperativo de cooperación antes mencionado, por lo que es posible señalar, a juicio de Bakaikoa et al. (2004: 1), que incide positivamente en la organización de las relaciones entre empresas, sin obviar la competencia, siendo la motivación la reducción de riesgos y la división de recursos.

Por otra parte, el principio cooperativo de educación de los socios, cobra relevancia, considerando que disponer de recursos humanos cualificados permite asimilar y difundir las innovaciones alcanzadas tanto por ellos mismos, como por otros agentes.

En el contexto actual, la tecnología y la información las pueden adquirir la mayoría de las empresas, así que una forma de diferenciarse de las restantes empresas y obtener ventajas competitivas viene dada por la capacidad que tiene el personal de las mismas. De este modo, se establece una relación entre tecnología, formación y competitividad (Bakaikoa et al., 2004: 267).

Sánchez y Herrera (2008b: 209-210) proponen una tipología de la cooperación, considerando que los motivos para cooperar con cada agente son amplios y diversos; así pues, esta clasificación incluye la cooperación con clientes y proveedores; con competidores; con agentes del sistema público de I+D; con expertos y asesores.

2.4.2. TIPOLOGÍA DE LAS EMPRESAS COOPERATIVAS

La clasificación de las cooperativas puede realizarse bajo distintas perspectivas, siendo una de las más comunes aquella que se basa en el objeto o actividad básica de la empresa, o en la relación entre socios y la sociedad. Puentes (2004: 83) propone una clasificación, partiendo de estas consideraciones (Ver cuadro 13).

Cuadro 13. Tipología de las cooperativas

Criterio de clasificación	Tipo de Cooperativa
Según la actividad que desarrollan	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades cooperativas de viviendas • Sociedades cooperativas agrarias • Sociedades cooperativas de explotación comunitaria de la tierra • Sociedades cooperativas del mar • Sociedades cooperativas de transportistas • Sociedades cooperativas de seguros • Sociedades cooperativas de crédito • Sociedades cooperativas sanitarias • Sociedades cooperativas de enseñanza • Sociedades cooperativas de iniciativa social • Sociedades cooperativas de servicios
Según la relación entre socio y sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades cooperativas de trabajo asociado • Sociedades cooperativas de consumidores y usuarios • Sociedades cooperativas de producción
Otros tipos de sociedades cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades cooperativas integrales • Sociedades cooperativas mixtas

Fuente: Puentes (2004: 83)

Atendiendo a las características de los socios (entiéndase, personas físicas o jurídicas) que conforman las cooperativas, es posible hablar de cooperativas de primer y de segundo grado. Las de primer grado son empresas y sociedades de personas de al menos 3 socios, que disponen de órganos sociales (Asamblea General, Administrador Único/Consejo Rector, Consejo Social, Comisión de Vigilancia), constituidas bajo los principios cooperativos y que pueden desempeñar cualquier actividad económica que no esté prohibida por la legislación; es decir, están conformadas por personas naturales (Elkarlan, 2010: 7-11).

Por su parte, las cooperativas de segundo grado están conformadas por sociedades cooperativas de primer grado, otras personas jurídicas públicas o privadas y empresarios individuales, siendo un

instrumento de integración en el ámbito empresarial, y cuyo objetivo esencial es "...promover, coordinar y desarrollar fines económicos comunes de sus socios y reforzar la actividad económica de los mismos". Para la constitución de este tipo de sociedades, se deberá contar con al menos dos cooperativas de primer grado (Aizega y Valiñani, 2003: 8).

Algunas características adicionales de este tipo de cooperativa, son las que se mencionan a continuación:

- Tienen personalidad jurídica independiente a la de las cooperativas de primer grado y al resto de personas jurídicas que la conforman.
- Se mantiene la autonomía jurídica de quienes la componen.
- Según la legislación autonómica a la que están sometidas, se prevé el predominio de sus acuerdos e instrucciones sobre las de sus miembros, siempre y cuando ello esté previsto en sus estatutos de constitución.
- Los socios no cooperativos no podrán superar el límite del 45% del total de miembros, y en todo caso, el derecho a voto de estos socios no cooperativos está limitado al 40% de los votos sociales, aunque dicho porcentaje puede variar ligeramente en función de disposiciones autonómicas.
- Ningún socio podrá poseer más del 30% del capital social.
- La distribución del retorno se realizará en proporción a las actividades cooperativizadas realizadas por cada socio.

Aizega y Valiñani (2003: 8) estiman que, atendiendo a criterios de colaboración económica entre cooperativas, las cooperativas pueden ser: cooperativas de segundo grado, grupos cooperativos y cooperativas mixtas.

Cuando se hace referencia a los grupos cooperativos, se está aludiendo a un "...conjunto formado por sociedades cooperativas, cualquiera que sea su clase, y la entidad cabeza de grupo....", sin tener obligación de constituirse como cooperativa. Una característica esencial es que las cooperativas asociadas deben cumplir las decisiones adoptadas por el grupo, como consecuencia de la cesión de poder realizada previamente, es decir se genera una unidad de decisión donde prima lo colectivo sobre lo individual; en el ámbito cooperativo, este tipo de integración se entiende como un grupo de coordinación u horizontal, ya que la relación no se basa en un criterio de dependencia, sino de puesta e interés común (Aizega y Valiñani, 2003: 18).

Continúan señalando los autores, que las cooperativas mixtas son un híbrido entre lo que sería una sociedad cooperativa y una sociedad mercantil; se define como "...un paso más en la concurrencia dentro de una cooperativa de socios cooperadores que ejercen una actividad cooperativizada con otro tipo de socios que coadyuvan o colaboran en dicha actividad". Esta nueva figura puede constituir una respuesta "...a proyectos societarios que aúnen la naturaleza cooperativa y la naturaleza capitalista de los socios que vayan a participar" (Aizega y Valiñani, 2003: 26).

2.4.3. MARCO JURÍDICO Y AYUDAS PÚBLICAS

Tanto la Administración Pública Estatal como la Autonómica y Provincial ha aprobado diversos instrumentos que rigen la constitución y comportamiento de las sociedades cooperativas, las cuales guardan relación directa y se complementan entre sí, además de tener la obligación de ser compatibles con los compromisos adquiridos en el seno de la Unión Europea.

En el cuadro 14, se exponen de forma esquemática los distintos instrumentos jurídicos que condicionan la actividad de las cooperativas ubicadas en la Comunidad Autónoma Vasca.

Cuadro 14. Marco jurídico aplicables a las cooperativas

Ámbito	Aspecto	Instrumento Legal
Nacional	General	<ul style="list-style-type: none"> Constitución española de 1978, artículo 129.2 Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas Decreto 219/2001, de 2 de marzo, regulador de la organización y financiamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social
Nacional	Tipología de cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento de la Ley de Cooperativas de Crédito (Real Decreto nº 84/1993, de 22 de enero) Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y Real Decreto nº 2486/1998, de 20 de noviembre, que regulan las cooperativas de seguros. Normas que afectan a las cooperativas de viviendas: Decreto 3114/1968, de 12 de diciembre; Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre y Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Normas que afectan a las cooperativas de transportistas: Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, Decreto 927/1998, de 14 de mayo y Decreto 1830/1999, de 3 de diciembre.
Autonómica	General	<ul style="list-style-type: none"> Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi Decreto 58/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi. LEY 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (sólo afecta en materias no transferidas a la Comunidad Autónoma Vasca, como es lo referido a la Seguridad Social) DECRETO 59/2005, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las Cooperativas de Iniciativa Social Reglamento sobre Procedimientos de Resolución de Conflictos en las Cooperativas Vascas
Nacional		<ul style="list-style-type: none"> Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de Cooperativas
Autonómico	Fiscalidad Y Contabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Norma Foral 2/1997, de 22 de mayo, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Guipúzcoa Norma Foral 9/1997, de 14 de octubre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Vizcaya. Norma Foral 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto sobre Sociedades y otras normas forales de carácter tributario Norma Foral 16/1997, de 9 de junio, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Araba. Norma Foral de Araba 13/2007, de 26 de marzo, de modificación de la Norma Foral 24/1996, de 5 de julio, del Impuesto Sobre Sociedades. Normas sobre los aspectos contables de las Cooperativas (Orden ECO/3614/2003, de 16 de diciembre)
Autonómico	Trabajo y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento del empleo. Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, de medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las Cooperativas y Sociedades laborales Real Decreto 1043/1985, de 19 de junio, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado. Real Decreto 42/1996, de 19 de enero, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado en situación de cese temporal o reducción temporal de jornada. Real Decreto 372/2001, de 6 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social Real Decreto 225/1989, de 3 de Marzo, sobre condiciones de incorporación al sistema de la Seguridad Social de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado. Real Decreto 1278/2000, de 30 de junio, por el que se adaptan determinadas disposiciones de Seguridad Social para su aplicación a las sociedades cooperativas

Cuadro 14. Marco jurídico aplicables a las cooperativas (Cont)

Ámbito	Aspecto	Instrumento Legal
Autonómico	Seguridad y salud laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. • Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales • Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, de Servicios de Prevención • Decreto 18/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las cooperativas de la Comunidad Autónoma
Autonómico	Industria	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Fuente: Elaboración propia.

Para el objetivo de la investigación, resulta esencial profundizar en las ayudas públicas a las que pueden acceder las cooperativas constituidas en el País Vasco. En tal sentido, existen actualmente ayudas específicas para este tipo de organizaciones, y otras en las que siendo de carácter general, pueden ser incluidas las sociedades cooperativas.

En el cuadro 15 se expone un resumen de las principales ayudas, tanto específicas como no específicas, a las que pueden optar las cooperativas. Es importante destacar que el análisis de dichos programas se realizará con posterioridad, por lo cual la información que se presenta seguidamente constituye una referencia básica.

Cuadro 15. Listado de Programas de Ayudas Públicas destinadas a las Cooperativas

	Autoridad otorgante	Ayuda
Específicas	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación por desempleo en su modalidad de pago único • Formación en Economía Social • Ayudas a entidades sin ánimo de lucro para realizar actividades de promoción exterior (Programa Elkartzten) • Emprender en Economía Social • Apoyo al empleo en sociedades cooperativas • Intercooperación en la Economía Social • Asistencia técnica en empresas de Economía Social • Incorporación de socios/as a empresas de Economía Social. • Participación de trabajadores.
	Autonómica (Gobierno Vasco)	
No específicas	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de empresas de Economía Social (Diputación de Vizcaya)
	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) en distintas áreas (Energía, Medio Ambiente, Proyectos Tractores, Diseño y Producción Industrial, Automoción) • Subvenciones Centro para el Desarrollo Industrial (CDTI) • Programa Nacional de Fomento de la Articulación del Sistema de Ciencia-Tecnología-Industria (PACTI) • Programa 542E de Investigación y Desarrollo Tecnológico • Programa 542N para la Investigación y Desarrollo de la Sociedad de la Información • Fomento de las solicitudes de patentes en el exterior • Subvenciones otorgadas por el INEM • Iniciativa de Apoyo a la Tecnología, la Seguridad y la Calidad Industrial (ATYCA) • Ayudas para la traducción y edición entre lenguas oficiales españolas, de obras de autores españoles • Subvenciones previstas en el Plan Nacional de Residuos y Recuperación de Suelos Contaminados.

Cuadro 15. Listado de Programas de Ayudas Públicas destinadas a las Cooperativas (Cont)

	Autoridad otorgante	Ayuda
	Autonómica (Gobierno Vasco)	<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización • Prácticas para internacionalización • Empresas en crisis • Programa para la realización de inversiones productivas industriales generadoras de empleo (Ekimen) • Programa de impulso a la creación y desarrollo de Pymes de base tecnológica y/o innovadoras (Gauzatu-Industria) • Ayudas para la adecuación de la estructura financiera de PYMES industriales (ADEFIN) • Estrategias para la Internacionalización de apoyo a la reflexión estratégica y a los planes de promoción exterior (Interbide) • Relacionadas con el Medio Ambiente • Apoyo al capital humano y la movilidad geográfica (Programa Ikertu) • Ayudas para la cualificación de científicos y tecnólogos en el entorno tecnológico y empresarial • Inserción Laboral • Investigación e Innovación tecnológica Universidad-Empresa • Programa de Formación Ocupacional • Acciones estratégicas que se desarrollen por parte de empresas vascas • Becas de internacionalización • Medidas de apoyo al empleo • Proyectos de lanzamiento de empresas de base científica y tecnológica (Programa Net's)
	Autonómica (Gobierno Vasco) (cont.)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas Financieras a la Inversión en el sector industrial • Sistemas empresarial de Gestión de riesgos laborales • Ayudas a acciones de promoción e implantación en el exterior (Prointer) • Desarrollo de planes de euskera • Promoción, difusión y/o normalización del euskera • Producción de software educativo en euskera • Proyectos de desarrollo de nuevos productos (GAITEK) • Proyectos de desarrollo tecnológico e innovación (Innotek) • Apoyo a actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (Intek) • Promoción, difusión y/o normalización del euskera en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación • Apoyo a la investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica en los sectores agrario, pesquero y alimenticio (Ikerketa) • Acciones especiales de investigación • Ayudas a productos agrarios y de la alimentación (Programa Egoki) • Fomento de las industrias y comercialización agropesqueras • Investigación Estratégica (Programa Eortek) • Ayudas a los Agentes Científicos-Tecnológicos integrados en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (SAIOTEK) • Ayudas del Departamento de comercio, consumo y turismo a las pymes vascas • Mejora de la calidad de los productos (Programa Ekin)
	Provincial (Diputaciones)	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento internacional de nuevos productos (Diputación de Guipúzcoa) • Internacionalización (Diputación de Guipúzcoa) • Contratación de personas desempleadas (Diputación de Vizcaya) • Programa de Promoción Económica y Tecnológica, Empleo y Formación (Diputación de Álava) • Promoción Económica y Gestión de la Innovación (Diputación de Álava)

Fuente: Boletín Oficial de Estado, Boletín Oficial del País Vasco, Boletines Oficiales de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Elaboración propia.

2.4.4. GESTIÓN DE EMPRESAS COOPERATIVAS

La gestión en las empresas cooperativas se desarrolla por medio de los distintos órganos que la componen, pero sobretodo la cooperativa como organización empresarial funciona como un sistema abierto "...en cuanto que interaccionan de forma creativa con las personas que componen el entorno de su empresa (Clientes, proveedores, competidores...), moldean las necesidades de sus clientes y ofrecen servicios/productos de valor añadido" (Agirre, 2001: 96).

A juicio de Agirre (2001: 97), en un entorno de cambio vertiginoso como el actual, el reto empresarial se concentra básicamente en tener la capacidad de acometer distintos objetivos aunque a simple vista parezcan contradictorios, y en participar con los *stakeholders* (empleados, clientes, proveedores...), a fin de mejorar el rendimiento a largo plazo; asimismo, resulta necesario administrar eficazmente los recursos, y desarrollar la capacidad de incidir en el entorno en el que actúan, ajustándose además a las nuevas exigencias que emanan de éste.

Frente a este panorama, estima la autora citada, que los principios organizativos de la estrategia de autodiseño puede constituir una respuesta real para afrontar tales exigencias; estos principios son: Disponer de distintos sistemas de información, constituir unidades autónomas, contar con estructuras flexibles y lograr la implicación de las personas.

En correspondencia con esta argumentación, es posible señalar que los principios y valores cooperativos son susceptibles de materializar una estructura organizativa como la descrita: "...los principios organizativos requeridos para afrontar el desorden generado por los rápidos e incesantes cambios acuciados por la competitividad se derivan, en parte, de la aplicación de los principios cooperativos" (Agirre, 2001: 100).

Sobre este particular, Vargas (1995b: 182) señala que existen estudios empíricos en los que se ha demostrado que un rasgo esencial de las empresas excelentes es la disposición de un sistema de valores compartidos, por lo que considera que al disponer las cooperativas de un marco común en materia de principios que condicionan su actuación "nos encontramos,, ante un poderoso factor que da sentido a la acción, infunde seguridad, induce a formar un grupo en el que las personas se identifican, señala unos objetivos y proporciona cohesión al grupo humano".

Específicamente, es posible destacar la ventaja que aporta a la cooperativa aplicar tres principios básicos: la intercooperación, la educación y la participación en la gestión.

- La intercooperación permite a las cooperativas contar con una estructura flexible, de tamaño manejable, que se complementa para aportar las ventajas derivadas de un gran grupo; disponen de la capacidad de establecer redes entre cooperativas para afrontar retos de mayor magnitud. (Agirre, 2001: 101). Este principio permite mantener las capacidades necesarias para disponer de tecnología, investigación de redes de mercado y política de marketing (Vargas, 1995b: 189).
- La educación constituye un factor esencial en la actualidad; de allí que muchas empresas están destinando recursos importantes a garantizar la formación de sus trabajadores (Vargas, 1995b: 183); asimismo la formación garantiza de alguna manera, el desarrollo de competencias, al autorresponsabilidad y la autonomía, siendo ello vital en el ejercicio de los derechos de los socios (Agirre, 2001: 101)
- La participación en la gestión, por su parte, incrementa la motivación, y de esta forma favorece la innovación y el emprendizaje: "La participación democrática y el reparto de excedentes en proporción a la actividad que aporta el socio son dos principios fundamentales, por definir el carácter personalista del cooperativismo e impulsores de ese plus de motivación..." (Vargas, 1995b: 183).

Chaves y Sajardo (2004: 36) argumentan que desde una visión basada en la *corporate governance*, el principio democrático de decisión es el esencial dentro de una empresa de economía social, ya que de éste derivan los otros tres principios; éstos son: distributivo, de objetivos y de autonomía. Siendo así, analizan dentro de este principio las teorías de control interno, y llegan a la conclusión que en este tipo de organizaciones se produce una regresión democrática a favor de una minoría directiva, lo cual puede explicarse partiendo de los postulados de dos teorías: La teoría clásica de Michels (1911), y la adaptación de esta teoría propuesta por Meister (1974).

Sobre la teoría de Michels (1911) señalan que la democracia exige organización, y que debido a la expansión de la organización se requiere designar líderes profesionales que tienden a acumular poder. Por su parte, la teoría de Meister (1974) señala que en este proceso de expansión de la empresa se van generando cambios significativos en la acumulación de poder, de forma tal que se produce una transformación interna; se alcanza mayor poder hegemónico de los directivos mientras mayores son las dimensiones de la organización. En estos casos, se suele dar preeminencia a la dimensión económica frente a la social (Chaves y Sajardo, 2004: 36-37)

Estos autores reafirman la idea que la empresa de economía social debe procurar un equilibrio entre lo económico, para garantizar su existencia en el mercado; y lo cooperativo, como mecanismo para salvaguardar su identidad. Así pues, las empresas de economía social pueden evolucionar de tres formas (Chaves y Monzón, 2001):

- *Autorreforzante*: cuando mantiene un desarrollo equilibrado entre sus objetivos económicos y cooperativos.
- *Desnaturalizante*: cuando predominan los intereses económicos frente a los cooperativos.
- *Hundimiento de la empresa de economía social*: tiene lugar cuando se desatienden los objetivos económicos, para otorgar preponderancia a los cooperativos.

Morales (2004: 112) señala que en cooperativas de trabajo asociado, la función directiva está relacionada con el entorno (sector de actividad), tamaño de la empresa (mayor tamaño, mayor delimitación y diferenciación del cargo) y del nivel de cooperativización, por lo que la conjunción de estos elementos traerá como consecuencia en una mejor o peor desempeño de la cooperativa.

Bueno (1993: 322) destaca el carácter alternativo de las empresas cooperativas, debido a que han surgido como una respuesta clara para solucionar problemas, otorgando mayor preponderancia a elementos sociales de creación de empleo, de mayor participación del socio y como mecanismo de desarrollo económico y social.

Estas bases sobre las que se asientan, han traído como consecuencia un apoyo explícito en determinados países, permitiéndoles ser beneficiarios de beneficios fiscales que les otorgan una ventaja real (Cuervo, 1994: 121); sin embargo, Ballesteros (1990: 228) insiste en que no es posible aseverar que estas ayudas estatales son las responsables de que el cooperativismo se haya extendido, sino que el análisis que debe realizarse es en sentido contrario; esto es, si la administración ha optado por apoyar esta forma empresarial, es porque reconoce que generan beneficios importantes para la comunidad.

No obstante, la materialización de un modelo cooperativo también lleva implícita dificultades; de forma resumida, los principales problemas que se generan en una sociedad cooperativa se muestran en el cuadro 16, los cuales han sido extraídos por distintos autores de casos prácticos.

Cuadro 16. Problemas que se generan en empresas cooperativas

Categoría	Descripción del problema
Ideológico	La motivación inicial para desarrollar un proyecto cooperativo suele ser económica (por desempleo, crisis, etc.), lo cual a juicio de Cancelo (1987: 84) confiere un matiz poco empresarial a las cooperativas.
	No todos los trabajadores de las empresas de trabajo asociado prefieren un modelo organizativo participativo. Adicionalmente, los socios que no pertenecen al consejo de administración suelen estar recelosos con la información transmitida desde este órgano porque considera que existe una gran distancia entre la dirección de la empresa y el resto de socios (Morales, 2004: 113-114)
Financieros	Las cooperativas disponen de limitados recursos para desarrollar su actividad, y además son escasas las fuentes de financiación para resolver tal situación, por lo que se ven comprometidas sus inversiones. (Vargas, 1995b: 187)
	El principio de puertas abiertas puede suponer un riesgo real para el sostenimiento de la cooperativa, debido a que puede generarse una descapitalización de la misma, debido a la retirada de fondos. De igual manera, el principio de interés limitado al capital afecta económicamente a la empresa, debido a la disyuntiva del socio en cuanto a que puede obtener mayor rendimiento en inversiones alternativas (Morales, 1993: 47-48)
De dimensionamiento	En muchos casos, las cooperativas son empresas de tamaño reducido, y además suelen ser ciertamente reacias a abordar proyectos de concentración o colaboración con otras empresas (Cancelo, 1987: 87), tal situación les hace más vulnerable a las exigencias del mercado
De funcionamiento	Dentro de esta categoría se encuentran distintos problemas, por ejemplo: dificultades para definir las exigencias económicas y de carácter social, reacción lenta a los cambios, limitada profesionalización de la gestión, riesgo de autoexplotación de los recursos humanos (Vargas, 1995b: 188)
	Un asunto que parece común en un importante número de cooperativas es el tema de la inclusión del colectivo y la inexistencia de mecanismos capaces de procesar información de índole social.
	Es probable que los trabajadores suelen adquirir el rol de trabajador, dejando de lado sus responsabilidades de socios (Agirre: 2001:102)
	Resulta sumamente complicado establecer un equilibrio adecuado en asuntos como selección de recursos humanos estratégicos y definición de márgenes de libertad idóneos. Otro asunto relevante es la relación entre dimensiones de la cooperativa y rol de la dirección: mientras mayor sea el tamaño, el protagonismo de la dirección se incrementarán, trayendo como consecuencia apatía por parte de los socios (Chaves y Sajardo, 2004: 33)
Dentro de estas organizaciones se materializa el dilema del líder, debido que la existencia de políticas distributivas con márgenes estrechos; ello produce subóptima dotación en recursos humanos estratégicos, y pérdida en activos específicos relacionados con estos recursos (Tomás-Carpi, 1997)	

Fuente: Elaboración propia a partir de Agirre (2001), Cancelo (1987), Chaves y Sajardo (2004), Morales (2004), Tomás-Carpi, (1997), Vargas (1995a).

2.5. SUBVENCIONES, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN EL MUNDO COOPERATIVO: INTERRELACIÓN DE VARIABLES

Las investigaciones empíricas que se han desarrollado en torno a las variables que forman parte del estudio, se consideran una base importante para el desarrollo de la investigación, en virtud de lo cual, se presenta una visión general de las mismas, destacando el ámbito en que se realizó, así como las principales conclusiones a las que se arribaron (Ver Cuadro 17).

Como se observa, se trata de investigaciones recientes por lo que se han considerado relevante para la investigación desarrollada.

Cuadro 17. Investigaciones empíricas en torno a Subvenciones, Innovación, Competitividad y Cooperativas

Autores	Objetivo	Conclusiones
Heijs et al. (2004)	Evaluar si las políticas de fomento a la política tecnológica han conseguido una mejora de la articulación del sistema de innovación, con el fortalecimiento de la interacción y colaboración de los agentes innovadores. Este estudio se realiza en empresas españolas a partir de los datos aportados por la encuesta IAIF/FECYT	<ul style="list-style-type: none"> • La revisión de los estudios de evaluación permiten concluir que existe una valoración muy positiva de las ayudas públicas que fomentan la cooperación entre los agentes del sistema de innovación. Distintos estudios señalan que se ha producido un aumento de la cooperación de forma generalizada en las empresas subvencionadas, y ello ha sido considerado como intenso por parte de muchas empresas. • Las ayudas estatales han permitido desarrollar proyectos concertados que de otra manera no se hubiesen ejecutado. • Hay que considerar que estas conclusiones pueden estar sobrevaloradas, porque se han utilizado preguntas directas a los beneficiarios. • En diversas ocasiones, la cooperación se considera como un requisito por parte de las empresas para obtener la subvención, pero ello no supone que esta actitud va a permanecer en el tiempo. • El Estado ha aplicado una política que ha promovido la cooperación entre empresas y centros públicos de I+D por medio del desarrollo de proyectos concertados; además, la política pública también ha propiciado una mejora de los centros públicos de I+D, los cuales se han adaptado cada vez más a las necesidades de las empresas españolas • Existen empresas muy innovadoras que no cooperan
Sánchez y Herrera (2008a/2008b)	Evaluar la influencia de los distintos tipos de cooperación con agentes externos en los indicadores de esfuerzo innovador, en 20 sectores industriales y servicios en España	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente, no es posible que las empresas obtengan todos los recursos que necesitan para innovar mediante fuentes internas, pero están obligadas a innovar. • La cooperación con los clientes es la que tiene mayor impacto en la intensidad de las actividades de innovación en el sector manufacturero y de servicios en España. • Se han observado distintos efectos en la forma en que los sectores hacen la distribución entre el desarrollo de tecnología que se desarrolla en la empresa, y aquella que se compra, dependiendo del tipo de socio. • Los hallazgos indican que la cooperación con clientes y proveedores genera un incremento positivamente significativo en la intensidad total de las actividades de innovación en el sector productivo. • A su vez, la colaboración con el cliente en la única vía de estímulo tanto para el desarrollo de tecnología dentro de la empresa, como en la adquisición de la misma en fuentes externas. • No obstante, en España la cooperación es más común con el proveedor que con el cliente. • La cooperación con la universidad incrementa la adquisición de tecnología externas, mientras que la colaboración con centros públicos de I+D la reduce. Ello conduce a la conclusión de que muchas empresas entienden la cooperación como una fuente de adquirir tecnología y no como un soporte del proceso de innovación.
Bakaikoa et al. (2004)	Examinar la dinámica innovadora de los grupos cooperativos, por medio del estudio de la prospección histórica de la Red de Innovación de MCC.	<ul style="list-style-type: none"> • Las cooperativas de Mondragón se están preparando para responder a los retos de la globalización. • Se está dando un gran impulso a la innovación desde el centro corporativo, lo cual se ha logrado mediante la adopción de la innovación entre los valores y objetivos corporativos y su difusión a las empresas que lo componen. • Las cooperativas de Mondragón tienen ventajas competitivas: la habilidad para crear redes y la capacidad de desarrollar capital social. • El recorrido que llevan les ha permitido profundizar en los valores y generar un capital social que incrementa la confianza e incrementa la interacción entre los participantes en la red, trayendo como resultado un aumento de la capacidad de innovación de la corporación.
Martínez et al. (2007)	Estudiar el impacto de la flexibilidad en los resultados de innovación de la empresa y el papel moderador que la cooperación externa y la incertidumbre del sector pueden tener en esa relación.	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas más innovadoras son más flexibles que las menos innovadoras. • Los resultados de la innovación está relacionados positivamente con la flexibilidad funcional y estratégica (capacidad para adaptarse a los cambios rápidos e inciertos en el entorno), y negativamente, con la flexibilidad numérica externa y la subcontratación (volumen de trabajo)

Cuadro 17. Investigaciones empíricas en torno a Subvenciones, Innovación, Competitividad y Cooperativas (Cont)

Autores	Objetivo	Conclusiones
Heijs (2005)	Analizar literatura empírica acerca de la evaluación de políticas que fomentan la cooperación en la innovación en España.	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas enfocadas en la cooperación en la mayoría de los casos fortalecen la intensidad en empresas que previamente han colaborado o han estado participando en programas similares. • Los mecanismos financieros de apoyo a la I+D fortalecen este tipo de actividad en empresas innovadoras, pero no se han iniciado nuevas actividades innovadoras a causa del apoyo público. • Las empresas que pertenecen a los sectores intensivos en I+D exhiben un comportamiento menos dependiente desde la perspectiva financiera. • Los motivos para cooperar están correlacionados con el nivel de oportunismo en ciertas empresas; siendo éste especialmente el caso de las empresas que buscan cooperar para ganar acceso a infraestructuras técnicas que no tiene disponible. • Estas situaciones aportan información a los entes públicos para establecer requisitos, criterios y prioridades para mejorar la selección de mecanismos utilizados para la evaluación de proyectos. • El tamaño de la empresa puede ser considerado como un requisito práctico para obtener financiación pública, ya que los resultados muestran que para las empresas de menor tamaño disponer de recursos públicos para financiar su actividad de innovación es mucho más importante que para las grandes empresas. En tal sentido, a las empresas de mayor tamaño se les puede imponer un tipo de interés más elevado, cercano al del mercado, de forma tal que se garantice el acceso a pequeñas y mediana empresas.
Herrera y Heijs (2007)	Evaluar la política española de subsidios a la innovación, estimando el efecto causal de los subsidios sobre la intensidad en I+D de empresas pertenecientes al sector manufacturero	<ul style="list-style-type: none"> • Las grandes empresas con alta capacidad de inversión, participación de capital público, presentes en mercados de expansión y con una actividad innovadora formal tienen mayor probabilidad de obtener subvenciones. • La dificultad de acceso a fuentes de financiación para innovar no es un factor determinante para procurar obtener subvenciones, por lo que se desvirtúa así el objetivo de tales programas que es aportar recursos debido a que la financiación es una barrera a la innovación, y generando una situación de sustitución del esfuerzo privado por el público. • La financiación pública en empresas españolas ha generado inversiones privadas adicionales y el esfuerzo innovador ha sido estimulado. • La Administración debe analizar las necesidades de las empresas, porque existe insuficiente relación entre la industria y los sistemas de apoyo a la innovación. • Proporcionar recursos no es una condición suficiente para lograr que las empresas innoven, ya que hace falta que las mismas posean habilidades organizativas y administrativas para encarar un proceso de esta naturaleza.
COTEC (2000)	Estudiar las relaciones para la innovación de las empresas y las administraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una correlación positiva entre tamaño de empresa y proporción de éstas que desarrollan actividades de I+D. • Sólo una parte de las empresas que realizan actividades de I+D reciben subvenciones, siendo las de mayor tamaño las que acumulan la mayor proporción. • Los proyectos de I+D de las empresas de menor tamaño no presentan diferencias que impliquen comportamientos distintos en la financiación. • Relación positiva entre recepción de subvenciones y esfuerzo en I+D, así pues las empresa que reciben subvenciones presentan mayor esfuerzo tecnológico que las que no las reciben. • Las subvenciones han influido positivamente en el esfuerzo tecnológico de las empresas, aunque su eficiencia ha sido limitada. • La eficacia de las subvenciones depende de su diseño y mecanismos de aplicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Heijs et al. (2004); Sánchez y Herrera (2008a/2008b); Heijs (2005); Herrera y Heijs (2007); Bakaikoa et al. (2004); Martínez et al. (2007) y COTEC (2000)

2.6. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DEL ARTE

Una vez detallados los aspectos teóricos relacionados con cada una de las variables en estudio, así como los resultados obtenidos en las investigaciones empíricas realizadas por distintos

investigadores, se han elaborado un conjunto de conclusiones que constituyen el punto de partida del estudio en profundidad realizado.

2.6.1. CONCLUSIONES SOBRE LAS SUBVENCIONES

- a. La definición del término subvenciones condiciona directamente la determinación del impacto que las mismas generan en el mercado; así pues, se considera que el Acuerdo SMC de la OMC puede constituir una directriz para homogeneizar la definición del término, estableciendo un marco común de análisis y comparación entre distintas investigaciones. Tanto la erogación de recursos públicos, como las ventajas de cualquier tipo que la administración pública pueda ofrecer al sector privado se consideran subvenciones. Todas estas formas posicionan a la empresa y/o sector de que se trate en una posición más ventajosa que la que hubiesen podido alcanzar sin tales beneficios.
- b. La legislación constituye un factor condicionante o limitativo para el otorgamiento de subvenciones, aún más en países donde existen distintos niveles políticos a los que se deba responder; los programas de subvenciones deben estar en correspondencia tanto con las exigencias libremente aceptadas en ámbitos internacionales (OMC, UE), como nacionales (disposiciones estatales, autonómicas, provinciales), debiendo existir armonía y coherencia entre estos dos escenarios.
- c. La relación subvenciones – tamaño de empresa exhibe un comportamiento inverso, es decir a mayor tamaño de la empresa, mayores son los beneficios que obtiene de la administración, viéndose agudizada esta situación cuando se incluye la variable ámbito. La fuerza que ejercen las grandes corporaciones en el seno europeo han tenido como respuesta el estado actual de las cosas, situación que ha obligado a las PYMES a agruparse para concurrir a este foro con mayor poder de negociación que el que pudieran tener si se presentasen individualmente.
- d. Las justificaciones para el otorgamiento de subvenciones son amplias y diversas, y de mayor impacto según sea la capacidad del país de que se trate (entiéndase, países desarrollados, en desarrollo, menos adelantados).
- e. Una justificación que ha adquirido gran relevancia en la actualidad ha sido el apoyo a la innovación empresarial. Al respecto, se estima que este tipo de acción gubernamental se encuentra ampliamente justificado, y no sólo responde a la necesidad particular del sector empresarial de subsistir y crecer en el mercado, sino al interés público de fortalecer al sector productivo nacional para garantizar el bienestar colectivo.
- f. Sin embargo, es esencial garantizar el diseño y aplicación de mecanismos que eviten la dependencia de estos flujos o la sustitución de recursos privados por públicos para la innovación. Diseñar programas de subvenciones que carezcan de mecanismos de control o se prolonguen ampliamente en el tiempo, pueden traer como consecuencia los efectos señalados, y producir un traspaso de la responsabilidad de innovar del sector privado al público, generando mayores cargas para este último. Los recursos públicos que se otorgan a las empresas deben

ser percibidos como apoyos parciales a la actividad, principalmente en sus etapas iniciales, y no como obligación del sector público.

- g. La racionalidad en el uso de este tipo de recursos no siempre debe limitarse a financiar proyectos que de otra manera no se hubiesen ejecutado, pues tal criterio no garantiza el éxito en cuanto a resultados y efectos multiplicadores para otros sectores.

2.6.2. CONCLUSIONES SOBRE LA INNOVACIÓN

- a. El escenario mundial contemporáneo ha impuesto grandes exigencias al sector empresarial, debido a que la competencia se ha intensificado y ha adquirido nuevos matices: nuevos competidores; costos de producción sumamente bajos, producto de condiciones disímiles de los factores de producción en cada país; mayor cercanía con el consumidor, entre otros. Ello ha supuesto la búsqueda de nuevas formas de competir y una de ellas ha sido: la Innovación.
- b. El término innovación guarda en sí mismo importantes dificultades (en cuanto a su definición, caracterización, tipología, medición). Se disponen de múltiples enfoques para explicar este fenómeno: la teoría evolucionista, los sistemas nacionales de innovación, los sistemas regionales de innovación. Cada uno intenta explicar el desempeño de las empresas respecto a la innovación, lo cual ha sido ampliamente utilizado para diseñar aplicar políticas que crean entornos favorables para desarrollar estas actividades.
- c. Sin obviar las contribuciones de cada uno de estas perspectivas, y reconociendo las limitaciones de cada una de ellas, se aboga por un uso más cuidadoso de las mismas, puesto que se observa la tendencia de identificar tipos ideales para intentar reproducir las condiciones y factores que caracterizan dicho caso. No obstante, no existe la posibilidad de extrapolar con éxito una experiencia, sin haber analizado en profundidad las características del entorno en el que se pretende actuar.
- d. Dejando de lado las limitaciones de cada planteamiento y las diferencias entre éstos, existe un elemento común y es que la innovación aporta diferenciación, por lo que las empresas de nuestros días, intentan aproximarse a este concepto lo más posible para poder sobrevivir y crecer en un mercado cada vez más exigente y cambiante.
- e. La innovación se encuentra afectada por barreras y conductores, condicionando los eventuales resultados que pueden obtenerse; es posible señalar que las barreras y los conductores de la innovación constituyen dos fuerzas encontradas. Las barreras retrasan o limitan esta actividad, mientras que los conductores aceleran o potencian el proceso.
- f. Dentro de las barreras se encuentran situaciones tan disímiles como la debilidad de cultura, instrumentos legales y trabas burocráticas, problemas técnicos, estructuras organizacionales, capacidad de los mercados, sistemas de información y la educación. Entre ellos, las estructuras organizacionales y la debilidad de cultura juegan un rol crucial, debido a que la innovación exige que la estructura de la empresa cambie sustantivamente para apoyar los cambios que derivan del proceso, y este cambio de estructura, conjuntamente con otros factores, favorecen la

creación progresiva de una cultura de la innovación, con el propósito de que constituya un punto neurálgico en la empresa. Sin estos dos elementos, difícilmente la organización logrará aprovechar los beneficios potenciales de un proceso que se caracteriza por el riesgo y la incertidumbre.

- g. Por su parte, la cercanía con el cliente, la vigilancia de la competencia, la conformación de redes y clústeres y la acción del sector público, pueden potenciar la innovación. En este sentido, es necesario destacar que ésta exige una vigilancia del entorno en su conjunto, pues el mismo aportará demandas no satisfechas que podrán servir de fuente de información para futuros desarrollos. Asimismo, la adopción de mecanismos públicos que soporten estos esfuerzos realizados por el sector empresarial es de suma importancia para que el proceso vaya adquiriendo normalidad y continuidad dentro de la organización.
- h. La innovación es un proceso que se caracteriza por el riesgo y la incertidumbre, por lo que se requiere una postura positiva de la empresa hacia estos dos factores. Ello supone adoptar una actitud tolerante al fracaso, debido a que es posible que ello constituya una fuente de innovación en el futuro; ésto es lo que se conoce como retroalimentación o aprendizaje.
- i. La innovación debe constituir un proceso organizado pero flexible, por lo que será necesario que el mismo sea medido y supere barreras y aproveche los elementos potenciadores para generar una gestión eficiente del mismo. No constituye un elemento de éxito per sé, el que se disponga de un modelo de gestión de este proceso, siempre y cuando el mismo se realice con continuidad y coherencia.
- j. Al respecto, la combinación efectiva de los modos de innovación DUI y STI son susceptibles de generar una experiencia exitosa, puesto que permite realizar un mejor aprovechamiento el conocimiento tácito y explícito en las organizaciones, generando procesos de aprendizaje interactivos dentro de la empresa, y entre ésta y agentes externos. En este sentido, se observa una tendencia creciente respecto a la contribución de las regiones a la innovación: se entienden que son espacios en los que se generan relaciones entre organizaciones, siendo favorecedor del intercambio y creación de nuevo conocimiento. No se pretende mantener una concepción restrictiva acerca de este enfoque y de la conceptualización del término "región", ya que se reconoce la significación de las relaciones que mantienen las empresas con otras organizaciones que no se encuentran en su entorno más cercano.
- k. Por otra parte, la creación de indicadores particulares y globales de innovación resultaría una labor satisfactoria para evaluar la condición del mismo en el sector empresarial. Los indicadores particulares le permitirían a la empresa describir con claridad su posición actual. Mientras que los indicadores globales, permitirían contar con homogeneidad en la metodología de medición para determinar la situación de un sector o del conjunto de la economía de un país. En ambos casos, estos indicadores servirían para diseñar planes de acción, con el fin de incidir en el estado actual de las cosas, procurando mejorar la situación o potenciarla.
- l. Los programas de ayuda pública para financiar la innovación empresarial deben partir de la comprensión de la innovación como un todo que involucra multiplicidad de factores. En tal

sentido, establecer directrices de coordinación que vayan más allá del simple control del cumplimiento de objetivos, puede resultar cuanto menos interesante para propiciar la intercooperación empresarial e incluso el intercambio de propuestas, ideas, iniciativas que de alguna forma van fortaleciendo a las empresas.

2.6.3. CONCLUSIONES SOBRE LA COMPETITIVIDAD

- a. Incidir en los niveles de competitividad sugiere configurar una estrategia según un modelo: reducir los costes o diferenciarse. El paradigma de la competitividad basada en la reducción de costes ha caducado; mantenerse hoy en día en el mercado con esta estrategia puede representar un gran peligro para la supervivencia de la organización.
- b. La competitividad basada en la diferenciación implica riesgos, pues se basa en el desarrollo de la innovación que no aportará beneficios en todos sus ciclos. Sin embargo, efectuar nuevos desarrollos que satisfagan necesidades desatendidas y aporten mayores prestaciones al cliente, hagan más eficiente el proceso de producción y organización de la empresa, mejoren y potencien las relaciones con los canales de distribución, pueden traducirse en reducción de costes, o en productos de mayor valor que son aceptados por el mercado, a pesar de la existencia de otros bienes y/o servicios de menor precio.
- c. Trazar una estrategia de competitividad basada en la diferenciación requiere analizar y vigilar continuamente el entorno interno, externo y global de la empresa, para identificar sus demandas y necesidades. En este sentido, resulta de utilidad el análisis de la competitividad sistémica, que aporta una visión integral de un importante cúmulo de factores que inciden en la situación de la empresa.
- d. Desde los estamentos políticos se aplican políticas selectivas que mantengan y mejoren la posición de sectores claves para la economía en general, partiendo del hecho de que será generador de externalidades positivas en sectores vinculados directa e indirectamente.

2.6.4. CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO COOPERATIVO

- a. El modelo cooperativo basado en principios como la cooperación, la educación, la autonomía, gestión y control democrático favorecen el proceso de innovación, ya que permite que, de alguna manera, se diluya el riesgo inherente y se dispongan de personas cualificadas y apoyadas para desarrollar una labor tan difícil como ésta.
- b. La posibilidad de disponer de poder de decisión dentro de la empresa, le permite al individuo estar más motivado para generar nuevas ideas, pues entiende que la flexibilidad de la estructura le puede permitir divulgarla y obtener el apoyo necesario para evaluar y ejecutarla, de ser el caso.
- c. Los valores y principios cooperativos representan una ventaja desde un punto de vista de la configuración de estrategias, por lo que se considera que apoyar la actividad innovadora de este

tipo de empresas puede resultar beneficioso para el colectivo, partiendo de su objetivo básico: equilibrar sus objetivos económicos y sociales.

- d. El principio de la cooperación ha resultado no estar arraigado del todo en muchas cooperativas, en cuyo caso la existencia de un órgano de coordinación con capacidad de decisión, puede ser relevante para interiorizar el mismo; un ejemplo de ello es el caso de las cooperativas de segundo grado, o de los grupos cooperativos, ya que en estas estructuras existe un poder delegado desde las cooperativas de primer grado que les garantiza su actuación.
- e. En este proceso es indispensable crear confianza, ya que facilita la relación social y el intercambio de recursos, así como la comunicación, siendo todo ello vital para promover la cooperación, y la cooperativa de segundo grado y/o los grupos cooperativos pueden representar este rol de forma muy eficaz. Altos niveles de confianza pueden incrementar la innovación, el trabajo en equipo y mejorar el funcionamiento organizacional; de igual manera la identificación del individuo dentro de un grupo es susceptible de generar mayor comunicación y por ende, mayor cooperación.
- f. El compromiso de las cooperativas con el entorno puede suponer un factor multiplicador para la redistribución de los beneficios generados por las subvenciones públicas, pero ello supone que estas empresas deben efectuar nuevos desarrollos que satisfagan necesidades desatendidas y aporten mayores prestaciones al cliente, hagan más eficiente el proceso de producción y organización de la empresa, mejoren y potencien las relaciones con los canales de distribución, para adaptarse a las nuevas exigencias de ese mismo entorno en el que se desenvuelven.

Capítulo 3

Panorama General: Subvenciones y Cooperativas Industriales

3. Panorama General: Subvenciones y Cooperativas Industriales

3.1. ESCENARIO MULTILATERAL: EVOLUCIÓN DEL TÉRMINO SUBVENCIONES Y NORMATIVA APLICABLE

El tema de las subvenciones ha constituido un punto de desencuentro en un importante número de las diversas negociaciones que han tenido lugar en el Sistema Comercial Internacional; por una parte, algunos países señalan que la propia Globalización ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con este tipo de instrumento de políticas públicas, considerando teorías relativas a industrias nacientes y protección de pequeñas y medianas empresas. En contraposición, otro grupo no tarda en señalar que el otorgamiento reiterado de este tipo de ayudas distorsiona significativamente el comercio internacional, ya que otorga una ventaja a empresas que, de otra forma, no podrían participar en el mismo, en detrimento de otras que hacen uso de recursos propios para incrementar su competitividad y en consecuencia, subsistir y crecer en este sistema (OMC, 2006: 51).

Ya en 1947, se observa uno de los primeros indicios en la búsqueda de soluciones a este asunto: La Reglamentación; en consecuencia, se incluyen en el *General Agreement on Tariffs and Trade*, en lo subsiguiente GATT (en castellano, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) algunas disposiciones generales para limitar el uso de esta herramienta de política pública. La carencia en cuanto a la definición del término en sí mismo, y de órganos que velaran por su correcta interpretación, trajo como consecuencia la escasa aplicabilidad y compromiso por parte de los países firmantes del acuerdo en cuestión (OMC, 2003).

Se produce una nueva ronda de negociación a nivel multilateral en Tokio entre los años 1973-1979, en la que se arribaron a ciertos acuerdos contenidos en el Código Tokio. En esta oportunidad, se insiste en la necesidad de darle aplicabilidad al tema de la limitación de las subvenciones, razón por la que se prohíben las subvenciones a la exportación de todos los productos, excepto de algunos productos primarios, incluyéndose adicionalmente, un listado de ejemplos de las que constituyen este tipo de ayudas. No se incorpora la definición de subvención (OMC, 2003).

Observándose la inoperatividad de las disposiciones vigentes a la fecha, los futuros Miembros de la OMC deciden incorporar prescripciones más específicas acerca de la reglamentación en el uso de los subsidios y de las eventuales sanciones que pudieran derivarse de su incumplimiento en el Acuerdo de Marrakech, instrumento legal que da formalidad y estructura a este organismo multilateral (OMC, 2003).

Dichas normas, incorporadas al Acuerdo SMC, parten de un punto común: una definición única de las subvenciones que serán reguladas: "Ni el GATT ni el Código de Subvenciones de la Ronda Tokio contienen una definición del término 'subvención'. Esto cambió con la introducción del Acuerdo SMC." (OMC, 2006: 60).

En tal sentido, el referido Acuerdo normaliza el uso de aquellas subvenciones que se ajusten a la definición incluida y permite que los Miembros OMC puedan hacer uso de medidas compensatorias en aquellos casos en los que las mismas ocasionen un perjuicio grave a la producción nacional de bienes similares.

En su artículo 1, el ASMC define como subvenciones a aquellos programas que cumplan tres condiciones específicas: Que constituyan una contribución financiera, sean otorgados por un gobierno y que otorgue beneficio.

En cuanto a la primera condición, es importante señalar que, de acuerdo a lo previsto en el inciso a)1) del Artículo 1.1 del ASMC, se entenderá por contribución financiera cualquier práctica que cumpla con los siguientes requisitos:

- i) cuando la práctica de un gobierno que implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos).
- ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);
- iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios –que no sean de infraestructura general o compre bienes;
- iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación...

Para cumplir con la segunda condición, la contribución financiera debe ser otorgada por un gobierno, sin importar el nivel de éste, es decir federal, regional, municipal; o por algún organismo público. El inciso iv) a) 1) del artículo 1 del ASMC señala además que se considerará cumplida esta condición cuando un gobierno "...encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas... o le ordene que las lleve a cabo".

El inciso b del artículo 1 del ASMC contempla la última condición: que otorgue un beneficio. Al respecto, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC ha interpretado ampliamente esta condición, y al respecto, señala que el beneficio debe ser entendido como una ventaja que se concede al receptor del programa, aunque no exista costo para el gobierno. Se trata de determinar si una contribución financiera coloca al receptor en una condición más ventajosa que la que habría tenido de no ser por ella, siendo el punto de comparación el mercado.

Por ejemplo, en un caso de aportación de capital por el gobierno, sería necesario comparar con la práctica habitual en materia de inversiones de los inversores privados; o ante un préstamo del gobierno, se requeriría confrontar con la cantidad pagada por un préstamo comercial comparable. Si fuese una garantía crediticia facilitada por el gobierno, se constataría con la cantidad pagada por un préstamo comercial comparable sin la garantía del gobierno.

Toda vez constatada la existencia de un programa de ayudas al sector empresarial bajo las condiciones detalladas, el país Miembro de OMC que se vea afectado por sus eventuales efectos puede invocar las soluciones planteadas en el ASMC, siempre y cuando se haya comprobado que dicha subvención cumple con el requisito de especificidad, considerando que ésta genera distorsiones significativas en la asignación de recursos.

Así pues, se establecen tres tipos básicos de especificidad, a saber: a empresas, a ramas de la producción nacional y a regiones geográficas. Al respecto, el artículo 2 del ASMC señala lo siguiente con relación a las subvenciones específicas a empresas o ramas de la producción nacional:

Para determinar si una subvención, tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1, es específica para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (denominados en el presente Acuerdo “determinadas empresas”) dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, se aplicarán los principios siguientes:

- a) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas...
- b) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos⁽²⁾ que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones.
- c) Si hay razones para creer que la subvención puede en realidad ser específica aun cuando de la aplicación de los principios enunciados en los apartados a) y b) resulte una apariencia de no especificidad, podrán considerarse otros factores. Esos factores son los siguientes: la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas, la utilización predominante por determinadas empresas, la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas de subvenciones a determinadas empresas, y la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales en la decisión de conceder una subvención.

Por su parte, el artículo 2.2 del ASMC, indica que se cumplirá la condición de especificidad a regiones geográficas, cuando las mismas “se limiten a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada de la jurisdicción de la autoridad otorgante.”

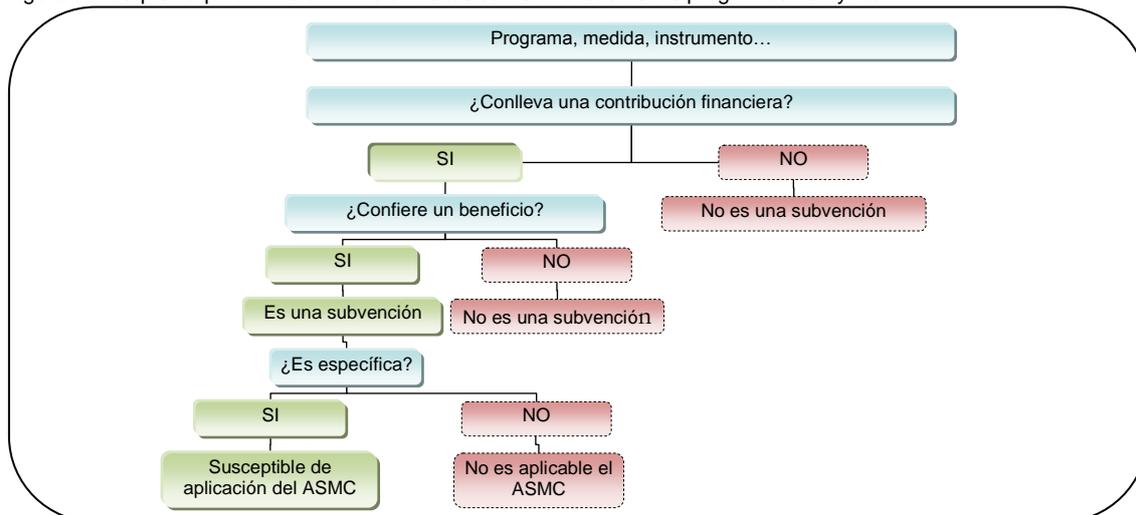
El ASMC incorpora un criterio adicional para determinar la especificidad de los programas de ayudas al sector productivo, y en consecuencia, considera que las subvenciones identificadas como prohibidas en su artículo 3 se entenderán como específicas *per sé*; éstas son: ayudas a la exportación, es decir aquellas supeditadas “a los resultados de exportación, como condición única o entre otras”; y subvenciones para la sustitución de importaciones, lo que implica “el empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras.”

Es importante acotar, que las consideraciones esgrimidas son pertinentes para la utilización de los mecanismos previstos en el ASMC, por lo que este instrumento jurídico sólo podrá ser aplicado en aquellos casos en los que se haya constatado, entre otras, las exigencias anteriormente detalladas. No obstante, el término *Subvenciones*, es utilizado más ampliamente, y en términos generales, refiere cualquier tipo de ayuda pecuniaria que se otorga a personas jurídicas o naturales, sin

diferenciar el origen de dichos fondos. Tal como ha venido siendo señalado, en la investigación en cuestión, el término subvenciones será empleado en su acepción más estricta, tomando como referencia los criterios previstos en el ASMC.

En conclusión, el uso de los mecanismos previstos en el ASMC exige la determinación de un primer aspecto: identificar las características de los programas de ayuda en cuestión. Para tal fin, se ha elaborado un esquema que permite efectuar tales determinaciones de manera ordenada y sencilla (Ver Figura 12).

Figura 12. Esquema para la determinación de las características de los programas de ayuda



Fuente: Elaboración propia a partir de OMC (2003).

Posterior a la caracterización de los programas de ayuda, el Miembro OMC puede hacer uso del ASMC bajo dos modalidades: Vía nacional o vía multilateral. Si se opta por la vía nacional, el país presuntamente afectado llega a cabo una investigación tendente a demostrar que existe una subvención bajo las prerrogativas del acuerdo, que existe un daño grave a la producción nacional y que dicho daño ha sido ocasionado como consecuencia de la existencia de la subvención de que se trate.

Ello permitirá que el país Miembro importador afectado adopte medidas compensatorias, tal como está previsto en el inciso 1 del artículo 19 del ASMC, en los términos siguientes: “Si...un Miembro formula una determinación definitiva de la existencia de subvención y de su cuantía y del hecho de que, por efecto de la subvención, las importaciones subvencionadas están causando daño, podrá imponer un derecho compensatorio...a menos que se retire la subvención o subvenciones.”

La cuantía de esta sobretasa arancelaria impuesta a los productos importados similares a aquellos que se producen nacionalmente, no podrá ser mayor que el nivel de subvención estimado. “No se percibirá sobre ningún producto importado un derecho compensatorio que sea superior a la cuantía de la subvención que se haya concluido que existe, calculada por unidad del producto subvencionado y exportado” (inciso 4 del artículo 19 del ASMC).

Las medidas compensatorias adoptadas sólo deberán mantenerse en vigor durante el tiempo que sea necesario para contrarrestar el daño que ha ocasionado la subvención otorgada, el cual en atención a lo previsto en el inciso 3 del artículo 21 del ASMC, no deberá ser superior a cinco (5)

años contados desde la fecha de imposición del derecho. No obstante, en el inciso 2 del artículo 21 del ASMC se prevé la posibilidad de prorrogar el mismo, siempre que se mantengan las causas que dieron lugar a la aplicación de la medida.

Ahora bien, para que un país Miembro presuntamente afectado por la aplicación de una subvención pueda optar por la vía multilateral deberá estar en presencia de una subvención prohibida, o en una situación de perjuicio grave. Este supuesto está contemplado en el inciso 1 y 3 del artículo 6 del ASMC y se refiere a situaciones específicas.

- a) cuando el total de subvención *ad valorem* aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento;
- b) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de producción;
- c) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa;
- d) cuando exista condonación directa de deuda, es decir, condonación de una deuda de la que sea acreedor el gobierno, o se hagan donaciones para cubrir el reembolso de deuda. (Inciso 1 del artículo 6 del ASMC).

El inciso 3 del artículo 6 del ASMC continúa indicando:

Puede haber perjuicio grave, ..., en cualquier caso en que se den una o varias de las siguientes circunstancias:

- a) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar de otro Miembro en el mercado del Miembro que concede la subvención;
- b) que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto similar de otro Miembro al mercado de un tercer país;
- c) que la subvención tenga por efecto una significativa subvaloración de precios del producto subvencionado en comparación con el precio de un producto similar de otro Miembro en el mismo mercado, o tenga un efecto significativo de contención de la subida de los precios, reducción de los precios o pérdida de ventas en el mismo mercado;
- d) que la subvención tenga por efecto el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que la otorga con respecto a un determinado producto primario o básico subvencionado en comparación con su participación media durante el período de tres años inmediatamente anterior; y que ese aumento haya seguido una tendencia constante durante un período en el que se hayan concedido subvenciones.

Bajo estas circunstancias, el País Miembro afectado puede invocar el artículo 4 del ASMC, lo cual implica la celebración de consultas con el Miembro que se denuncia, a fin de alcanzar una solución de mutuo acuerdo. En caso de que ello no fuera posible, se produciría el establecimiento de un grupo especial encargado de dirimir la diferencia, mediante la recepción y evaluación de las pruebas presentadas por cada una de las partes. La decisión que adopten puede ser apelada ante el Órgano de Apelaciones por cualquiera de las partes afectadas.

En todo caso, si las decisiones acogidas por el grupo especial de que se trate es favorable al demandante, la medida podrá venir en dos sentidos: cuando se trate de una subvención prohibida,

se exigirá el retiro de la misma, mientras que en el resto de los casos, se podrá optar por la eliminación del programa, o en todo caso, de los efectos que éste ocasiona.

3.2. UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO MULTILATERAL: APLICACIÓN DEL ACUERDO SMC

Los datos sobre las subvenciones aplicadas por distintos países son escasos, debido a que construir una base de datos de esta naturaleza, partiendo de la normativa multilateral como eje común, supondría un esfuerzo importante tanto para el ente encargado de su diseño, como para los países miembros que deben aportar dichos datos.

Sin embargo, considerando la sensibilidad del tema de las subvenciones y sus efectos en el mercado, se ha establecido una obligación específica en el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo SMC y en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT 1994, según la cual todos los Miembros deben presentar al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, una notificación nueva y completa de este tipo de instrumentos aplicados en sus territorios. No obstante, en ningún apartado de este acuerdo, se prevén mecanismos coercitivos para hacer cumplir esta disposición, trayendo como consecuencia que una proporción importante de los Miembros no cumplan cabalmente con la misma.

Esta actitud también responde a una idea preconcebida acerca de que una disposición de esta naturaleza prejuzgaría el carácter del programa de que se trate; esto es que la identificación de un programa como una subvención, puede ser considerado como un reconocimiento del carácter recurrible de la misma, por lo que estaría regulada por las disposiciones multilaterales, y en consecuencia podría ser contrarrestada mediante la imposición de una medida compensatoria.

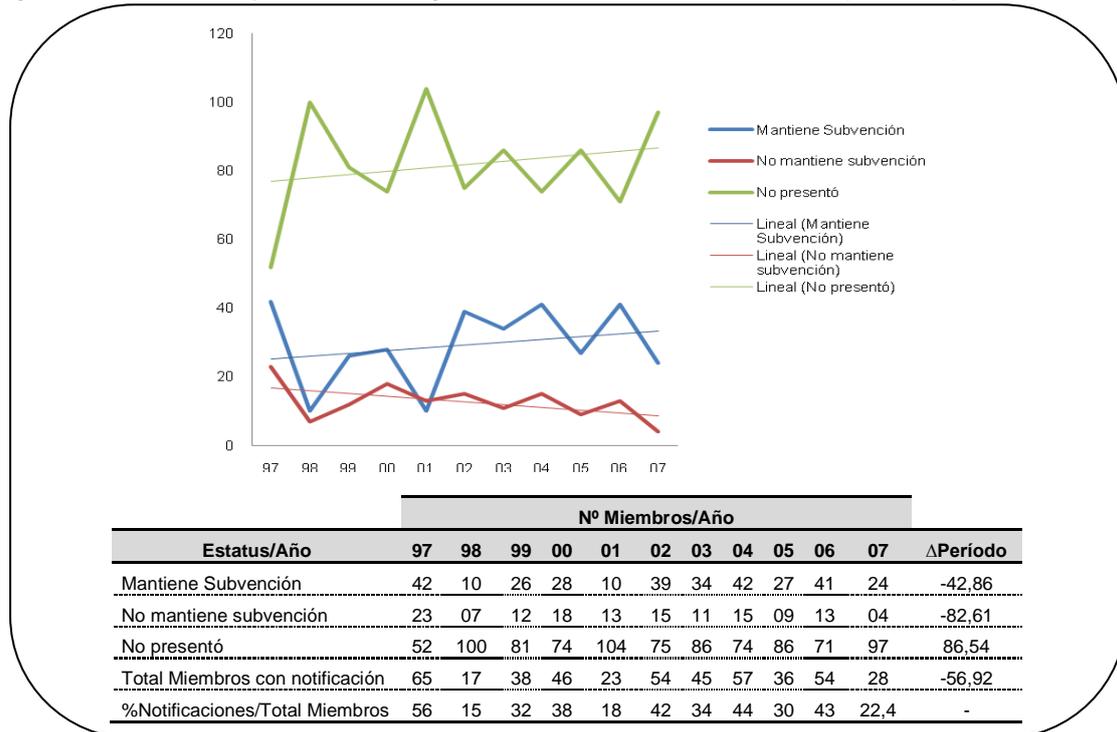
Sobre este aspecto, hay que resaltar que el párrafo 7 del artículo 25 del Acuerdo SMC establece explícitamente que la obligación de notificación a la que se hace referencia, “no prejuzga su condición jurídica... ni sus efectos... o la naturaleza de la propia medida”, pero tal argumento no ha calado en el seno de los Miembros.

Una vez expuesta esta limitación, se estima pertinente exponer y analizar ciertas estadísticas respecto a las subvenciones otorgadas por los Miembros OMC, a objeto de describir el escenario que impera actualmente a nivel multilateral en torno a las ayudas públicas. La obligación de notificar las subvenciones adoptadas en los países Miembros están supeditadas a aquellos programas que cumplan con la definición de subvención prevista en el Acuerdo SMC, y que ha sido desarrollada en el apartado 3.1 de este capítulo.

En primer lugar, en la figura 20 se expone un resumen del cumplimiento de la obligación de notificación referida para el período 1997-2007¹⁷, la cual ha sido extraída de los informes anuales del Comité de de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (*Ver Figura 13*).

¹⁷ No se han incluido los datos relativos a los años 1995 y 1996, considerando que en los informes del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias no se precisaba dicha información.

Figura 13. Estatus del cumplimiento de la obligación de notificación de las subvenciones (1997-2007)



Fuente: OMC, Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (1997-2007). Elaboración propia.

Como puede apreciarse, ha ido en aumento la proporción de Miembros que no cumplen con la obligación de notificar, siendo ello una tendencia en el período de análisis (se estima un incremento de este grupo cercano al 87%, en el último año con respecto al primero). Esta situación dificulta considerablemente el análisis de las subvenciones en el mercado, contando además con el agravante de que las escasas fuentes de información, tanto cuantitativas como cualitativas, que procesan datos al respecto, parten de definiciones sustancialmente diferentes, como ha sido indicado en la sección 3.1 de este capítulo, y que el acceso es limitado, y suele reducirse a la disponibilidad de información secundaria, proveniente de las notificaciones que efectúan a las distintas organizaciones a las que pertenecen: Banco Mundial (BM), OMC, Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.

De lo anterior, podría inferirse que la proporción decreciente de Miembros que notifican sus subvenciones, lo realizan en los términos previstos en el acuerdo, es decir que suministren la totalidad de información necesaria para estimar el efecto de estas medidas en el mercado y en las obligaciones contraídas por cada uno “El contenido de las notificaciones deberá ser suficientemente específico para que otros Miembros puedan evaluar los efectos en el comercio y comprender el funcionamiento de los programas de subvención notificados” (párrafo 3 del artículo 25 del Acuerdo SMC).

En términos generales, los Miembros deberán garantizar que las notificaciones contengan, al menos, los siguientes datos:

- Forma de la subvención
- Subvención por unidad, o cuantía total o anual presupuestada.

- Objetivo de la política y finalidad de la subvención.
- Duración de la subvención.
- Datos estadísticos que permitan su evaluación.
- En caso de que alguno de estos datos, no puedan ser suministrados, se deberá aportar una explicación detallada de las causas de ello.

Sobre el particular, la Secretaría General de la OMC ha señalado que la mayoría de los Miembros no aportan datos cuantitativos de los programas notificados, debido a que éstos constituyen información sensible y de gran interés para los potenciales afectados por las subvenciones aplicadas, en la medida en que les permitiría estimar, haciendo uso de una fuente oficial, el grado de afectación de los costes de los competidores en los países que las otorgan y/o los precios de mercado. Asimismo, los Miembros en casi todos los casos no analizan los efectos de las subvenciones en el comercio, o en el caso de hacerlo, no indican los resultados obtenidos (OMC, 2006: 128).

Según los datos expuestos en la figura 13, se observa una tendencia decreciente tanto de los Miembros que reconocen mantener subvenciones específicas (reducción del 42,86%), como de aquellos que indican no mantenerlas (contracción del 86,61%); no obstante, el análisis de esta información resulta sumamente sensible partiendo del escenario descrito en los párrafos anteriores, es decir en el entendido de que cada vez con mayor frecuencia los Miembros no realizan las notificaciones en cuestión, por lo que no es demostrable que este comportamiento responda al descenso en la aplicación de programas de subvenciones.

Otro aspecto analizado ha sido la vigencia de los datos suministrados por los Miembros. Para ello, se procedió a consultar el último informe disponible del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, correspondiente al año 2009; datos que han sido resumidos en la tabla 3 y que pueden ser consultados íntegramente en el Apéndice G¹⁸ (Ver tabla 3).

Tabla 3. Resumen: Períodos abarcados por las notificaciones más recientes de subvenciones presentadas por los miembros

Último período notificado	Nº Miembros	%
1994	3	2,38
1995	3	2,38
1996	6	4,76
1997	4	3,17
1998	2	1,59
1999	1	0,79
2000	4	3,17
2001	1	0,79
2002	10	7,94
2003	1	0,79
2004	10	7,94
2005	2	1,59
2006	10	7,94
2007	7	5,56
2008	25	19,84
2009	3	2,38
Ninguna	34	26,98
Total general	126¹⁹	100,00

Fuente: OMC, Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (1997-2007). Elaboración propia.

¹⁸ Ver Apéndice D: Descripción de las Fuentes de Información Oficiales

¹⁹ Actualmente, pertenecen a la OMC 153 Miembros. Los 27 países que actualmente conforman la Unión Europea han sido considerado como un Miembro único, considerando que en todos los casos exhiben un comportamiento similar. Es de destacar que el tratamiento otorgado a la Unión Europea será analizado posteriormente.

Los datos en cuestión demuestran que una proporción importante de las notificaciones presentadas no se encuentran actualizadas. Específicamente, se trata de un 70,63% de los casos, (incrementándose hasta un 97,61%, cuando se incluye las correspondientes a los que no han realizado ninguna notificación) si se aplica estrictamente la disposición del párrafo 7 del artículo 25 del Acuerdo SMC.

Al igual que en el análisis efectuado en torno a la presentación de notificaciones, se evidencia una ligera mejoría respecto a la actualidad de los datos suministrados, por cuanto un 19,84% de los casos, incluyen información respecto de programas de subvenciones aplicados hasta el año 2008, lo cual puede considerarse como un período reciente, si se analiza de manera flexible la obligación de notificación.

La Unión Europea, como miembro de pleno derecho de la OMC desde su creación, participa directamente en el escenario que ha sido descrito, y su condición especial como mecanismo de integración de 27 países guarda especial interés para el análisis a efectuar. Al respecto, es necesario señalar que cuenta con un doble carácter: uno como Miembro que aglutina a un grupo de países, y otro mediante la participación individual de cada uno de esos países; debido a esta situación, a los efectos de contabilizar la totalidad de Miembros de la organización, se considera por separado a los 27 países y a la Unión Europea, siendo en total 28 Miembros.

Pese a esta diferenciación, se reconoce que la Comisión Europea es hoy en día el brazo ejecutivo de la Unión, en virtud de lo cual en la mayoría de las negociaciones y sesiones de trabajo participan como un único Miembro, y son referidos como CE.

Esta misma consideración de coordinación y aplicación conjunta de políticas desde Bruselas, resulta ser la justificación emitida por distintos Miembros de la OMC para aplicar horizontalmente ciertas medidas.

Esta situación entrama debilidades y fortalezas según el carácter del Miembro de que se trate; por ejemplo, una investigación para la imposición de un derecho compensatorio puede haber sólo detectado importaciones subsidiadas y castigables en alguno de los países que conforman la Unión Europea, y sin embargo, aplicar el derecho resultante a todos los Miembros para evitar que se produzca una triangulación de los bienes (es decir se modifique el origen de los productos para evitar la medida). Pero esta situación puede traer como consecuencia una afectación directa de los bienes exportados desde un Estado Miembro de la Unión que no conceda subvenciones, en cuyo caso, la Comisión Europea podrá solicitar al Miembro importador que revise la aplicación del derecho en aras de salvaguardar los intereses de los exportadores que se han visto afectados negativamente por el mecanismo.

Para el caso del país que aplica la medida, este análisis simplificado de la realidad, puede facilitar la utilización del mecanismo compensatorio, o por el contrario, es susceptible de aportar mayores obstáculos, considerando el número de partes que se verán involucradas en un mismo procedimiento.

Se estima que los elementos expuestos no están suficientemente reglamentados por lo que suponen un importante obstáculo para la aplicación de la normativa comercial multilateral, lo cual

exigirá que se establezcan directrices concretas para este caso y otros que puedan producirse en el futuro, siendo ello una tendencia creciente como lo indican Crawford y Fiorentino (2005: 2).

Un ejemplo claro de esta situación es que para enero de 2005, 312 acuerdos regionales fueron notificados a la OMC, y se estimó para ese momento, que unos 65 más estaban operativos pero no se contaba con información al respecto. De estos acuerdos, un 84% son acuerdos de libre comercio, un 8% uniones aduaneras, y otro 8% refiere a acuerdos parciales, como serían los acuerdos de preferencias arancelarias (Crawford y Fiorentino, 2005: 3).

En relación con el comportamiento de la Unión Europea sobre los asuntos relacionados con las subvenciones públicas, es importante señalar que en todo el período referido, han notificado el mantenimiento de subvenciones acogidas a la normativa multilateral, es decir de carácter específico para empresas y/o ramas de producción, y han aportando datos de los programas aplicados en el período 2007-2008.

En la tabla 4, se expone un perfil por país Miembro de la Unión Europea, de las cuantías de subvenciones concedidas en el período 1998-2007, tanto como proporción del gasto público como en relación con el PIB. En cuanto a las fuentes de información, los datos relativos al período 1998-2002 han sido tomados de OMC (2006: 135), y se exponen de forma agregada debido a que los mismos han sido reflejados de esta manera, y no fue posible desagregarlos; en cuanto al período 2003-2007, se extrajeron estadísticas de Producto Interior Bruto (PIB) y Gasto Público Total de las bases de datos de la OCDE National Account Statistics y posteriormente se procedió a estimar la proporción que se ha incluido en la tabla señalada (Ver tabla 4).

Tabla 4. Proporción de Subvenciones en función del gasto público 1998-2007

	1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alemania	8,70	2,83	2,75	2,60	2,63	2,61
Austria	16,40	7,02	6,50	6,76	6,83	6,75
Bélgica	6,90	2,61	2,36	3,04	3,52	3,95
Bulgaria	11,70	nd	nd	nd	nd	nd
Chipre	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Dinamarca	8,60	4,28	4,12	4,27	4,23	4,32
Eslovenia	nd	4,32	3,77	3,48	3,64	3,75
España	6,50	2,72	2,53	2,62	2,59	2,74
Estonia	5,10	2,47	2,33	2,21	2,82	2,56
Finlandia	7,10	2,76	2,64	2,63	2,77	27,29
Francia	5,60	3,03	2,80	2,65	2,72	2,77
Grecia	0,90	0,31	0,28	0,30	0,31	0,28
Hungría	7,60	2,99	3,26	2,70	2,75	2,81
Irlanda	5,40	1,76	1,54	1,61	1,28	1,27
Italia	6,60	2,20	2,16	1,88	1,81	2,02
Letonia	5,30	nd	nd	nd	nd	nd
Lituania	4,20	nd	nd	nd	nd	nd
Luxemburgo	9,60	3,68	3,82	3,97	4,01	4,14
Malta	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Países Bajos	6,50	3,00	3,04	2,70	2,50	2,76
Polonia	4,30	0,75	1,44	1,30	1,32	1,46
Portugal	6,90	3,97	3,24	3,29	3,10	2,54
Reino Unido	2,80	1,39	1,27	1,37	1,55	1,50
República Checa	12,70	31,08	4,64	4,08	4,36	4,15
República Eslovaca	11,70	4,13	4,96	3,45	3,57	3,50
Suecia	6,40	2,61	2,48	2,79	2,75	2,79
Turquía	nd	nd	nd	nd	nd	nd

nd: no disponible

Fuente: OMC (2006:135); OCDE National Accounts Statistics (varios años). Elaboración propia

Si se examina la estimación de la proporción de las subvenciones en función del gasto público total, se observa que en el período 1998-2002 destaca Austria, República Checa, Bulgaria y República Eslovaca, por haber dedicado más del 10% de sus recursos a subvencionar en términos generales, distanciándose del resto de países. Ello cobra especial relevancia, debido a que para este período sólo Austria formaba parte de la Unión Europea, lo que conduce a la conclusión de que este grupo de países apoyaron de manera intensiva al sector productivo nacional, entre otros, por delante de las proporciones que estaban destinando los países europeos (entiéndase, los que conformaban para ese momento la Unión).

En el período 2003-2007 se evidencia un comportamiento estable en la mayoría de los casos (destinan aproximadamente entre el 2 y 4% del gasto público total a otorgar subvenciones), a excepción de República Checa, quien experimenta una contracción significativa (cerca a 27 puntos porcentuales) en el año 2007 con respecto al 2003; y la situación de Finlandia que registra una pauta completamente opuesta al exhibir un crecimiento de más de 25 puntos porcentuales en tan solo 4 años, para ser en el 2007 el que muestre la mayor proporción entre estas dos variables.

Otro aspecto que destaca de igual manera, es el caso de Grecia, quien en todo el período en análisis destina menos del 1% del gasto público total a las subvenciones; éste pudiera compararse con el caso de Polonia, que experimenta un caída drástica y progresiva, pero que a pesar de ello mantiene subvenciones por más de 1,4% del volumen de gasto total.

En definitiva, si se estiman los cuartiles correspondientes a la totalidad de las subvenciones públicas en el período correspondiente, como proporción del gasto público total ejecutado en la misma etapa, es posible obtener una clasificación de países en torno a su intensidad. Los extremos de esta clasificación quedarían expresados en dos grupos:

- a. *Intensidad Baja*: conformado por Grecia, Polonia, Reino Unido, Irlanda, Italia y Estonia, en estricto orden, cuyas subvenciones se encuentran entre el 0,30 y el 2,50%.
- b. *Intensidad Alta*: donde sólo se incluiría Finlandia, siendo su proporción de subvención alrededor de un 8%.

Entre estos dos grupos, se podría incluir otros dos:

- c. *Intensidad media alta*: encontrándose en éste República Eslovaca, Luxemburgo, Dinamarca, República Checa y Austria, con una proporción que oscila entre 3,88 y 6,77%
- d. *Intensidad media baja*: que sería el grupo más numeroso y estaría compuesto por España, Alemania, Suecia, Francia, Países Bajos, Hungría, Bélgica, Portugal y Eslovenia (entre 2,64 y 3,78%)

La estimación de las subvenciones como proporción del PIB para el mismo período analizado en el caso anterior, resulta de gran interés, ya que permite corroborar las conclusiones esgrimidas. Estos datos se proponen en la tabla 5 (ver tabla 5).

En el período 1998-2002 se observa una participación destacada de Letonia y Austria en cuanto al porcentaje del PIB que destinan a las subvenciones, mientras que en el resto de países se evidencia un comportamiento similar, en términos generales. Asimismo, en el período 2003-2007, se

mantiene relativamente estable la intensidad de subvenciones otorgadas en casi todos los casos analizados, lo cual difiere de la situación anteriormente descrita respecto al caso de República Checa.

Tabla 5. Proporción de Subvenciones en función del PIB 1998-2007

	1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alemania	1,70	1,37	1,30	1,22	1,19	1,14
Austria	3,00	3,62	3,51	3,38	3,39	3,29
Bélgica	1,50	1,33	1,17	1,59	1,71	1,91
Bulgaria	2,00	nd	nd	nd	nd	nd
Chipre	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Dinamarca	2,20	2,36	2,25	2,25	2,18	2,20
Eslovenia	nd	2,00	1,73	1,57	1,62	1,59
España	1,10	1,04	0,99	1,01	0,99	1,07
Estonia	1,10	0,86	0,79	0,74	0,96	0,89
Finlandia	1,50	1,38	1,33	1,32	1,35	12,91
Francia	1,30	1,61	1,49	1,41	1,43	1,45
Grecia	0,20	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13
Hungría	1,70	1,48	1,59	1,36	1,43	1,40
Irlanda	0,80	0,59	0,52	0,54	0,44	0,46
Italia	1,20	1,06	1,03	0,90	0,88	0,97
Letonia	5,30	nd	nd	nd	nd	nd
Lituania	0,90	nd	nd	nd	nd	nd
Luxemburgo	1,60	1,54	1,62	1,65	1,54	1,50
Malta	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Países Bajos	1,50	1,42	1,40	1,21	1,14	1,26
Polonia	0,70	0,33	0,62	0,57	0,58	0,61
Portugal	1,40	1,81	1,51	1,57	1,44	1,17
Reino Unido	0,50	0,59	0,55	0,60	0,69	0,66
República Checa	2,80	2,65	2,10	1,83	1,91	1,77
República Eslovaca	2,30	1,66	1,87	1,31	1,32	1,20
Suecia	1,80	1,49	1,38	1,54	1,49	1,47
Turquía	nd	nd	nd	nd	nd	nd

nd: no disponible

Fuente: OMC (2006:135); OCDE National Accounts Statistics. Elaboración propia

Como puede observarse en la tabla 5, República Checa experimenta una caída de las subvenciones como porcentaje del PIB, pero sin exhibir los datos drásticos que se analizaron en el punto anterior (subvenciones como proporción del gasto público total); ello hace suponer que se produjo efectivamente una reducción de las subvenciones concedidas, la cual pudo responder a una disminución del PIB.

En el caso de Finlandia, el comportamiento que se muestra en la tabla 5 se corresponde con los datos de la tabla 4, es decir experimenta un crecimiento sustancialmente elevado en el año 2007, en comparación con los años previos. Sin embargo, en esta ocasión el incremento se sitúa en unos 11 puntos porcentuales, siendo ello menos de la mitad del dato estimado en relación con las subvenciones en torno al gasto público total. Tal situación conduce a la conclusión de que el crecimiento del PIB fue sustancialmente superior al incremento de las ayudas públicas concedidas en este último año del análisis.

Al igual que en el punto previo, se calcularon los cuartiles de la totalidad de subvenciones 2003-2007 en función del PIB total para el mismo lapso de tiempo, con el fin de comparar las

clasificaciones obtenidos con los resultados expuestos. Para este caso, los grupos obtenidos son los siguientes²⁰:

- *Intensidad baja*: Grecia, Irlanda, Polonia, Reino Unido y Estonia, cuyas ayudas públicas se sitúan entre el 0,13 y 0,86% del PIB.
- *Intensidad media baja*: Italia, España, Alemania, Países Bajos, República Eslovaca y Hungría (entre 0,97 y 1,45%).
- *Intensidad media alta*: Suecia, Francia, Portugal, Bélgica y Luxemburgo, con subvenciones que oscilan entre 1,47 y 1,56% del PIB.
- *Intensidad alta*: Eslovenia, República Checa, Dinamarca, Austria y Finlandia (2,02 y 3,94%)

La comparación de las dos clasificaciones obtenidas se muestra en el cuadro 18, en la cual se observan similitudes y diferencias según la base de análisis (*Ver Cuadro 18*).

Cuadro 18. Comparación de las clasificaciones de países. Subvenciones, Gastos Público Total y PIB 2003-2007

	% Gasto Público total	% PIB
Intensidad Baja	Grecia Polonia Reino Unido Irlanda Italia Estonia	Grecia Irlanda Polonia Reino Unido Estonia
Intensidad Media Baja	España Alemania Suecia Francia Países Bajos Hungría Bélgica Portugal Eslovenia	Italia España Alemania Países Bajos República Eslovaca Hungría
Intensidad Media Alta	República Eslovaca Luxemburgo Dinamarca República Checa Austria	Suecia Francia Portugal Bélgica Luxemburgo
Intensidad Alta	Finlandia	Eslovenia República Checa Dinamarca Austria Finlandia

Fuente: OMC (2006:135); OCDE National Accounts Statistics (varios años). Elaboración propia.

En el grupo denominado *Intensidad Baja* se clasifican países como Grecia, Polonia, Reino Unido y Estonia; en el de *Intensidad Media Baja* España, Alemania, Países Bajos y Hungría. *Intensidad Media Alta* únicamente hay concordancia en el caso de Luxemburgo, al igual que en el de *Intensidad Alta* donde sólo hay correspondencia con Finlandia.

Las discrepancias pueden ser analizadas también en dos conjuntos: aquellas que a pesar de no coincidir exactamente se encuentran cercanas a hacerlo, y las que definitivamente exigen otro tipo de análisis más profundo para arribar a una conclusión. Al primer conjunto podrían pertenecer los casos de Suecia, Francia, Bélgica, Portugal y República Eslovaca, los cuales se encuentran en grupos medios, aunque según sea la base de estimación, pueden ser alto o bajo.

²⁰ En todos los grupos el orden es ascendente

Y en el segundo conjunto se incluirían a Italia, Eslovenia, Dinamarca, República Checa y Austria, cuyas situaciones exhiben mayores diferencias, lo cual responde de manera clara a los parámetros seleccionados para establecer los grupos de intensidad. Una clasificación definitiva de estos países requerirá una revisión no sólo de los parámetros en cuestión, sino de los datos para cada uno de ellos.

En esta misma línea argumental, y como parte de la descripción del escenario internacional actual en materia de subvenciones, resulta de interés identificar los principales sectores afectados por medidas compensatorias impuestas para contrarrestar los efectos negativos que se generan en el comercio de bienes, como consecuencia del otorgamiento de subvenciones en el territorio de algún Miembro de la OMC.

Sobre el particular, se puede afirmar que existe una importante dispersión entre los datos que muestran la evolución de las medidas aplicadas por sector (*Ver tabla 6*), lo cual se evidencia en la amplitud del rango de dichos datos (diferencia entre valor máximo y mínimo); ello implica que existen sectores más afectados que otros y que la incidencia de esta afectación es sustancialmente diferente entre el más afectado y el menos perjudicado.

Tabla 6. Número de Medidas Compensatorias aplicadas por sectores 1995-2008

Sectores	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	Total Sector	%/ Total	Acumulado
Metales comunes y manufacturas	12	0	0	2	13	10	6	9	1	3	1	0	1	4	62	48,44	48,44
Productos de las industrias alimentarias	2	5	2	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	13	10,16	58,59
Plástico, caucho y sus manufacturas	0	0	0	0	1	4	1	1	0	0	0	0	0	2	9	7,03	65,63
Productos del reino vegetal	5	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	8	6,25	71,88
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1	1	0	2	8	6,25	78,13
Materias textiles y sus manufacturas	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1	0	0	0	1	6	4,69	82,81
Productos de las industrias químicas	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	0	1	5	3,91	86,72
Animales vivos y productos del reino animal	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	4	3,13	89,84
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	4	3,13	92,97
Productos minerales	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4	3,13	96,09
Pasta de madera; papel o cartón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	3	2,34	98,44
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y sus manufacturas	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	1,56	100,00
TOTAL AÑO	19	5	3	6	14	19	14	14	6	8	4	3	2	11	128	100,00	-

Fuente: OMC (2009). Elaboración propia.

En este sentido, se observa de manera diáfana que las empresas productoras de metales comunes y productos elaborados a partir de estas materias primas, han sido las principales afectadas por sanciones compensatorias en el período de estudio; en efecto, este sector ha acumulado el 48,4% de la totalidad de medidas compensatorias impuestas, aunque puede entenderse que existe una tendencia decreciente sobre el particular, al producirse una contracción estimada en un 66,67% en el último año con respecto al primero.

El segundo sector afectado, y que conjuntamente con el de metales comunes y manufacturas aglutinan alrededor del 59% de los derechos compensatorios establecidos, es el de productos de las industrias alimenticias; sobre éste se han aplicado un 10,16% de las medidas compensatorias en el

período de análisis, y al igual que el caso anterior, se evidencia una tendencia decreciente en la aplicación de medidas.

La aplicación de medidas compensatorias por parte de la Unión Europea exhibe un comportamiento similar al descrito, considerando que la mayoría de derechos establecidos se concentran en el sector denominado metales comunes y sus manufacturas, aunque su contribución a la totalidad de medidas impuestas en el este sector no pueda considerarse intensiva (11,3% sobre el total), como queda reflejado en la tabla 7. Tal aseveración se sustenta en el hecho de que las 62 medidas aplicadas sobre el sector de los metales, han sido impuestas por 6 países: Estados Unidos (34), Canadá (11), México (7), Unión Europea (7), Sudáfrica (2), y Brasil (1), acumulando entre Estados Unidos (55%) y Canadá (18%) un 73% del total de derechos establecidos, mientras que la Unión Europea se encuentra en un tercer puesto junto con México.

Tabla 7. Medidas Compensatorias aplicadas por la UE. Sectores (1995-2008)

SECTOR	Medidas aplicadas por la UE		Medidas impuestas Miembros OMC
	Nº medidas	% / Total Medidas Sector ²¹	TOTAL
Animales vivos y productos del reino animal	1	25,0%	4
Productos del reino vegetal	0	0,0%	8
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento	0	0,0%	4
Productos de las industrias alimentarias	0	0,0%	13
Productos minerales	0	0,0%	4
Productos de las industrias químicas o conexas	2	40,0%	5
Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas	5	55,6%	9
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera;	0	0,0%	2
Pasta de madera ; papel o cartón	0	0,0%	3
Materias textiles y sus manufacturas	4	66,7%	6
Metales comunes y manufacturas de esos metales	7	11,3%	62
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	4	50,0%	8
TOTAL	23	18,0%	128

Fuente: OMC (2009). Elaboración propia.

Se observan igualmente, variaciones en el segundo sector más afectado, que en este caso sería el de los plásticos y sus manufacturas, el cual ocupa el tercer puesto en el análisis de la totalidad de medidas (Ver tabla 7); resulta significativo que a pesar de que la afectación a este sector es menor en términos generales, la contribución de la Unión Europea es significativa, por cuanto ha aplicado el 55,6% de la totalidad de derechos establecidos.

Asimismo, se puede afirmar que no existe relación entre la concentración de medidas aplicadas en el sector de productos alimenticios, (según sector más afectado; ver datos expuestos en tabla 7), y la contribución de la Unión Europea a que tal efecto se genere, debido a que este Miembro no ha impuesto derechos compensatorios sobre dicho sector en el período analizado.

²¹ Esta proporción ha sido estimada sobre el total de medidas impuestas o aplicadas, según el caso, por Miembros OMC para cada sector.

Finalmente, queda evidenciado que la aplicación de medidas compensatorias por parte de la Unión Europea a otros Miembros OMC no ha sido particularmente intensiva, pues en atención a los datos aportados, y a pesar de ser el segundo Miembro que más medidas aplica, sólo ha establecido el 18% de la totalidad de derechos impuestos, frente a Estados Unidos que ocupa el primer lugar, por imponer el 42% de las medidas.

Por otra parte, la tabla 8 muestra las medidas compensatorias que han sido aplicadas a la Unión Europea en el período 1995-2008; al respecto, se observa que el sector más afectado ha sido el de productos de metales comunes y sus manufacturas, no sólo por ser el que mayor número de medidas recoge, en relación con la totalidad de derechos impuestos a la Unión Europea, sino también porque los exportadores europeos de este sector han sido uno de los más castigados del mundo por otros Miembros de la OMC: India se encuentra en primer lugar con un 23%, mientras que la Unión Europea representa 21%; el resto se encuentra ampliamente disperso entre el resto de Miembros afectados (Ver tabla 8).

Tabla 8. Medidas impuestas por Miembros OMC a la UE. Sectores (1995-2008)

SECTOR	Medidas impuestas a UE	Medidas específicas Miembros UE		Total Medidas a UE		Medidas impuestas Miembros OMC TOTAL
				Nº medidas	% / Total Sector	
Animales vivos y productos del reino animal	1	0	-	1	25%	4
Productos del reino vegetal	1	0	-	1	13%	8
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento	2	1	1 España	3	75%	4
Productos de las industrias alimentarias	5	4	2 Francia 2 Italia	9	69%	13
Productos minerales	0	4	1 Francia, 1 Alemania, 1 Holanda, 1 Inglaterra	4	100%	4
Productos de las industrias químicas o conexas	0	1	1 Hungría	1	20%	5
Plástico y sus manufacturas; caucho y sus manufacturas	0	0	-	0	0%	9
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera;	0	0	-	0	0%	2
Pasta de madera ; papel o cartón	0	0	-	0	0%	3
Materias textiles y sus manufacturas	0	0	-	0	0%	6
Metales comunes y manufacturas de esos metales	0	13	1 Austria, 1 Bélgica, 3 Francia, 1 Alemania 7 Italia	13	21%	62
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	0	0	-	0	0%	8
TOTAL	9	23	9 Italia 6 Francia, 2 Alemania, 1 Holanda, 1 Inglaterra 1 Hungría, 1 Austria, 1 España, 1 Bélgica	32	25%	128

Fuente: OMC (2009). Elaboración propia.

En segundo lugar, destaca el sector de productos alimenticios. En esta ocasión los productos europeos pertenecientes a este sector se han visto afectados por el 69% de las medidas establecidas

a nivel mundial; y finalmente, es de resaltar el caso de los productos minerales, ya que la Unión Europea concentra el 100% de los derechos compensatorios establecidos.

Si se parte del supuesto que la Unión Europea está conformada por 27 Miembros, y que a los efectos de la OMC se consideran tanto a título individual de país, como a nivel de grupo (es decir, constituiría 28 Miembros), se puede señalar que los productores europeos de los sectores más sensibles en materia de derechos compensatorios, no son sobre los que más se incide con este tipo de mecanismo de protección. Sobre éstos sólo han sido aplicados un 25% de los derechos compensatorios aplicados a nivel mundial, mientras que en el caso de India este porcentaje se sitúa en un 21%, seguido de la República Popular China con un 10%.

3.3. DIRECTRICES DE LA COMISIÓN EUROPEA PARA EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE APOYO AL SECTOR EMPRESARIAL

La Unión Europea como órgano supranacional ha designado como ente diseñador y ejecutor de sus políticas a la Comisión Europea, compuesta por los Comisarios designados y el funcionariado de la Unión Europea; su responsabilidad está centrada en la elaboración de la legislación común y la comprobación de que la misma se aplique de manera efectiva en todos los países miembros.

El Derecho de la Competencia de la Comunidades Europeas regula los aspectos relativos al diseño de las ayudas públicas en los Estados Miembros al aportar directrices específicas que condicionan esta actividad, debido a que la constitución de un mercado único pone de manifiesto el reforzamiento de aquellos efectos negativos que inciden directamente en la configuración del mismo, como lo señala la Comisión Europea (1997a: 5).

En tal sentido, continúan indicando, el tema de las subvenciones cobra especial relevancia en el contexto de la aplicación de los principios básicos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en lo subsiguiente, Tratado CE), pues constituye un factor que distorsiona esta esencia entre las empresas que reciben este tipo de ayudas y la que no son beneficiarias, afectando directamente el estatus de la libre competencia. Esta limitación está prevista en el artículo 37 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado UE).

No siendo el objetivo último la eliminación de las subvenciones públicas dentro de la Unión, la Comisión Europea ha establecido como punto de partida la aprobación previa de cualquier ayuda estatal, para lo que será necesario que cada uno de los Estados Miembros suministre información del programa que tiene pensado aplicar en aras de obtener una autorización para su implementación, difiriendo sustancialmente del procedimiento previsto en el cuerpo normativo de la OMC, en el que este control de efectúa a posteriori. Esta obligación supone que mientras el programa de subvención se encuentra en fase de análisis, no podrá ser puesto en práctica, y en el caso de ello ocurriese, la Comisión puede exigir la restitución de las ayudas, alegando el carácter ilegal de las mismas (Crucelegui, 1991: 94).

A nivel europeo, la normativa aplicable para el otorgamiento de subvenciones es de carácter casuístico, considerando que en atención a los resultados obtenidos producto del monitoreo del

mercado, a partir de las solicitudes expuestas por sus Miembros se desarrollan instrumentos legales específicos para la concesión de ayudas con cargo a los fondos de la Unión. La Comisión Europea ha diseñado directrices que establecen un listado de criterios que deben constituir la base de los instrumentos legales aprobados para atender casos específicos en esta materia.

La jurisprudencia proveniente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entiende que las subvenciones públicas “corresponde a cualquier ventaja concedida por las autoridades públicas a una empresa, sin remuneración o con una remuneración que sólo refleja de manera mínima el importe en que puede evaluarse la ventaja en cuestión” (Comisión Europea, 1997b: 7), definición que se corresponde con la prevista en el Acuerdo SMC de la OMC, comentada con anterioridad.

Otro aspecto relevante en la utilización de las subvenciones es el relativo a la especificidad. Como se ha referido, la especificidad determina que una ayuda pública pueda ser sancionada o no bajo las disposiciones multilaterales²²; en el caso de la legislación europea, la especificidad es el criterio diferenciador entre una ayuda pública y medidas generales de apoyo económico.

En el caso de que un programa beneficie a determinadas empresas, se entenderá como una subvención y deberá contar con la aprobación previa de la Comisión Europea para su aplicación, de forma tal que se eviten distorsiones en el mercado común. Por el contrario, si se tratase de programas horizontales, se considerarán como parte de la política económica de cada uno de los Estados Miembros, por lo que podrán ser puestas en prácticas sin la autorización antes indicada.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la afectación que puede generar la subvención de que se trate; así pues, la no-autorización para la utilización de un programa de subvenciones, suele ser establecida por la Comisión Europea cuando constata que la medida incide negativamente en la competencia, por lo que afecta directamente los intercambios entre los Estados Miembros (siempre y cuando supere el nivel de minimis fijado en más de 100.000 ecus a los largo de tres años).

En resumen, se las normas comunitarias sobre ayudas estatales tienen aplicabilidad cuando concurren los elementos que se mencionan:

- Que constituya una transferencia de fondos estatales por un órganos público o privado bajo orden del primero (incluye subvenciones, reducciones de tipos de interés, garantías, aportaciones de capital, entre otros)
- Que otorgue una ventaja económica.
- Que sea de carácter selectivo
- Que genere repercusiones en la competencia y los intercambios comerciales

Las cuestiones expuestas constituyen la regla general para analizar un programa de subvención; pero el apartado 2 del artículo 107 del Tratado UE establece ciertas excepciones a las mismas: las ayudas de tipo social concedidas puntualmente a los consumidores, las otorgadas por los Estados

²² Es de destacar, que la posibilidad de que una subvención pueda ser objeto de una sanción mediante un derecho compensatorio, o a través de las vías que estime el Órgano de Solución de Diferencias de las OMC, está supeditado al cumplimiento de otros requisitos previstos en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y otras establecidas en el cuerpo normativo

Miembros para reparar daños causados por desastres naturales y/o acontecimientos excepcionales, y aquellas relacionadas con la división de Alemania²³.

En el apartado 3 del mismo artículo, también se contemplan ciertas excepciones a las que sólo podrán acogerse los Estados Miembros cuando así lo determine la Comisión Europea. Estas excepciones son: las ayudas regionales, normas horizontales y normas sectoriales; cuyos detalles se exponen seguidamente:

- *Ayudas regionales.* Calificarán para este caso las ayudas destinadas a promover el desarrollo de regiones que presenten un nivel de vida considerablemente bajo o en las que se evidencia una situación grave de subempleo. A tal efecto, se considerarán que cumplen con esta condiciones regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la medio de la Unión Europea-25; sin embargo, en el período 2007-2010 también podrán acogerse las regiones que cumplan con este porcentaje sobre la media de la UE-15.
- *Normas horizontales.* Suelen estar relacionadas con resolver problemas que puedan surgir en cualquier sector o región, siendo éstas: Cambio climático y protección del medio ambiente; investigación, desarrollo e innovación; salvamento y reestructuración de empresas en crisis; pequeñas y medianas empresas; empleo; formación; capital riesgo; servicios de interés regional.
- *Normas sectoriales.* Como su nombre lo indica se centra en normas aplicables a sectores específicos, siendo los que se listan: Sectores generales (incluye producción audiovisual, radiodifusión, carbón, electricidad, servicios postales y construcción naval); Agricultura, silvicultura, pesca y acuicultura; Transporte.

El 6 de agosto de 2008, la Comisión Europea adoptó un Reglamento General de Exención por Categorías, cuyo objetivo es declarar la compatibilidad de ciertas ayudas con el mercado común, siendo de aplicación general, a excepción de los sectores de la pesca y la acuicultura, la agricultura y el carbón, y las ayudas regionales en el sector acero, construcción naval y fibras sintéticas, así como los regímenes regionales destinados a sectores específicos de actividad económica. Igualmente, se excluye de su aplicación las ayudas relacionadas con la sustitución de importaciones, las relacionadas con la exportación, y las ayudas ad hoc a grandes empresas.

El objetivo de este nuevo reglamento, que exceptúa cierto tipo de ayudas de la incompatibilidad de la que se ha venido haciendo referencia, estriba en la necesidad de crear empleo, impulsar la competitividad y mejorar el medio ambiente, en un entorno caracterizado por la crisis económica mundial; debido a este nuevo instrumento, se suprime el procedimiento de notificación y aprobación previo de las ayudas concedidas por los Estados Miembros, siempre y cuando estén adecuadas a las restricciones preestablecidas (*Ver cuadro 19*).

Para el caso de las subvenciones no prevista en el Régimen General de Excepción, y que por lo tanto deben contar con la aprobación previa de la Comisión para su aprobación, se debe seguir un procedimiento específico, el cual está contemplado en el artículo 108 del Tratado UE.

²³ Esta última categoría de ayudas han quedado sin efecto práctico desde 1989 con la caída del Muro de Berlín.

Cuadro 19. Régimen General de Excepción: Ayudas compatibles con el Mercado Común Europeo

Categoría	Tipo de ayuda
Limitadas a Pymes	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas para las pequeñas y medianas empresas: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Ayudas a la inversión y al empleo en favor de las PYME ◦ Ayudas a las PYME para servicios de consultoría ◦ Ayudas a las PYME para su participación en ferias comerciales • Ayudas en forma de capital riesgo • Ayudas a iniciativas empresariales de mujeres
Ayudas para todas las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas de investigación, desarrollo e innovación <ul style="list-style-type: none"> ◦ Ayudas a proyectos de investigación y desarrollo ◦ Ayudas a estudios de viabilidad técnica ◦ Ayudas a los costes de derechos de propiedad industrial para las PYME ◦ Ayudas a empresas jóvenes e innovadoras ◦ Ayudas para servicios de asesoramiento en innovación y de apoyo a la innovación ◦ Ayudas para la cesión de personal altamente cualificado ◦ Ayudas de investigación y el desarrollo en los sectores agrícola y pesquero • Ayudas para la protección del medio ambiente <ul style="list-style-type: none"> ◦ Ayudas a la inversión para superar las normas comunitarias para la protección del medio ambiente ◦ Ayuda para la adquisición de vehículos que superen las normas comunitarias ◦ Ayudas para la adaptación de las PYME a las futuras normas comunitarias de protección del medio ambiente ◦ Ayudas concedidas a la inversión en medidas de ahorro energético ◦ Ayudas a la inversión para la cogeneración de alta eficiencia ◦ Ayudas a la inversión para la promoción de energía procedente de fuentes de energía renovables ◦ Ayudas para estudios medioambientales ◦ Ayudas en forma de reducciones fiscales de los impuestos medioambientales • Ayudas con fines regionales <ul style="list-style-type: none"> ◦ Ayudas regionales a la inversión y al empleo ◦ Ayudas a pequeñas empresas creadas recientemente en regiones asistidas • Ayudas a la formación • Ayudas en favor de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados <ul style="list-style-type: none"> ◦ Ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos en forma de subvenciones salariales ◦ Ayudas en favor de los trabajadores discapacitados en forma de subvenciones salariales ◦ Ayudas para compensar los costes adicionales de contratación de trabajadores discapacitados

Fuente: Comisaría Europea de Competencia (2008)

El punto de partida es la solicitud efectuada por el Estado Miembro interesado en obtener la autorización, la cual es enviada al resto de los Miembros para que presenten sus alegaciones, y posteriormente, la Comisión publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas una notificación de apertura de procedimiento, a los efectos de que cualquier parte interesada pueda presentar sus observaciones acerca del programa de que se trate.

La Comisión podrá adoptar tres decisiones sobre la solicitud presentada:

- Otorgar la autorización requerida, permitiendo así la puesta en práctica del programa.
- Conceder una autorización condicionada, en cuyo caso el Estado Miembro solicitante deberá incorporar las observaciones formuladas por la Comisión, para aplicar el programa.
- Negar la autorización, por lo que se considera una prohibición explícita para la ejecución del programa sometida a consulta.

En el caso de que el Estado Miembro no respete la decisión de la Comisión, o no solicite la autorización previa señalada, la Comisión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea,

sobre quien recaerá la responsabilidad de decidir acerca del asunto, y/o solicitar la supresión o la modificación inmediata, lo cual puede suponer la recuperación de la ayuda ilegalmente concedida.

En aras de garantizar la transparencia entre los Miembros, y de mostrar los avances en la consolidación del Mercado Común, la Comisión Europea elabora un informe anual sobre la política de competencia, en el que analiza la situación de las ayudas estatales, entre otros asuntos.

En la tabla 9 se exponen los principales hallazgos de los informes en cuestión para el período 1995-2007²⁴; es de destacar, que las medidas referidas excluyen los sectores sujetos a normas particulares: construcción naval, siderurgia, carbón, automóvil, fibras sintéticas, industria textil y confección, transporte y pesca (Ver tabla 9).

Tabla 9. Ayudas Estatales: Situación en Países Miembros de la Unión Europea

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nº medidas no notificadas	113	91	140	97	98	86	46	67	53	84	92	-	-
Nº medidas notificadas	680	550	515	342	469	469	322	349	306	612	678	922	777

Fuente: Informe de Competencia de la Comisión Europea (1998-2008). Elaboración propia.

El primer elemento relevante se refiere a las medidas analizadas por la Comisión y que no han cumplido con el requisito previo de notificar para obtener la aprobación para su aplicación; en este sentido, los datos nos permiten identificar dos períodos: uno de decrecimiento, y otro de ascenso.

- **Período 1995-2001:** En el primero de ellos, se evidencia una tendencia a la baja, la cual responde, como lo indica la Comisión Europea (2001: 97), a la profundización de las normas de control de las ayudas públicas, en las que se han concretado los esfuerzos por racionalizar y modernizar su actuación en este sentido. No obstante, este comportamiento también se debe a la incorporación de excepciones a la obligación de notificación a determinadas categorías de ayudas que aprobó el Consejo de Industria el 13 de noviembre de 1997.

Las excepciones de notificación se refieren a ciertas ayudas horizontales que se puede presumir a priori que son compatibles con el mercado común, siempre y cuando estuvieran enmarcadas en las categorías siguientes: Ayudas horizontales a favor de las Pymes, la I+D, la protección del medio ambiente, el empleo y la formación; Regímenes regionales conforme a los mapas nacionales, previamente aprobados por la Comisión.

En estos casos, y en aras de garantizar la compatibilidad en cuestión, la Comisión adoptaría reglamentos específicos, y los Miembros estarían obligados a notificar periódicamente de aquellas ayudas concedidas que se correspondieran con las categorías descritas; tales datos podrían ser sometidos a un análisis más profundo en el caso de que la Comisión así lo estimara conveniente (Comisión Europea, 2009: 70).

En este período también se fortalece la competencia de la Comisión para ordenar la recuperación de las ayudas abonadas ilegalmente, es decir aquellas no habían cumplido con

²⁴ En el año 2008, la Comisión Europea elaboró un Informe de Competencia que dista sustancialmente de la estructura de años anteriores, por lo que no han podido ser extraídos los mismos datos que para el resto de la serie. En consecuencia, posterior al análisis de la información contenida en la tabla 3.7, se suministrarán datos relativos al 2008.

el requisito de notificación, entre otros elementos: El caso de Magefesa es el punto de partida.

En 1998, mediante sentencia del Tribunal de Justicia se confirma la decisión que la Comisión había adoptado en 1989, respecto a la obligación del gobierno español de recuperar la subvención que había otorgado a la empresa Magefesa, por ser ésta incompatible con el mercado común. El Tribunal señaló que "...el comportamiento de las autoridades públicas de permitir proseguir sus actividades a una empresa deudora que ha dejado de cumplir sus obligaciones puede, en determinadas circunstancias como las que concurren en el asunto en cuestión, llevar a la conclusión de ilegalidad de la ayuda estatal" (Comisión Europea, 2001a: 122).

Atendiendo a esta situación, la sentencia del tribunal no sólo exigía al gobierno español la recuperación de la subvención originalmente concedida, sino los intereses derivados de dicha cuantía.

- **Período 2002-2007:** Durante estos años, se observa un incremento de ayudas otorgadas por los Miembros y que no cumplieron con el requisito de notificación previa. La Comisión no aporta explicaciones sobre este fenómeno, pero es posible inferir que probablemente la interpretación de las normas adoptadas pueda jugar un papel relevante; es decir, la excepción a la obligación de notificación comentada, y la aplicación de la misma, pudo haber sido responsable de que los Miembros decidieran no notificar previamente a la Comisión de determinadas ayudas que, a su juicio, cumplían con los criterios señalados en la normativa.

Esta argumentación se sustenta en la declamación que la República Francesa presentó a la Comisión, y sobre la que el Tribunal tuvo que pronunciarse: El Tribunal insiste en que la obligación para el control de las ayudas estatales no consiste en una mera notificación, sino que se refiere a una notificación previa al otorgamiento, por lo que esta prescripción no sólo indica el compromiso al que debe responder el Miembro, sino que también establece el plazo en el que debe cumplirlo: el deber es indivisible "la obligación de notificación y la suspensión provisional de la ejecución de la ayuda" (Comisión Europea, 2001a: 124).

En la tabla 9, también se incluyen los datos de las notificaciones presentadas, las cuales se asocian directamente al nivel de ayudas concedidas por los Miembros de la Unión. Como se observa, el comportamiento de los mismos es errátil, y exhibe picos y valles a lo largo del período.

En el período 95-98 se produce una reducción progresiva en el número de subvenciones notificadas, tendencia que se detiene en este año y experimenta un ligero incremento en el año 99, manteniendo una relativa estabilidad hasta 2003; en 2004 se produce un aumento significativo de un 100% con respecto a 2003, que continúa hasta 2006, cuando se genera el mayor pico de la serie. A pesar de la contracción que se experimenta en 2007, el nivel de notificaciones resulta visiblemente elevado, y constituye el segundo dato más alto del período (incremento del 14% en el año 2007 con relación a 1995).

La Comisión reconoce que el nivel de ayudas en los Estados Miembros continúa siendo elevado, pero señala que las últimas decisiones adoptadas han permitido ir avanzando en su reducción, la

cual se registra en el año 2007, debido a la simplificación de la normativa para ciertas categorías de ayuda, que complementarán las exenciones ya incluidas anteriormente, de forma tal que el trabajo de análisis más exhaustivo se reserve para las subvenciones más distorsionantes: “En 2007, los Estados Miembros pudieron introducir más de 1100 medidas sin notificación previa a la Comisión, cifra que debe compararse con las 410 medidas de exención por categorías registradas en 2006” (Comisión Europea: 2008: 15).

Es de destacar, que en 2007 la Comisión publicó dos ediciones de los marcadores de ayuda estatal, en los cuales se comprueba que los Miembros están dirigiendo sus esfuerzos para alcanzar el objetivo fijado por el Consejo Europeo, en el sentido de otorgar menos subvenciones, pero más específicas: se han concentrado en otorgar ayudas estatales dirigidas a objetivos horizontales de interés común, siendo éstos el desarrollo regional, la investigación y desarrollo, las Pymes y la protección del medio ambiente.

En el año 2008, concurren situaciones excepcionales que son consideradas por la Comisión Europea, mediante la adopción de comunicaciones relativas al papel de las ayudas públicas en el contexto de crisis económica mundial y necesidad de recuperación, centradas en los aspectos siguientes:

- Procedimiento para que los Estados puedan recapitalizar los bancos en el contexto de crisis financiero actual, de forma tal que se preserve un nivel adecuado de préstamos al resto de la economía y se logre estabilizar los mercados financieros.
- Marco Temporal vigente hasta finales de 2010 que contempla alternativas adicionales para superar la contracción del crédito.
- Reglamento de Exención de Categorías, en el que se exime de la obligación de notificación previa nuevas categorías de ayudas: Nuevas directrices sobre ayudas a favor del medio ambiente; prórroga por tres años de la normativa aplicable a subvenciones dirigidas a la construcción naval; comunicación sobre ayudas en forma de garantías, en la que se detallan metodologías para el cálculo de la subvención propiamente dicha y normas simplificadas para las Pymes.

3.4. DIRECTRICES NACIONALES: SUBVENCIONES Y RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

El análisis de la normativa española en materia de subvenciones debe efectuarse en dos fases, cuyo punto de inflexión es la Ley Española sobre Subvenciones. Previo a la promulgación de esta ley, las subvenciones públicas se regían por instrumentos legales propios según la ayuda que fuera a ser otorgada, por lo que se presenta un importante cúmulo de leyes, decretos y disposiciones, que distan sustancialmente unos de otros; tal situación, generó un clima de inseguridad jurídica y ambigüedad que dificultaba el cumplimiento de los objetivos del otorgamiento de subvenciones y el control del uso de estas ayudas, tal y como se reconoce en la Exposición de Motivos de la Ley Española sobre Subvenciones, a propósito de los informes presentados por el Tribunal de Cuentas.

En la sección referida de dicho instrumento, se reconoce que una porción significativa de las actividades ejecutadas por la Administración Pública se canaliza por medio de subvenciones, las cuales intentan dar respuesta a demandas sociales y económicas de entes públicos y privados y de personas naturales o jurídicas. Asimismo, argumenta que este mecanismo de ayuda, fomentó determinados comportamientos considerados de interés público, de lo cual puede inferirse que se hace referencia al desarrollo, expansión y consolidación del sector productivo nacional.

Esta ley intenta establecer los criterios básicos sobre los que debe regirse la concesión de ayudas públicas a nivel estatal, autonómico y provincial, respetando las particularidades que puedan ser incluidas en este último nivel; por tal razón, inicia su articulado precisando el concepto de subvención en los términos siguientes:

...toda disposición dineraria realizada por cualquier de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública (Artículo 2.1).

De lo anterior se desprende, que toda ayuda proveniente de un organismo del Estado se considerará subvención, siempre y cuando ello implique una erogación de recursos efectiva, definición ésta que dista sustancialmente de la prevista en el ASMC. En este sentido, la Ley Española sobre Subvenciones puede ser considerada como más restrictiva que el instrumento multilateral, al excluir de su definición asistencia pública no dineraria, tal como serían los beneficios fiscales y el crédito oficial.

La Ley referida restringe la acción de las Comunidades Autónomas en cuanto al otorgamiento de subvenciones, por cuanto considera que el ámbito de aplicación subjetivo incluye tanto a la Administración General del Estado y las entidades que la integran, como a las administraciones de las Comunidades Autónomas, excluyendo por su parte aquellas subvenciones con cargo a los fondos de la Unión Europea.

En este sentido, y atendiendo a las disposiciones del artículo 3, conjuntamente con el artículo 8, cualquier Comunidad Autónoma que tenga intención de otorgar ayudas públicas deberá diseñar un plan estratégico donde se precisen los objetivos y efectos que se esperan obtener con las mismas, los costes estimados y las fuentes de financiación, teniendo presente que la puesta en ejecución de un mecanismo de esta naturaleza no debe afectar la estabilidad presupuestaria nacional ni regional.

El inciso 2 del artículo 8 de la ley, señala que en los casos en los que las subvenciones tengan como objetivo afectar las condiciones del mercado, se deberá tener especial cuidado que las mismas sólo corrijan los fallos detectados y ocasionen los menores efectos distorsionantes posibles. Esta disposición intenta dar respuesta a las demandas derivadas de la OMC, seno en el que se reconoce

que las subvenciones públicas ocasionan distorsiones que inciden en la competitividad de los productores nacionales del país exportador o consumidor, y del país importador. Esta acción mejora la condición del productor que decide colocar sus bienes en otros mercados, otorgándole la posibilidad de ofrecer mejores precios a sus clientes.

Un país puede debilitar los compromisos de acceso a los mercados que ha contraído proporcionando subvenciones a las ramas de producción que compiten con las importaciones. Además, debido a las subvenciones concedidas a los exportadores que compiten en los mercados de terceros países, se puede desviar el comercio de un país que había confiado en el acceso negociado a esos mercados (OMC, 2006: 53).

Las Comunidades Autónomas deberán adicionalmente publicar en el Boletín Oficial del Estado (BOE) las bases reguladoras de cada tipo de subvención a otorgar, así como los requisitos que deben cumplir los potenciales beneficiarios, a objeto de calificar como tal.

Por su parte, el beneficiario, entendido como "...la persona que se encuentre en la situación que legitima (la) concesión" de la subvención (Artículo 11.1 de la Ley Española sobre Subvenciones), deberá cumplir con el objetivo del proyecto o la actividad, justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de requisitos y condiciones, someterse a las actuaciones de comprobación respectivas, comunicar el disfrute de otras subvenciones, acreditar la solvencia con la Seguridad Social, disponer de libros contables y demás documentos auditados, conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos, adoptar medidas de difusión, según lo establecido en el artículo 14.1 de esta ley.

La cuantía total de la subvención en función del costo total del proyecto será establecido en el instrumento legal publicado por la autoridad competente en cada Comunidad Autónoma; esta cuantía puede ser total o parcial, en cuyo caso se podrá exigir la aportación de fondos propios en una proporción determinada, a fin de cubrir la actividad subvencionada.

En la mayoría de los casos, el otorgamiento de una subvención estará supeditado a la concurrencia competitiva, sin que ello sea restrictivo para la concesión de subvenciones por vía directa. La definición de concurrencia competitiva se contempla en el inciso 1 del artículo 22 de la Ley Española sobre Subvenciones. Esta valoración será realizada por un órgano colegiado, en los términos previstos en las bases reguladoras del programa de que se trate.

...tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

El procedimiento ordinario de concesión de una subvención se efectúa por medio de cinco (5) pasos: iniciación, instrucción, resolución, notificación y reformulación.

- *Iniciación*: La iniciación del procedimiento tiene lugar con la aprobación, por parte del órgano competente, de las bases reguladoras, la publicación de las mismas y la recepción de las solicitudes por parte de los potenciales beneficiarios.

- *Instrucción*: hace referencia al desarrollo de acciones, por parte de la autoridad otorgante, a objeto de corroborar la veracidad de la documentación presentada por el solicitante.
- *Resolución*: una vez efectuada y evaluada la solicitud, se procede a la publicación de la resolución respectiva, mediante la cual se informa a los solicitantes las subvenciones que efectivamente serán otorgadas y las razones por las que otras han sido desestimadas.
- *Notificación*: la resolución señalada es notificada formalmente a todos los solicitantes.
- *Reformulación de las solicitudes*: este paso dependerá de la cuantía de la subvención otorgada. En aquellos casos en los que la subvención otorgada sea inferior al importe de la ayuda solicitada, el beneficiario deberá reformular su solicitud, a los efectos de que la misma se corresponda con los compromisos y condiciones de la subvención otorgada.

Toda vez que se ha producido el otorgamiento de la subvención, y que son transferidos los fondos respectivos, el beneficiario se compromete a presentar una justificación detallada del avance del proyecto, de los gastos en los que se ha incurrido, a fin de determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados. Todos y cada uno de los gastos en los que se incurra, deberán ser sustentados por medio de facturas y demás documentos de carácter probatorio a satisfacción de la autoridad otorgante, en atención a lo previsto en el inciso 1 y del artículo 30 de la ley respectiva, en concordancia con las bases reguladoras publicadas por cada Comunidad Autónoma.

Sobre este último particular, es necesario señalar que el beneficiario está obligado a suministrar amplios detalles acerca del uso de la subvención concedida, procediendo a identificar los rubros financiados con ésta, y aquellos otros financiados con fondos propios u otras subvenciones que le hayan sido otorgadas, todo ello de conformidad con el inciso 4 del artículo 30 de la ley en cuestión.

El artículo 31 de la Ley Española sobre Subvenciones, identifica los gastos subvencionables y al respecto, establece que se considerarán como tales sólo aquellos que se encuentren inexcusablemente relacionados con las actividades a realizar, a fin de dar cumplimiento al objetivo general del proyecto presentado. Asimismo, dispone que en casos en los que el gasto subvencionable sea superior a 30.000 euros por concepto de ejecución de obra, o 12.000 euros por suministro de bienes de equipo o prestación de servicios de empresas de consultoría, el beneficiario estará en la obligación de solicitar al menos tres (3) ofertas a diferentes proveedores, procediendo a escoger entre éstas la que mejor responda a los criterios de economía y eficiencia, elección que deberá ser justificada en la memoria a presentar por el beneficiario ante la autoridad otorgante.

A pesar de la definición restrictiva de subvención que se contempla en esta ley, los incisos 7 y 8 del artículo 31, prevén dentro de los gastos subvencionables los que se mencionan a continuación: gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales, los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos, así como los tributos, siempre y cuando el beneficiario los haya abonado efectivamente. Con carácter excepcional, serán subvencionables los gastos de garantía bancaria.

El pago efectivo de la subvención se producirá una vez que el beneficiario presente una justificación en la que se demuestre "...la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de

la subvención”, según lo previsto en el inciso 3 del artículo 34 de la ley. No obstante, el inciso 4 del referido artículo indica que podrán efectuar abonos parciales de la subvención concedida, lo cual responderá al proceso de ejecución de las fases del proyecto en ejecución, así como abonos adelantados a la justificación, siempre que ello sea indispensable para desarrollar las acciones planificadas para dar cumplimiento al objetivo general.

La autoridad otorgante podrá exigir el reintegro de las subvenciones otorgadas en casos específicos, los cuales son contemplados en el inciso 1 del artículo 37 de la Ley, a saber: Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello, incumplimiento total o parcial del objetivo, incumplimiento de la obligación de justificación, incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión respectivas, resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero.

En estos casos y otros que considere la administración, se podrá imponer sanciones pecuniarias y no pecuniarias. Las sanciones pecuniarias podrán ser de carácter fijo y proporcional: “La multa fija estará comprendida entre 75 y 6.000 euros y la multa proporcional puede ir del tanto al triple de la cantidad indebidamente obtenida...” (inciso 2 del artículo 59), lo cual es independiente de la obligación de reintegro anteriormente señalada.

- a) Pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos.
- b) Pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de actuar como entidad colaboradora en relación con las subvenciones reguladas en esta ley.
- c) Prohibición durante un plazo de hasta cinco años para contratar con las Administraciones públicas.

Esta prescripción de reintegro, como mecanismo de control para garantizar el correcto uso de las subvenciones, ha considerado la posibilidad de modificar la resolución que ha sido incumplida, a los efectos de no aplicar la sanción por incumplimiento. Ello podrá producirse, siempre y cuando, este incumplimiento no pueda ser atribuido al beneficiario, o que sea de grado menor, o que exista una justificación basada en el interés público que lo sustente. Asimismo, contempla la posibilidad de declarar un incumplimiento total o parcial.

En ambos casos, no se prevén criterios objetivos para adoptar decisiones en estos temas, otorgando una importante discrecionalidad a la autoridad competente, y debilitando en cierta medida el mecanismo de control. Estima Rodríguez (2005: 87) que el instrumento legal debe limitar a la mínima expresión la libertad concedida a la autoridad otorgante, lo cual es posible por medio del desarrollo de criterios específicos en atención a las distintas situaciones que puedan presentarse relacionadas con incumplimientos; con esta propuesta, se garantizaría la racionalidad del proceso integral relacionado con las subvenciones (desde la apertura de las convocatorias hasta el control de la utilización de las ayudas concedidas).

De manera concreta, la propuesta formulada se basa en la utilización de dos límites (Rodríguez, 2005: 87):

Límite 1: la resolución de incumplimiento o reintegro no puede hacer que una solicitud, que no hubiese obtenido subvención de darse inicialmente las circunstancias finales revisadas, pase a obtenerla a consecuencia de la modificación de condiciones producidas en el incumplimiento.

Límite 2: la resolución del incumplimiento o reintegro no pueda hacer que una solicitud, que hubiese podido obtener subvención de darse inicialmente las condiciones finales revisadas, pase a perderla a consecuencia de un incumplimiento en las condiciones de la resolución.

Ciertamente, que la aplicación de estos límites resulta compleja, por lo que el autor en cuestión interpreta los mismo señalando que en el caso de solicitudes que se sitúen más allá del límite 1 en el momento de la comprobación, deberá declararse el incumplimiento total; mientras cuando la situación en análisis esté más cerca del límite 2, se podría efectuar una revisión de las cuantías otorgadas, en función de los logros alcanzados y de los criterios y requisitos previstos en la convocatoria de la ayuda.

3.5. SUBVENCIONES EN EL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO

Las normas descritas diseñadas por la Comisión Europea y por las autoridades nacionales, pretenden convertirse en un código de conducta para preservar, entre otras libertades fundamentales, la libre circulación de mercancías entre Miembros; como argumenta Crucelegui (1991: 93), “La Comisión Europea es consciente de que las ayudas estatales concedidas deliberadamente, pueden suponer una traba susceptible de quebrar los objetivos perseguidos por el tratado y por el Acta Única Europea”.

España, como Estado de Autonomías, tiene el reto de garantizar el fiel cumplimiento de estas prescripciones, lo cual efectúa por medio de los poderes públicos nacionales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial; ello implica, que a pesar de las diferencias existentes entre los Estatutos aprobados para cada Comunidad Autónoma, se deben respetar y aplicar de manera efectiva las normativas derivadas de la Unión Europea.

La Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta desde 1878 con un instrumento legal, que les confiere un régimen económico especial, y que actualmente se conoce como Concierto Económico Vasco; desde esta fecha a la actualidad, este instrumento ha sufrido diversas modificaciones, encontrándose vigente el texto contenido en la Ley del Concierto Económico del 23 de mayo de 2002, sustentado en la disposición adicional primera de la Constitución, que consagra el amparo y respeto de los derechos históricos de los territorios forales.

Este instrumento regula las relaciones entre las autoridades financieras y tributarias del Estado con las de la Comunidad Autónoma, y por primera vez, confiere carácter indefinido al mismo, en aras de preservar la estabilidad del sistema, previendo la posibilidad de actualización cuando ello fuera necesario.

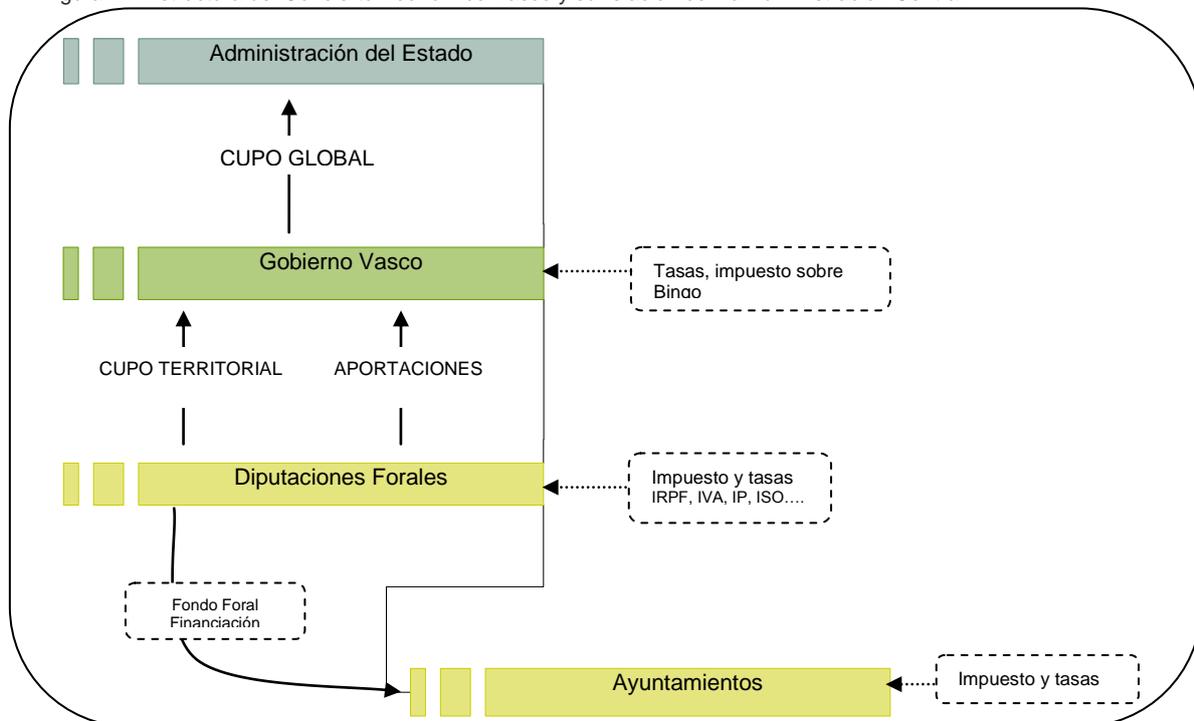
El artículo 5 de la Ley 12/2002 establece que el Estado velará por la correcta aplicación del Concierto Económico, materializado en la elaboración de un informe de inspección que se confecciona conjuntamente con las instituciones vascas; como bien indica la Diputación Foral de

Guipúzcoa (2003: 103) dicho informe no ha sido emitido hasta la fecha. En este mismo sentido, reserva únicamente los derechos y gravámenes a la importación en el IVA y en los impuestos especiales al Estado, y obliga al gobierno de la Comunidad Autónoma a aportar un montante específico a la autoridad nacional para afrontar las cargas de carácter general que no son asumidas por la autoridad local; esto se conoce como “cupo” y se encuentra previsto en el artículo 49 del Concierto Económico.

... se trata de comparar el gasto que corresponde al País Vasco por los servicios que el Estado presta en este territorio con los escasos ingresos tributarios que el Estado percibe en el País Vasco y si el saldo es negativo compensar dicho déficit mediante una transferencia económica de las Instituciones Vascas al Estado... (Diputación Foral de Guipúzcoa, 2003: 105)

En términos generales, la estructura del Concierto Económico Vasco puede representarse en los términos definidos en la Figura 14 (Ver Figura 14).

Figura 14. Estructura del Concierto Económico Vasco y su relación con la Administración Central



Fuente: Diputación Foral de Guipúzcoa (2003: 103)

A pesar de la autonomía de la que goza el País Vasco, se encuentra condicionado por las directrices anteriormente analizadas, lo cual ha tenido mayor impacto desde 1986, fecha en la que España ingresa a la Unión Europea. En un primer momento, la autoridad nacional española procedió a realizar ajustes en determinados programas de subvenciones, a los efectos de que se correspondieran con los compromisos que se adquirieron en este marco. Ello supuso someter a evaluación los regímenes vigentes de la CAPV, los cuales fueron aprobados por la Comisión.

Posteriormente, la autoridad vasca prosiguió con el proceso de notificación en la mayoría de los casos, obteniendo el visto bueno de la Comisión, a excepción de casos específicos, en los que o bien no efectuó la notificación previa a la implantación, o concedió ayudas de urgencia a empresas que se encontraban en una delicada situación financiera. En estas situaciones, la Comisión

procedió a abrir un procedimiento para investigar el caso, y en alguno de ellos, exigió la recuperación de las ayudas concedidas.

Sobre el particular, Crucelegui (2006: 251-252) argumenta que desde la entrada de España a la Unión Europea, se han abierto alrededor de 200 expedientes relacionados con ayudas aplicadas por autoridades vascas que no fueron notificadas con anterioridad, y cuyas denuncias fueron interpuestas ante la Comisión por empresas competidoras, asociaciones de empresas o instituciones públicas. Así pues, y producto de las decisiones adoptadas por la autoridad europea, se estima necesario enfatizar la importancia de cumplir con las disposiciones relacionadas con las ayudas públicas, específicamente con la previsión de notificación previa en todos aquellos casos en los que la ayuda sea selectiva y/o genere una ventaja para el beneficiario, o cuando las disposiciones autonómicas no siendo discriminatorias, disten sustancialmente de la normativa fiscal del Estado, a fin de evitar una situación de inseguridad jurídica, y otras consecuencias, como por ejemplo la recuperación de las subvenciones.

El cumplimiento de la normativa en cuestión cobra especial relevancia en la concepción que el Derecho Comunitario tiene de los entes territoriales de un Miembro. Carreño (2000: 629) señala que a los efectos del Derecho Comunitario y el Derecho Internacional general, no es relevante la organización interna de los Estados, por lo que las violaciones cometidas por órganos distintos a los de la Administración Central, se entenderán como incumplimientos del Estado, en su calidad de ente único. Como consecuencia de esto, es esencial materializar el principio de colaboración entre los distintos niveles de la administración, en virtud de lo cual se suscribió el 29 de noviembre de 1990 un acuerdo en materia de ayudas públicas, del cual no forma parte la Comunidad Autónoma del País Vasco, constituyéndose en un caso de especial atención.

Este acuerdo intenta evitar situaciones como las ocurridas en 1988, fecha en la cual las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya adoptaron un sistema de incentivos fiscales a la inversión, materializadas en ayudas relacionadas con el IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuesto de Transacciones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de las que sólo podían ser beneficiarios los sujetos pasivos con residencia habitual o domicilio fiscal en el País Vasco, cuando las inversiones realizadas se efectuaran en esta Comunidad Autónoma.

Esta medida trajo como consecuencia la adopción de la Decisión 93/337/CEE de la Comisión Europea, de fecha 10 de mayo de 1993, en la que se declara la incompatibilidad de la ayuda con el mercado común, debido a que según los compromisos adquiridos, estaba totalmente prohibido el establecimiento de restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado Miembro en el territorio de otro Estado Miembro: "este sistema es susceptible de falsear la competencia, dado que refuerza la posición financiera de las empresas beneficiarias, cuyas inversiones resultan menos costosas, frente a sus competidoras" (Carreño, 2000:635).

La decisión en cuestión exigió al Estado Español la modificación del sistema, y el consiguiente reintegro de las ayudas efectivamente concedidas, poniendo de manifiesto un conflicto importante, debido a que la administración central no tenía competencia para ejecutar la decisión, por cuanto la competencia en esta materia recae en otro órgano administrativo. La Administración General del Estado interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior del País Vasco en

contra de la norma en cuestión, la cual fue desestimada; se presentó una apelación ante el Tribunal Supremo, el cual falló a favor de la supresión de la norma, basándose su decisión, entre otros aspectos, en la incompatibilidad del sistema de ayudas con el apartado 11 y 12 del artículo 4 de la Ley del Concierto Económico, el cual prohíbe socavar la competencia empresarial o incidir en la libre circulación del capital, así como crear distorsiones en el distribución de los recursos.

Posterior a esta decisión, las Juntas Generales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya han continuado implantando sistema de ayudas discriminatorias, es decir a los que sólo pueden acceder aquellos sujetos pasivos ubicados en estos territorios, o cuyo volumen de negocio se concentra esencial en el País Vasco, entre otras condiciones.

Concretamente, los programas de ayuda correspondientes a los años 1993 y 1994 fueron impugnados por la Administración del Estado, pero posteriormente y previo a la decisión del Tribunal Supremo, la administración central desistió como demandante en el proceso, de forma tal que el procedimiento fue cerrado y archivado. Este desistimiento, en palabras de Carreño (2000: 638) respondió a un acuerdo al que arribaron ambos entes (administración central y administración vasca), a propósito de las elecciones generales. En términos generales, el pacto contemplaba la obligación de las autoridades vascas a dejar sin efecto la norma foral por la que se concedieron topo tipo de ayudas fiscales a la inversión, siempre y cuando la administración central retirara todos los recursos que había presentado en relación con este asunto.

La situación descrita muestra la dificultad existente para compatibilizar el principio de cooperación entre órganos administrativos de distintos nivel, y el principio de integración europea, limitados por el poder de decisión que la Administración Central tiene sobre determinados asuntos y los mecanismos de los que dispone para solventar tales controversias. Un intento por solventar este fenómeno ha sido el Acuerdo en materia de Ayudas Públicas de 1990, pero no constituye el final del conflicto, por cuanto, como ha sido indicado, la Comunidad Autónoma del País Vasco no es parte integrante del mismo, en virtud de lo cual carece de aplicación en este caso.

Otros casos similares a los descritos, como las ayudas concedidas a Daewoo Electronics Manufacturing España (DEMESA)²⁵ y a Ramondín S.A.²⁶, conducen a la conclusión de que la coordinación en materia de otorgamiento de ayudas públicas en el Estado Español, es un asunto

²⁵ En 1996 se suscribe un acuerdo entre el Gobierno Vasco y la empresa DEMESA para la instalación de una nueva fábrica de frigoríficos en Vitoria Gasteiz, con la que se preveía una inversión de 11.835,6 millones de pesetas y la generación de 745 puestos de trabajo. A cambio, la empresa recibiría beneficios fiscales y financieros. Como consecuencia de este acuerdo, la Comisión Europea recibió diversas denuncias de otros competidores, en virtud de lo cual inició una investigación formal, que resultó en la determinación de la ilegalidad de las ayudas concedidas, ordenando la recuperación de la parte que la empresa ya había recibido. A pesar de los recursos de anulación que interpusieron los entes forales, las autoridades nacionales, específicamente, el Tribunal de Justicia confirmó la decisión de la Comisión, mediante sentencia de fecha 11 de noviembre de 2004.

²⁶ La empresa Ramondín S.A. está dedicada a la fabricación de cápsulas para precintar botellas de vino y bebidas similares, encontrándose ubicada en Logroño desde 1971. En 1997, decidió trasladarse a Laguardia (Álava), para lo cual creó en diciembre de 1997 una nueva empresa denominada Ramondín Cápsulas S.A., siendo propiedad de Ramondín en un 99,8%. La empresa recibió un crédito fiscal de la Diputación Foral de Álava del 45% de la inversión total, en correspondencia con la norma foral 22/1994 de 20 de diciembre vigente para ese momento, la cual establecía que en casos de inversiones en activos fijos materiales que se efectuaran entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1995, podrían gozar de este beneficio.

Adicionalmente, Ramondín Cápsulas recibió una reducción de la base imponible en el Impuesto de Sociedad por constituir una empresa de reciente creación.

En virtud de la situación descrita, el Presidente de la Rioja interpuso una denuncia ante la Comisión, la cual falló a su favor, siendo ratificada la decisión por tribunales nacionales en 2002.

relevante y que puede considerarse susceptible de afectar su participación y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea.

Es importante destacar, como señala Crucelegui (2006: 244-245) que la Comisión no ha manifestado la incompatibilidad de las ayudas por corresponder a regímenes fiscales diferentes dentro de un mismo Estado miembro, ni ha puesto en tela de juicio la competencias de las autoridades vascas para implementar medidas fiscales específicas; por el contrario, la incompatibilidad se ha establecido por el carácter discriminatorio de las mismas.

Al respecto, en la Comunicación de la Comisión de fecha 10 de diciembre de 1998 argumentan:

Siempre que se apliquen de la misma manera a todas las empresas y a todas las producciones, no constituyen ayudas estatales:

-las medidas de pura técnica fiscal (fijación de los tipos impositivos, de las normas de depreciación y amortización y de las normas en materia de aplazamiento de pérdidas; disposiciones destinadas a evitar la doble imposición o la evasión fiscal legal),

-las medidas destinadas a lograr un objetivo de política económica general mediante la reducción de la carga fiscal vinculada a determinados costes de producción (por ejemplo, investigación y desarrollo, medio ambiente, formación y empleo) (Comisión Europea, 1998: 5).

En todo caso, y en palabras de Alonso (2006: 274-175), la cuestión de fondo se centra en la imperiosa necesidad de esclarecer los criterios de convergencia entre la normativa europea y la autonomía de las comunidades o entes descentralizados dentro de un Estado Miembro, pues la situación expuesta no es exclusiva del caso vasco, sino que se presenta en otros Miembros como sería la situación de la Región Autónoma de Azores en Portugal y de Gibraltar en el Reino Unido.

Sobre el particular, existen ciertos precedentes en los términos siguientes: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en el asunto relacionado con los tipos impositivos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades de la Región Autónoma de Azores, en el que adoptó las conclusiones del Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sr. L.A. Geelhoed, mediante sentencia definitiva de fecha 6 de septiembre de 2006, contando con el apoyo de la Gran Sala²⁷.

Las observaciones del Abogado General Geelhoed señalan que existen tres situaciones de descentralización del poder tributario, las cuales deberán ser analizadas a la hora de determinar la aplicabilidad de las normas europeas sobre ayudas estatales:

- *Decisión Unilateral del Estado Central*: La decisión de reducción del tipo de gravamen deriva de la administración central, pero sólo se aplica a una región determinada, sin que intervenga la autoridad de la autonomía de que se trate. En este caso, existe selectividad regional y deben aplicarse las normas sobre ayudas estatales.
- *Descentralización simétrica*: en esta situación, la decisión es adoptada por cada una de las entidades infraestatales de que se trate, por ejemplo, como señala Alonso (2006: 269) la posibilidad de establecer un tipo de gravamen en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles

²⁷ Normalmente, las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea adopta las decisiones en forma de Sala, integrada por cinco jueces. No obstante, cuando se trata de asuntos de gran trascendencia se constituye la Gran Sala, cuyas sentencias se convierten en vinculantes para las Salas del Tribunal, siendo consideradas doctrina para futuros casos.

atribuida a los Ayuntamientos. Debido a que no existe una normativa general comparable, el Abogado General considera que no pueden aplicarse las normas sobre ayudas estatales.

- *Descentralización asimétrica*: que correspondería al caso de los Territorios Históricos del País Vasco, y otros descritos como el de Gibraltar y Azores, pues en esta situación sólo algunas entidades infraestatales disponen de competencia tributaria, para lo cual se deberá establecer la existencia de autonomía total o no. Si se constata, las subvenciones estarían excluidas de la norma sobre ayudas estatales por un criterio de selectividad regional.

La autonomía total debe cumplir tres condiciones concretas:

- *Disponer de Autonomía Institucional*.
- *Contar con Autonomía de procedimiento*: lo que implica que las autoridades centrales no intervienen en los procesos aplicados por ente infraestatal.
- *Tener Autonomía económica*: las decisiones de la política fiscal deben ser sustentadas por el ente descentralizado.

La sentencia comentada constituye un punto de referencia en la resolución de la situación concreta de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en efecto, de extrapolarse las conclusiones a las que arribaron, se establecerían como no aplicable las normas sobre ayudas estatales, debido a que la situación de la comunidad cumple cabalmente con las tres condiciones para disponer de autonomía total; en consecuencia, su situación no sería comparable con el resto de escenarios imperantes en el estado español, representando un caso de selectividad regional.

El problema esencial radica en las determinaciones del Tribunal Supremo Español, en sentencia de fecha 9 de diciembre de 2004, por la que dirime el asunto de la reclamación interpuesta por la Federación de Empresarios de la Rioja contra la normativa foral del Impuesto de Sociedades. A su juicio, las normas forales en cuestión constituyen ayudas estatales y otorgan una ventaja en relación con la normativa de aplicación general, en virtud de lo cual decide anularlas por no haber cumplido con el requisito de notificación previa a la Comisión Europea.

Alonso (2006: 271) argumenta que esta sentencia contraviene la jurisprudencia europea en este mismo sentido, generando incertidumbre y contradicción entre las autoridades vascas, la administración central y las disposiciones europeas.

3.6. COOPERATIVAS INDUSTRIALES Y PROGRAMAS DE SUBVENCIONES

El artículo 26 de la Ley de Subvenciones dispone que la concesión de toda ayuda pública debe ser notificada al interesado, en virtud de las disposiciones contenidas en el Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; esta norma establece en su artículo 60 que esta notificación deberá realizarse tomando en consideración el interés público del acto.

En el caso de las subvenciones públicas, la Administración en cualquiera de sus niveles (nacional, autonómico o provincial) realiza dos tipos de notificaciones; una particular, y otra colectiva. En la primera, se remite al beneficiario todos los aspectos relacionados con la solicitud formulada, indicando su aprobación o no, mientras que la colectiva, consiste en la publicación en boletines oficiales de las cuantías otorgadas por empresa, así como la norma que ha originado el trámite, lo cual responde al principio de transparencia.

Esta situación ha permitido obtener datos pormenorizados acerca de los programas en los que han participado las empresas que conforman la muestra, los cuales fueron extraídos del Boletín Oficial del Estado (BOE), el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV), Boletín Oficial de Álava (BOTH A), Boletín Oficial de Guipúzcoa (BOG) y el Boletín Oficial de Vizcaya (BOB), así como documentos oficiales de distintos ayuntamientos, en función de la ubicación geográfica de las empresas seleccionadas (*Para más detalles, ver apéndice D, acerca de las fuentes oficiales de información*).

En las secciones siguientes se expone el análisis de los datos obtenidos, siendo organizados en tres bloques: Programas Nacionales, Autonómicos (incluye las convocatorias de ayudas del Gobierno Vasco) y Provinciales (administrados por las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). Al respecto, es pertinente la precisión de dos elementos:

- *Clasificación de las empresas según su tamaño:* se ha realizado partiendo de las recomendaciones esgrimidas por la Comisión Europea (2006c: 14); dicho documento establece los umbrales que se incluyen en el cuadro 20 (*Ver cuadro 20*).

Cuadro 20. Clasificación de empresas según tamaño

Categoría	Plantilla	Volumen de Negocio
Microempresa	< 10 trabajadores	≤ 2 mill. €
Pequeña empresa	< 50 trabajadores	≤ 10 mill. €
Mediana empresa	< 250 trabajadores	≤ 50 mill. €
Grande empresa	> 250 trabajadores	≥ 50 mill. €

Fuente: Comisión Europea (2006c: 14)

- *Clasificación de los programas de subvenciones:* se establecieron categorías generales y específicas, tomando en consideración el objeto de los distintos programas; en virtud de ello, se muestra la organización derivada (*Ver cuadro 21*).

Cuadro 21. Clasificación de los Programas de Subvenciones

Categoría General	Categoría Específica
Creación empresas	<ul style="list-style-type: none"> • General • Empresas de base tecnológica • Empresas de Economía Social
Formación	<ul style="list-style-type: none"> • Euskera • Capital Humano • Identificación de Necesidades de Formación • Organización de actividades • Formación en Economía Social
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de personas con dificultad de empleabilidad • Empleo en Empresas Cooperativas • Contrataciones de Nuevo Personal
Internacionalización	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes en el exterior • Implantación en el exterior • Promoción exterior
Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del Medio Ambiente • Riesgos Laborales • Reducción de Coste Financiero
Intercooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Intercooperación

Cuadro 21. Clasificación de los Programas de Subvenciones (Cont.)

Categoría General	Categoría Específica
Reestructuración Financiera	<ul style="list-style-type: none"> Adecuación de la Estructura Financiera Empresas en crisis
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> Fomento de la Participación Reflexión y Planificación Gestión en Cooperativas
I+D+i	<ul style="list-style-type: none"> I+D+i Sociedad de la Información I+D+i en Cooperación I+D+i en Productos I+D+i en Sector Agrario, Pesquero y alimentario I+D+i Energía I+D+i Tecnología Industrial I+D+i Medio Ambiente

Fuente: Elaboración Propia.

3.6.1. SUBVENCIONES NACIONALES: CARACTERÍSTICAS, COMPORTAMIENTO Y DESTINO

Las cooperativas industriales que componen la muestra del estudio han participado en diversos programas de subvenciones gestionados por la AGE, y que se exponen de manera resumida en el cuadro 22 (Ver Cuadro 22).

Cuadro 22. Listado de programas nacionales en los que han participado las cooperativas de la muestra

Entidad Otorgante	Programa	Identificador ²⁸
Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial	Programa CENIT	AG1
Dirección General de Industria y Tecnología	Programa de Apoyo a la Tecnología, la Seguridad y la Calidad Industrial ATYCA (Área de Desarrollo y Diseño Industrial)	AG2
Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica	Programa Nacional de Fomento de la Articulación del Sistema Ciencia-Tecnología-Industria (PACTI)	AG3
Dirección General de Política Energética y Minas	Programa de Fomento de la Investigación Técnica – Programa Nacional de Energía	AG4
Dirección General de Política Tecnológica	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) - Programa Nacional de Material	AG5
	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) - Programa Nacional de Diseño y Producción Industrial	AG6
	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) - Programa Nacional de Medio Ambiente	AG7
	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) - Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica	AG8
	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Programa Nacional de Automoción	AG9
Dirección General de Tecnología Industrial	Programa 542E – Investigación y Desarrollo Tecnológico	AG10
Dirección General del Instituto Nacional de Empleo	Programa de subvenciones para fomentar el empleo indefinido de los trabajadores minusválidos	AG11
Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información	Programa 542N – Investigación y Desarrollo de la Sociedad de la Información	AG12
Ministerio de Educación, Subsecretaría de Lenguas Españolas	Programa de Ayuda a la traducción y edición, entre lenguas oficiales españolas, de obras de autores españoles	AG13
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Programa de Fomento de la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica	AG14
Ministerio de Medio Ambiente	Planes Nacionales de Residuos y Recuperación de Suelos Contaminados - Programa de ayudas para la realización de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica	AG15
Oficina Española de Patentes y Marcas	Programa de subvenciones para el fomento de las solicitudes de patentes en el exterior	AG16
Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información	Programa para el desarrollo de Proyectos de I+D dentro del área temática de las tecnologías de la Sociedad de la Información	AG17
	Programa de ayudas para el desarrollo de proyectos tractores	AG18

Fuente: BOE (1995-2007)

²⁸ Corresponde a un código asignado a cada programa para facilitar su identificación

La comparación de las bases para la concesión de las subvenciones identificadas ha requerido la construcción de una matriz, que debido a sus dimensiones, se ha incluido en el apéndice H (*Ver apéndice H*).

Los aspectos relevantes de la misma se muestran seguidamente²⁹:

- **Órgano Otorgante, objeto, actuaciones subvencionables, tipo de subvención:** las cooperativas de la muestra han convergido en cuanto a la concurrencia a programas nacionales, lo cual se sustenta en el hecho que a pesar de haberse acogido a 18 programas administrados por 13 órganos distintos, existen bases comunes que permiten realizar una agrupación en cuatro bloques: Programa para el Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT); Subvenciones del Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI); Ayudas de la Función 54 de los Presupuestos Generales del Estado (PGE); y Otros Programas de Subvenciones.

Programa de Fomento de la Investigación Técnica PROFIT: El gobierno español ha diseñado el Programa de Fomento de la Investigación Técnica PROFIT, por medio del cual efectúa convocatorias de ayudas públicas, cuyo objetivo es promover las actividades de investigación y desarrollo tecnológico en el sector empresarial, todo ello enmarcado en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+I) 2004-2007, en la parte dedicada al Fomento de la Investigación Técnica.

El programa PROFIT contempla áreas de ayudas: Fomento Investigación Técnica (Desarrollo Industrial) Acciones Complementarias de Cooperación Internacional; Fomento Investigación Técnica (Desarrollo Industrial) Proyecto tractores; Fomento Investigación Técnica (Desarrollo Industrial); Fomento Investigación Técnica (Apoyo a Centros Tecnológicos); Fomento Investigación Técnica (Tecnologías de la Sociedad de la Información; Proyectos tractores del Plan Nacional de I+D+I (Tecnologías de la Sociedad de la Información); Proyectos y Acciones de Cooperación Internacional en I+D (Tecnologías de la Sociedad de la Información); Fomento Investigación Técnica Sector Textil Confección; Fomento Investigación Técnica (Energía); Fomento Investigación Técnica (Política Industrial TIC (Avanz@); Programa Nacional del Espacio.

Las ayudas de este programa, en cualquiera de sus áreas temáticas, se concretan en forma de préstamos y subvenciones. Los préstamos se conceden hasta el 75 por ciento del coste de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico. El plazo máximo de amortización de 15 años y el tipo de interés de aplicación del 0 por ciento anual.

Estos préstamos son concedidos a los siguientes proyectos: De investigación industrial o desarrollo tecnológico; de investigación industrial o desarrollo tecnológico presentados por Centros Tecnológicos siempre que el coste de equipamiento de infraestructuras de I + D de estos proyectos supere los 200.000 euros; proyectos de I+D de grandes y medianas

²⁹Es importante señalar que no se dispone del instrumento legal sobre las que se sustentan las ayudas concedidas mediante la función 54 (2 programas), por lo que se han recurrido a fuentes secundarias de información.

instalaciones científicas y tecnológicas, siempre que el coste de equipamiento de infraestructura de I + D de estos proyectos supere los 200.000 euros.

Por su parte, las subvenciones a fondo perdido se conceden a proyectos de investigación industrial o desarrollo tecnológico con nivel de riesgo tecnológico elevado; de investigación industrial y desarrollo derivados de la participación en programas internacionales de cooperación en investigación científica y desarrollo tecnológico: EUREKA, IBEROEKA; estudios de viabilidad técnica previos a actividades de investigación industrial o desarrollo tecnológico; acciones complementarias de cooperación internacional: los proyectos y actuaciones favorecedores de la participación en los programas EUREKA, IBEROEKA, Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, demostración y desarrollo tecnológicos, y otros programas internacionales de cooperación en investigación científica y desarrollo tecnológico; proyectos de investigación del Programa Nacional de Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas; proyectos y actuaciones presentados por los Centros Tecnológicos; entidades sin ánimo de lucro; microempresas; proyectos científico-tecnológicos singulares y de carácter estratégico; y proyectos de I + D de grandes y medianas instalaciones científicas y tecnológicas.

Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial CDTI: El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha creado una entidad de carácter público empresarial denominada Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, CDTI. Su objetivo es la promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas, mediante la ejecución de actividades de evaluación técnico-económica y financiación de proyectos de I+D+i, gestión y promoción de la participación de empresas españolas en programas internacionales de cooperación tecnológica, promoción de la transferencia internacional de tecnología empresarial y de servicios de apoyo a la innovación, y apoyo a la creación y consolidación de empresas de base tecnológica.

Las ayudas aportadas por CDTI a las empresas españolas se producen por medio de la erogación de recursos propios, y/o facilitando el acceso a fuentes de financiación externas, fundamentalmente a créditos bancarios.

CDTI dispone de una red exterior, por medio de la cual apoyan a empresas españolas y promueve la cooperación tecnológica internacional. A nivel nacional, cuentan con diversos programas para financiar la creación y consolidación de empresas de base tecnológica.

En la cuadro 23, se identifican los programas y las condiciones bajo las que se otorga cada uno de las subvenciones administradas por el CDTI (*Ver cuadro 23*).

Cuadro 23. CDTI: Programas de subvenciones

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	CONDICIONES
Programa CENIT	Financiación de proyectos integrados de investigación industrial de carácter estratégico	Fondo perdido.
Proyectos de Desarrollo Tecnológico	Para la creación o mejora de un proceso productivo, producto o servicio	Proyectos de ámbito nacional: crédito privilegiado de hasta el 60% del presupuesto total del proyecto, con 8 años de período de amortización. Proyectos de cooperación internacional (Eureka, Iberoeka, Bilaterales, etc.): crédito privilegiado de hasta el 60% del presupuesto total del proyecto, con un tramo no reembolsable del 25% del crédito concedido y con 10 años de período de amortización.

Cuadro 23. CDTI: Programas de subvenciones (Cont.)

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	CONDICIONES
Línea de Prefinanciación Bancaria	Adelanta hasta el 75% de la aportación CDTI para dar inicio al desarrollo del proyecto	Entidades Financieras Colaboradoras: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Banco Santander Central Hispano (SCH), Banco Sabadell y Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (La Caixa). Importe de la Prefinanciación: Entre un 60% y un 75% de la aportación CDTI para plazos de hasta dos años. Plazos superiores quedará fijado en un 60% de dicha aportación. Modalidad de contrato: Préstamo. Vencimiento: Seis meses después de la fecha prevista para la finalización de la fase de desarrollo del Proyecto. Amortización: A la fecha del vencimiento de la operación de Prefinanciación o del desembolso de la aportación CDTI. Tipo de Interés: Tipo de interés aplicado por la Entidad Financiera será Euribor 6 meses más 0,50 puntos porcentuales, siendo éste variable con revisión semestral o anual.
Línea de Prefinanciación Bancaria (continuación)		Liquidación de Intereses: Mensual o trimestral. Riesgo de las Operaciones: Lo asume la Entidad Financiera. Ayuda CDTI: El CDTI abonará a la Empresa una ayuda por importe de un 2,00% anual sobre la prefinanciación recibida con cargo a esta Línea. Una vez aplicada la ayuda del CDTI, el tipo final resultante para la Empresa será, aproximadamente, del Euribor a 6 meses menos 1,50 puntos porcentuales Decisión de la Entidad Financiera: 15 días hábiles Formalización de operación de Prefinanciación: En un plazo máximo de 20 días hábiles, desde la notificación de la formalización de la aportación CDTI.
Espacio	Programa dentro de Plan Nacional de I+D+i para impulsar la I+D espacial en España	Subvenciones a fondo perdido Préstamos, cuyo importe máximo será del 75 por ciento del presupuesto financiable de los proyectos o estudios de viabilidad
Proyectos de amortización Industrial Concertadas	Apoya iniciativas de amortización, en los cuales en los que los resultados de la misma no son directamente comerciales	Una parte no reembolsable que cubre el 70% del contrato suscrito por la empresa con centros de amortización (amortización, OPIs, CITs...) con un máximo que no puede exceder el 20% del presupuesto financiable total del proyecto. Una parte reembolsable que consiste en créditos sin intereses hasta completar el 60% del presupuesto financiable total del proyecto.
Fondo Tecnológico	Partida especial de fondos de la Unión Europea para la amortización de la I+D+i empresarial en España. Se concentra en regiones españolas específicas: Castilla-La Mancha y Galicia: regiones de "Convergencia", destinatarias del 70% de los recursos. Comunidad Valenciana, Castilla y León y Canarias: regiones "Phasing in", destinatarias del 15% Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla: regiones "Phasing out", destinatarias del 5%.	En ambos casos el instrumento financiero es la Ayuda Parcialmente Reembolsable (APR) que podrá llegar hasta un máximo del 75% del presupuesto total aprobado y que se divide en un tramo reembolsable –tipo de interés 0 y plazo de amortización de 10 años– y otro amortización no reembolsable. En las regiones de "Convergencia" (Castilla-La Mancha y Galicia), de "Phasing in" (Comunidad Valenciana, Castilla y León y Canarias) y de "Phasing out" (Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla) el tramo no reembolsable podrá llegar hasta el 25% del presupuesto total aprobado. En las restantes, las regiones de "amortización", el tramo no reembolsable podrá llegar hasta el 15%.
Proyectos de amortización tecnológica	Contribuye con la amortización y amortización de tecnologías emergentes	Proyectos de ámbito nacional: crédito privilegiado de hasta el 40% del presupuesto total del proyecto, con 8 años de período de amortización. Para proyecto de amortización y transferencia de tecnología a otros mercados, el crédito privilegiado sin interés será de hasta el 55% del presupuesto total del proyecto, sin tramo no reembolsable y con un plazo de amortización de 10 años. Proyectos de amortización (Iberoeka, Bilaterales, etc.): crédito privilegiado de hasta el 40% del presupuesto total del proyecto, con un tramo no reembolsable del 25% del crédito concedido y con 10 años de período de amortización.
NEOTEC Capital Riesgo	Para la inversión en capital riesgo.	A. Fase "Creación empresa": se encuentran las empresas de reciente creación (menos de dos años desde su constitución) y con necesidad de financiación para demostrar la viabilidad empresarial de su innovación. CDTI proporcionará un crédito "semilla", denominado proyecto NEOTEC, con un importe máximo de hasta 400.000 euros a tipo de interés cero y sin garantías adicionales, que no podrá superar el 70% del presupuesto total del proyecto. La devolución del mismo será en cuotas anuales de hasta un 20% del cash-flow de la empresa cuando éste sea positivo. B. Fase "Capital riesgo": financiación mediante instrumentos de capital riesgo para empresas tecnológicas. Iniciativa conjunta del CDTI y el Fondo Europeo de Inversiones.
Aeronáutica	Gestión de programas de apoyo a la I+D+i aeronáutica, tanto civil como militar.	Ayuda reembolsable. Aportación máxima de hasta el 75% del presupuesto aprobado. Posibilidad de cobertura del riesgo comercial

Fuente: CDTI. Elaboración propia.

FUNCIÓN 54 DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: La Función 54 de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), identificada como Investigación científica, técnica y aplicada, refleja el apoyo público a la I+D+i. Dentro de esta función existen tres sub-funciones: la sub-función 541 de investigación y documentación científica; la sub-función 542 acerca de la investigación técnica y aplicada; y la sub-función 543 Administración General de Ciencia y Tecnología.

La sub-función 541 concentra las actividades de ciencia básica, e incluye dos subprogramas: el 541A, que abarca las becas y ayudas para investigadores y profesores universitarios; y el 541B, en el que se incluyen los gastos relativos al Instituto de Astrofísica de Canarias.

La sub-función 542, involucra diversos subprogramas en el área de investigación técnica y aplicada, siendo el más destacado el 542E, debido a que el mismo supone casi la mitad de toda la función 54. Éste consolida las subvenciones y créditos para promover la innovación y el desarrollo tecnológico del sector empresarial.

Finalmente, la sub-función 543 se ocupa de la dirección y gestión de la política científica y tecnológica del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

OTROS PROGRAMAS DE DIVERSA ÍNDOLE: En este grupo se incluyen distintos programas de los que han sido beneficiarias las empresas de la muestra: Ayudas al empleo, Subvenciones para la elaboración de traducciones, Ayudas para la adquisición de patentes y la Iniciativa de Apoyo a la Tecnología, la Seguridad y la Calidad Industrial ATYCA.

En resumen y tomando en consideración las categorías generales definidas previamente, los programas en cuestión pueden ser clasificados como se menciona en la tabla 3.8, destacando ampliamente el número de programas de ayudas públicas destinadas a financiar proyectos de I+D+i (Ver Tabla 10).

Tabla 10. Nº de programas de subvenciones por categorías

Categoría General	Nº programas
Creación empresas	1
Formación	1
Empleo	1
Internacionalización	1
Inversiones	0
Intercooperación	0
Reestructuración Financiera	0
Estrategia	0
I+D+i	14
Total	18

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

Sobre este particular, resulta importante agregar que dentro de la categoría I+D+i existe amplitud respecto a sub-áreas temáticas; así pues, son mayoritarias las subvenciones especialmente enfocadas en innovación de productos (4 programas), en cooperación (3 programas), y relacionada con el medio ambiente (3 programas).

- **Origen de los Fondos:** en todos los casos, los recursos otorgados corresponden a los Presupuestos Generales del Estado, no observándose la concurrencia de fondos europeos en ninguno de los casos analizados.
- **Entidades Beneficiarias:** en los programas analizados, no se observa discriminación positiva o negativa en relación con el tipo de empresa de que se trate, ya que se permite el acceso de cualquier empresa, centros públicos y privados de innovación que dispongan de un proyecto acorde con la temática del programa.
- **Criterios para la determinación de la cuantía:** esencialmente, la cuantía se establece en referencia al tipo de proyecto a desarrollar (7 programas), otros además del proyecto, consideran las características del beneficiario (3 programas); en estos casos la cuantía oscila entre el 25 y el 75% del coste total del proyecto. Se observan subvenciones que determinan en las propias convocatorias criterios objetivos a los cuales se les asigna una ponderación, mejor conocido como baremo en casos de concurrencia competitiva (3 programas), en cuyo caso, se evalúa el cumplimiento de tales criterios y se puntúa, lo cual genera un ranking final de proyectos a partir del cual se determina el porcentaje de financiación a otorgar. En una minoría de los casos estudiados, se han previsto cuantías específicas a priori (2 programas).
- **Obligaciones Beneficiario:** las obligaciones de los beneficiarios son prácticamente las mismas en todos los programas: desarrollo del proyecto, presentación de las justificaciones, presentación de cualquier dato que pueda ser solicitado por la autoridad otorgante de la ayuda.
- **Compatibilidad con otras Subvenciones:** en 10 de los 15 programas sobre los que se dispone de información detallada respecto a las bases de concesión, no se establece a priori tal disposición.
- **Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos):** los requisitos exigidos en los programas en análisis guardan similitud y están centrados en la presentación de documentación de identificación de la empresa solicitante, del proyecto y de las entidades colaboradoras. En la mayoría de los casos, se disponen de impresos normalizados para aportar los datos en cuestión.
- **Plazo Máximo Resolver:** en gran parte de los casos, el plazo máximo asciende a 6 meses (8 programas), y en menor medida plazos superiores (8 o 10 meses en 2 programas), o inferiores (1 caso); destacando además la situación de algunos programas que no establecen disposición específica al respecto (4 programas).
- **Forma de pago:** esencialmente, se trata de un pago condicionado a la entrega de justificantes de estar al corriente con la Seguridad Social y la constitución de la garantía (8 casos), mientras que se presentan programas con previsiones anuales (4 casos), y finalmente programas en los que se condiciona el pago a la presentación de las justificaciones de realización de gastos, ya sea al finalizar el proyecto o en los términos previstos en la orden de concesión (3 programas).
- **Plazo Máximo para presentar la justificación:** el 78,6% de los programas establecen plazos concretos para realizar la justificación en la que se demuestre el avance del proyecto; la mayoría de ellos, disponen tal obligación en función de hitos del propio proyecto (8 casos),

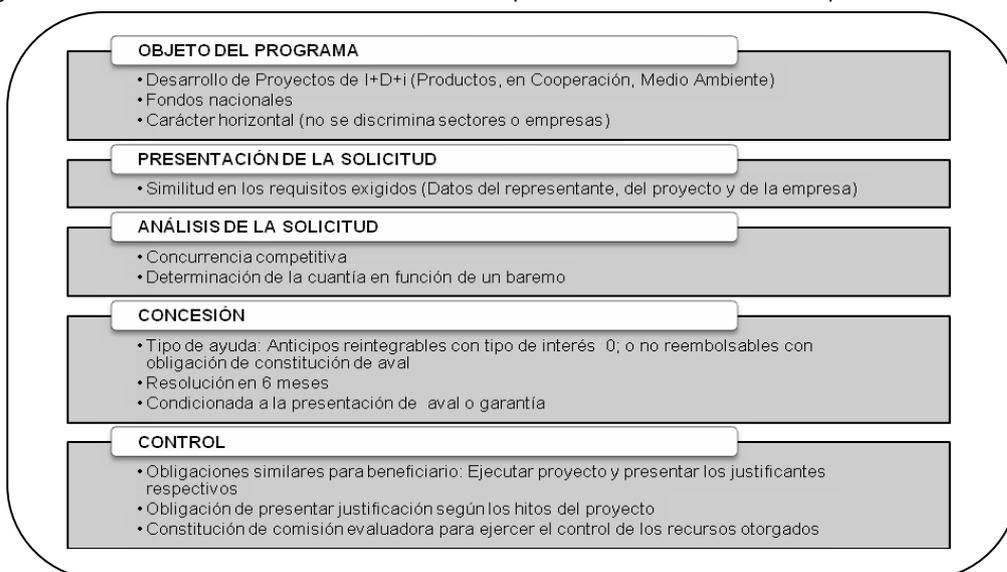
mientras que otros contemplan la posibilidad de justificar una vez finalizado el proyecto, variando el plazo entre 3 y 6 meses (3 programas).

- **Previsión de Incumplimiento (Sanciones):** en 14 de los programas se incluyen prescripciones explícitas de incumplimiento, cuyas consecuencia pueden ser distintas: en algunos casos, se establece el derecho de la administración a ejecutar la garantía constituida (6 programas), en 5 casos, el incumplimiento supone el reintegro de las cantidades percibidas hasta el momento, y finalmente, se establece en 3 programas una graduación de los incumplimientos, siendo la comisión evaluadora la responsable de determinar dicho grado y en consecuencia la sanción respectiva, traducido en el porcentaje de reducción de la financiación originalmente concedida.
- **Mecanismo de Evaluación:** se constituye una comisión evaluadora encargada de valorar los proyectos y realizar el seguimiento según la planificación del proyecto propuesta por el solicitante y aprobado por la administración; este seguimiento incluye verificación in situ para determinar el cumplimiento de los hitos.

En conclusión, el perfil general de las subvenciones nacionales concedidas a las empresas de la muestra puede ser definido en los términos que se muestran en la figura 15 (Ver Figura 15).

Ahora bien, respecto al análisis de la participación de la muestra en las ayudas nacionales, así como el destino final otorgado es necesario señalar que el objeto del mismo no es determinar una relación causal o estimar la propensión a recibir subvenciones por parte de las empresas, ya que como indica Herrera y Heijs (2007:181-182) la literatura disponible aborda marginalmente el tema, generando así importantes dificultades para establecer un modelo o instrumento de medición que permita analizar la participación de las empresas en programas de apoyo. Adicionalmente, la calidad y cantidad de información que se requeriría para hacer esta comprobación es cuanto menos difícil de obtener, ya que supone conocer en profundidad los criterios del ente gestor de la ayuda y las características de las empresas que participan y no se convierten en beneficiarias (Herrera y Heijs, 2007: 182).

Figura 15. Perfil de las subvenciones nacionales de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la muestra



Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración Propia

Se trata entonces de establecer rasgos comunes respecto a las ayudas concedidas a las empresas de la muestra para describir el panorama general al respecto; por ello, se ha estimado la cuantía percibida por beneficiario y el número de empresas que han concurrido a cada programa (basado en las categorías generales definidas), analizando dichos resultados en función del tamaño de empresa.

En la tabla 11 se exponen datos agregados en cuanto a las cuantías de ayudas percibidas por las empresas que conforman la muestra del estudio, y la proporción respecto al total para cada caso (*Ver tabla 11*).

Se observa un comportamiento creciente de las cuantías totales percibidas por la muestra a lo largo del período en estudio; en efecto, en 00-03 se registra un incremento del 143,06% respecto a 96-99, y de 65,31% en 04-07 en comparación con 00-03.

Las ayudas más significativas obtenidas financiaron esencialmente en 96-99 proyectos de I+D+i, comportamiento que se reproduce en 2000-2003, pero no así en 2004-2007, lapso en el que la categoría de creación de empresas la desplaza al segundo lugar.

En torno a la mayor proporción de subvenciones obtenidas por la muestra respecto al total de beneficiarias, ésta se ha generado en el período 1996-1999, recursos provenientes de 3 áreas temáticas; siendo muy similar el comportamiento de estas empresas en el lapso 2004-2007, en el que recibieron un 2,13% del total de subvenciones otorgadas mediante las 3 categorías identificadas.

Destaca la participación de las cooperativas industriales en programas de la categoría Formación en el período 96-99, debido a la importante proporción de ayudas recibidas por tal concepto, mediante el que fueron financiados proyectos para la traducción de obras de autores españoles en lenguas oficiales españolas; destaca la elevada participación de las cooperativas de la muestra no sólo en relación con el resto de programas en cada período concreto, sino que constituye la principal de toda la serie analizada.

Respecto a la menor proporción de recursos conseguidos, es necesario hacer alusión al programa de empleo en el período 96-99, destinados a fomentar la contratación indefinida de los trabajadores minusválidos; como se refleja en la tabla 11, la participación para este caso se sitúa en un 0,01%, viéndose incrementada de manera significativa en el lapso siguiente (2,14%), de forma tal que se configura como el primer programa en relación con las cuantías de 2000-2003. No obstante, es necesario señalar, que este incremento tiene lugar por la importante contracción que experimenta la dotación económica de la subvención en cuestión en 2000-2003 en relación con 1996-1999.

En conclusión, los recursos públicos obtenidos varían de un período a otro respecto al proyecto o acción a financiar, según se consideren las cuantías recibidas o el porcentaje de participación en torno al total de adjudicatarios: proporcionalmente sobre el total de beneficiarios, la muestra ha obtenido recursos en tres categorías distintas (Formación para 96-99, Empleo para 00-03, e Internacionalización en 04-07), mientras que en términos de recursos propiamente dicho, se mantiene la preponderancia para el desarrollo de proyectos de I+D+i desde 1996 hasta 2003, momento en el cual cobra relevancia la creación de empresas de base tecnológica.

Tabla 11. Subvenciones Nacionales – Cuantía percibida por programa y comportamiento de la muestra (1996-2007)

Programa (categoría)	96-99			00-03			04-07		
	Cuantía Programa ⁽¹⁾	Cuantía Muestra ⁽²⁾	% Participación ⁽³⁾	Cuantía Programa ⁽¹⁾	Cuantía Muestra ⁽²⁾	% Participación ⁽³⁾	Cuantía Programa ⁽¹⁾	Cuantía Muestra ⁽²⁾	% Participación ⁽³⁾
Creación de Empresas	-	0,00	-	-	0,00	-	492.631.045,72	8.099.020,20	1,64
Formación	59.450,20	9.315,69	15,67	-	0,00	-	-	0,00	-
Empleo	15.233.467,80	1.208,03	0,01	256.160,60	5.475,18	2,14	-	0,00	-
Internacionalización	-	0,00	-	-	0,00	-	1.567.167,05	82.697,60	5,28
Inversiones	-	0,00	-	-	0,00	-	-	0,00	-
Intercooperación	-	0,00	-	-	0,00	-	-	0,00	-
Reestructuración Financiera	-	0,00	-	-	0,00	-	-	0,00	-
Estrategia	-	0,00	-	-	0,00	-	-	0,00	-
I+D+i	122.060.560,80	3.461.829,65	2,84	551.535.640,90	8.434.508,94	1,53	161.390.873,02	5.770.547,65	3,58
TOTAL GENERAL	137.353.478,80	3.472.353,37	2,53	551.791.801,50	8.439.984,12	1,53	655.589.085,79	13.952.265,45	2,13

(1) Cantidad total (€) otorgada en el periodo indicado por medio del programa que corresponda

(2) Cantidad de ayuda (€) percibida por las empresas de la muestra.

(3) Proporción de ayuda obtenida por las empresas de la muestra en relación con el total de subvención otorgada por el programa identificado.

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

La tabla 12 permite ampliar el análisis hasta ahora realizado, mediante la incorporación del nº de cooperativas de la muestra beneficiarias para cada programa y sub-período clasificadas según su tamaño (*Ver tabla 12*).

Un balance general respecto al número de empresas participantes en cada uno de los períodos, nos permite concluir que se ha experimentado un comportamiento creciente en distintas proporciones, debido a que en el lapso 00-03 se produce un incremento del 38,46% respecto a 96-99, mientras que en 04-07 el aumento se sitúa en 27,78% en relación con 00-03.

Los programas que mayor número de empresas de la muestra han concentrado varían ligeramente en el período en estudio; se trata de la categoría I+D+i en 96-99 y 00-03, aglutinando un 92,30% y un 91,67% del total de beneficiarios de la muestra, respectivamente, mientras que para 04-07 será el área de creación de empresas la más significativa, coincidiendo así con el comportamiento descrito en el análisis previo (*tabla 11*).

Estos datos muestran una importante concentración en los dos primeros sub-períodos; de hecho, en 2004-2007 no se evidencia ningún área que predomina de manera tan significativa como en 96-99 y 00-03, sino que por el contrario se produce una repartición de los beneficiarios en tres categorías en proporciones semejantes: Creación de empresas 43,48%; I+D+i con 30,43%; e Internacionalización 26,09%).

Asimismo, en la tabla 12 se observa el número de empresas beneficiarias clasificadas por tamaño; los datos generales de la serie conducen a las conclusiones siguientes:

- En ningún caso, se observa la presencia de microempresas de la muestra como beneficiarias de las subvenciones nacionales.
- En general, las principales cooperativas que han obtenido financiación por esta vía, han sido las grandes empresas, quienes además han percibido en promedio una cuantía superior a la obtenida por cooperativas de menor tamaño (destaca el período 00-03 por ser el que menor diferencia presente al respecto entre grandes y medianas empresas).
- En el período 96-99, los tres tamaños de empresas sólo han coincidido en la categoría I+D+i; este caso es significativo además porque la media de recursos recibidos por las pequeñas cooperativas de la muestra, supera al promedio obtenido por las medianas cooperativas, sin aproximarse al de las grandes.
- El período 2000-2003 destaca porque, como se ha indicado recientemente, el promedio percibido por las medianas empresas de la muestra es similar al recibido por las grandes cooperativas, a pesar de que hay mayor número de beneficiarios de este grupo (un total de 25 grandes cooperativas frente a 8 medianas).
- Nuevamente, los tres tamaños de empresas coinciden sólo en la categoría I+D+i, presentando similitud con el período anterior. Sobre este aspecto, es relevante el hecho las medias obtenidas según el tamaño de empresa, considerando que las pequeñas cooperativas obtienen un promedio superior al percibido por las grandes, siendo las medianas empresas las que muestran las mayores proporciones.

Tabla 12. Subvenciones Nacionales – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007

Categoría	Tamaño	96-99			00-03			04-07		
		Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio
Creación de empresas	Micro	0	-	-	0	-	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	-	-	0	-	-	4	347.697,40	86.924,35
	Mediana	0	-	-	0	-	-	6	1.418.059,00	236.343,17
	Grande	0	-	-	0	-	-	10	6.333.263,80	633.326,38
	Total	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	20	8.099.020,20	404.951,01
Formación	Micro	0	-	-	0	-	-	0	0,00	-
	Pequeña	1	9.315,69	9.315,69	0	-	-	0	-	-
	Mediana	0	-	-	0	-	-	0	-	-
	Grande	0	-	-	0	-	-	0	-	-
	Total	1	9.315,69	9.315,69	0	0,00	-	0	0,00	-
Empleo	Micro	0	-	-	0	-	-	0	0,00	-
	Pequeña	1	1.208,03	1.208,03	2	1.568,60	784,30	0	-	-
	Mediana	0	-	-	1	3.906,58	3.906,58	0	-	-
	Grande	0	-	-	0	-	-	0	-	-
	Total	1	1.208,03	1.208,03	3	5.475,18	1.825,06	0	0,00	-
Internacionalización	Micro	0	-	-	0	-	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	-	-	0	-	-	0	-	-
	Mediana	0	-	-	0	-	-	3	9.302,20	3.100,73
	Grande	0	-	-	0	-	-	9	73.395,40	8.155,04
	Total	0	0,00	-	0	0,00	-	12	82.697,60	6.891,47
I+D+i	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	2	162.273,27	81.136,63	1	257.233,20	257.233,20	0	0,00	-
	Mediana	6	308.920,22	51.486,70	7	1.971.274,20	281.610,60	2	364.649,50	182.324,75
	Grande	16	2.990.636,16	186.914,76	25	6.206.001,54	248.240,06	12	5.405.898,15	450.491,51
	Total	24	3.461.829,65	144.242,90	33	8.434.508,94	255.591,18	14	5.770.547,65	412.181,98
TOTAL GENERAL ³⁰	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	4	172.797	43.199,25	3	258.802	86.267,27	4	347.697	86.924,35
	Mediana	6	308.920	51.486,70	8	1.975.181	246.897,60	11	1.792.011	162.910,06
	Grande	16	2.990.636	186.914,76	25	6.206.002	248.240,06	31	11.812.557	381.050,24
	Total	26	3.472.353,37	0,00	36	8.439.984,12	234.444,00	46	13.952.265,45	303.310,12

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

³⁰ El número de empresas según tamaño incluido en "Total General" ha sido estimado como sumatoria del número de empresas por tamaño en cada categoría, lo cual puede traer como consecuencia que una empresa sea incluida más de una vez en este total, si en el intervalo de que se trate (entiéndase, 96-99, 00-03, 04-07) ha recibido financiación de dos programas distintos.

- En el lapso 2004-2007, se observan dos elementos significativos: el primero, está relacionado con la importantes cuantías recibidas por las grandes cooperativas en cuanto a la Creación de Empresas de Base Tecnológica, las cuales superan con creces la media del total de recursos obtenidos para el período señalado. El segundo elemento, es la confluencia de los tres tamaños de empresas en este mismo programa (Creación de Empresas de Base Tecnológica), guardando las distancias respecto a la financiación media recibida por empresa, y nuevamente en el área de I+D+i.

El último elemento de interés para analizar el comportamiento de las cooperativas de la muestra en programas de subvenciones nacionales es la determinación de la proporción de beneficiarias según tamaño de empresa; para ello se muestran los resultados consolidados en la tabla 13 (*Ver tabla 13*).

Tabla 13. Subvenciones Nacionales: N° beneficiarias según tamaño

	Nº empresas	Nº beneficiarias	% Beneficiarias
Microempresas	19	0	0,00
Pequeñas	49	8	16,33
Medianas	38	14	36,84
Grandes	22	17	77,27
Total	128	39	30,47

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia

La conclusión principal respecto a estos datos se centra en la disminución del porcentaje de adjudicatarios a medida que se reduce el tamaño de la empresa; en el caso de las grandes cooperativas, 77,27% de éstas han sido beneficiarias al menos una vez de un programa de subvención nacional, mientras que si tratamos el caso de las medianas empresas, se observa una reducción del 52,32% respecto a las grandes, y de 55,67% en las pequeñas respecto a las medianas.

3.6.2. SUBVENCIONES AUTONÓMICAS: CARACTERÍSTICAS, COMPORTAMIENTO Y DESTINO

A nivel autonómico, las cooperativas en estudio han recurrido y obtenido financiación proveniente de 45 programas³¹, siendo los que se mencionan en el cuadro 24 (*Ver cuadro 24*).

Cuadro 24. Listado de programas administrados por el Gobierno Vasco en los que han participado las cooperativas de la muestra

Entidad Otorgante	Programa	Identificador ³²
Departamento de Agricultura y Pesca	Programa Ikerketa, de apoyo a la investigación, desarrollo e innovación tecnológica en los sectores agrarios, pesquero y alimenticio	GV38
	Programa Egoki, ayudas a los productos agrarios y de la alimentación	GV39
	Fomento de las industrias y comercialización agro pesqueras	GV41
	Programa Ekin, ayudas a las industrias agroalimentarias para la mejora de la calidad de sus productos	GV45

³¹ En el Apéndice I, se encuentra la matriz comparativa detallada con los Programas de Subvenciones Autonómicas gestionados por el Gobierno Vasco (*Ver Apéndice I*).

³² Corresponde a un código asignado a cada programa para facilitar su identificación

Cuadro 24. Listado de programas administrados por el Gobierno Vasco en los que han participado las cooperativas de la muestra (Cont.)

Entidad Otorgante	Programa	Identificador ³³	
Departamento de Industria, Agricultura y Pesca	Ayudas económicas a las inversiones productivas industriales generadores de empleo	GV5	
	Programa Intek, apoyo a las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica	GV36	
Departamento de Cultura	Desarrollo de planes de euskera	GV31	
	Profesionalización y normalización del euskera	GV32	
	Desarrollo de actividades de promoción del euskera fuera de la CAPV	GV37	
Departamento de Educación y de Cultura	Producción de software educativo en euskera	GV33	
Departamento de Educación, Universidades e Investigación	Programas de Ayudas a la Inserción Laboral	GV18	
	Acciones Estratégicas Formativas	GV21	
Departamento de Industria, Comercio y Turismo	Programa Gauzatu-Implantaciones Exteriores	GV6	
	Programa Gauzatu-Industria	GV7	
	Programa Adefin, de ayudas para la Adecuación de la Estructura Financiera de las Pymes Industriales	GV9	
	Programa Interbide, Estrategias para la Internacionalización. Apoyo a la reflexión estratégica y a los planes de promoción exterior.	GV11	
	Programa Elkartzen para la realización de actividades de promoción exterior	GV13	
	Becas de Internacionalización	GV22	
	Programa Nets	GV26	
	Prointer: Implantación en el Exterior	GV30	
	Programa Gaitek, desarrollo de nuevos productos	GV34	
	Programa Innotek, de apoyo a la realización de proyectos de desarrollo tecnológico e innovación	GV35	
	Programa Etortek, ayudas la investigación estratégica	GV42	
	Programa Saiotek, ayudas a los agentes Científico-Tecnológicos integrados en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación	GV43	
	Programa PIE-PIPE 2000, ayudas para Pymes	GV44	
	Departamento de Trabajo y Seguridad Social; Osalan Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales	Implantación de Sistemas Empresariales de gestión de riesgos laborales	GV28
	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Subvenciones a Empresas en materia de Medio Ambiente	GV12
Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial	Medidas Financieras a la Inversión	GV27	
Viceconsejera de Comercio y Consumo	Programa de Internacionalización	GV2	
	Realización de Prácticas colaborando con el desarrollo de proyectos de internacionalización	GV3	
Viceconsejero de Tecnología y Desarrollo Industrial	Reestructuración y relanzamiento de empresas en crisis	GV4	
	Ayudas para la cualificación de científicos y tecnólogos en el entorno tecnológico y empresarial	GV16	
Departamento de Industria, Comercio y Turismo; Departamento de Universidades e Investigación	Programa Ikertu, ayudas a la formación y potenciación del capital humano	GV8	
	Realización de Estudios de Análisis y Detección de Necesidades desarrollados por empresas de la CAPV	GV17	
Departamento de Economía, Trabajo y Seguridad Social Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Emprender en Economía Social	GV15	
	Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica Universidad-Empresa	GV19	
	Programa de Formación Ocupacional	GV20	
	Asistencia Técnica en Empresas de Economía Social	GV29	
	Ayudas para la participación de trabajadores en empresas	GV10	
	Ayudas a la Contratación	GV14	
	Ayudas para la Intercooperación empresarial en la Economía Social	GV25	
	Medidas destinadas a la mejora de la ocupabilidad y a promover la inserción laboral	GV40	
	Ayudas para la Formación en Economía Social	GV1	
	Medidas de Apoyo al Empleo	GV23	
	Medidas de apoyo al empleo en sociedades cooperativas	GV24	

Fuente: BOPV (1995-2007). Elaboración propia.

³³ Corresponde a un código asignado a cada programa para facilitar su identificación

Al realizar un análisis más detallado de las distintas categorías consideradas de los instrumentos legales que constituyen el sustento de las subvenciones otorgadas por el Gobierno Vasco, se han observado los siguientes elementos:

- **Órgano otorgante:** En términos generales, es posible afirmar que las empresas de la muestra han sido beneficiarias de programas de subvenciones administrados por 13 departamentos diferentes pertenecientes al Gobierno Vasco, lo cual al igual que el caso de la participación en subvenciones nacionales, puede constituir una evidencia de la disimilitud de interés en relación con la obtención de recursos públicos por parte de las empresas en estudio. Sin embargo, se observa que la mayoría de los programas de los que han sido beneficiarias este grupo de empresas, son administrados tanto por el Departamento de Industria Comercio y Turismo (13 programas), como por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social (12 programas); es decir estos dos departamentos han gestionado el 57,8% de las subvenciones en las que han obtenido financiación pública las cooperativas industriales de la muestra, datos que matizan la aseveración previa.
- **Objeto del programa y actuaciones subvencionables:** esta categoría permite profundizar la reflexión previa, e identificar las áreas de especial interés para las empresas en estudio; así pues, se evidencia que las cooperativas de la muestra se han acogido esencialmente a programas de ayudas para desarrollar distintos tipos de actividades formativas (11 de los 45 programas) y en segundo lugar, aquellos tendentes a financiar proyectos de I+D+i (9 programas); estas dos áreas concentran el 44,44% de la totalidad de programas.

El segundo bloque de interés (representa en total el 28,89%) se centra en ayudas para la internacionalización de las empresas (7 programas) y aquellas de fomento del empleo (6 programas); dentro de esta última categoría se encuentran diversas modalidades como sería: la contratación de personas con dificultades de empleabilidad, el empleo en sociedades cooperativas, o simplemente la contratación de personal. Estos dos bloques constituidos por las cuatro categorías generales mencionadas agrupan el 73,33% del total de ayudas.

Finalmente, podría hacerse referencia a un tercer bloque que involucra asuntos de muy diversa índole: Distintas modalidades de Creación de empresas, Estrategia, Inversiones (3 en cada caso); Reestructuración Financiera (2); e Intercooperación (1) (Ver tabla 14).

Tabla 14. Nº de programas de subvenciones por categorías

Categoría General	Nº programas
Creación empresas	3
Formación	11
Empleo	6
Internacionalización	7
Inversiones	3
Intercooperación	1
Reestructuración Financiera	2
Estrategia	3
I+D+i	9
Total	45

Fuente: BOPV (1996-2007). Elaboración propia.

- **Tipo de Subvención:** las ayudas concedidas por el Gobierno Vasco a las empresas de la muestra han estado caracterizadas por ser subvenciones a fondo perdido o no reintegrable sin restricciones a priori, representado un 84,4% del total. Adicionalmente, hay que considerar un 6,7% adicional que se refiere a ayudas otorgadas a fondo perdido, pero en las que se ha establecido condiciones especiales (entiéndase, presentación de un aval bancario, deducción de determinados gastos, y aquellas que adquieren la forma de deducciones fiscales). Por otra parte, sólo un 8,9% se han establecido como anticipos reintegrables.
- **Origen de los Fondos:** en un 97,8% de los casos, los fondos de los programas de subvenciones en análisis han provenido de fondos propios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atribuido al presupuesto específico del departamento que gestiona la subvención. Sólo en dos casos, se han incluido recursos del Fondo Social Europeo, como complemento de la financiación específica del programa.
- **Entidades Beneficiarias:** se observa la existencia de criterios específicos para la determinación de los beneficiarios, en función de los cuales se incluyen restricciones; al respecto, 14 de los 45 programas establecen restricciones de distinta índole, como sería la colaboración con un agente de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología, la participación de asociaciones, el perfil del líder del proyecto, la ubicación en una zona concreta del territorio vasco. En 10 programas se ha permitido la participación de cualquier empresa que disponga de una actividad, proyecto o acción que se adecue al objeto del programa, sin mayores restricciones que las de encontrarse radicado en la CAPV (sin discriminación). También se otorga preferencia en función de la actividad que desempeña la empresa (6 casos); si se trata de proyectos desarrollados por pymes (8 casos), o por grandes empresas y pymes al mismo tiempo (4 programas); y en el caso de sociedades cooperativas (4).
- **Criterios para la determinación de la cuantía:** en la mayoría de los programas analizados, la cuantía de la subvención se determina por el tipo de proyecto a desarrollar, siendo de especial relevancia la correspondencia entre los objetivos del proyecto y los del entes que gestiona el programa, el impacto que generará el resultado esperado (población, producto, etc.), la actividad específica a desarrollar, y los distintos costes subvencionables previstos; es de destacar, que los límites a la financiación en estos casos (46,7% del total de los programas en análisis) son de amplio espectro, lo cual dificulta la determinación de unos criterios medios al respecto.

Se ha comprobado de igual manera, que las recursos a otorgar se determinan en función del tipo de empresa promotora del proyecto (mayor financiación a pymes, microempresas en 8 programas), y costes subvencionables de la acción (en 7 casos). Estos límites oscilan entre el 33% y 75%, siendo múltiples las combinaciones existentes para cada ayuda.

En otros programas de subvenciones (5 subvenciones), se han previsto cuantías máximas y mínimas, en atención a la actividad; las mismas varían entre 6.000 y 1.250.000€, por lo que resulta impropio determinar límites y/o cuantías medias para este tipo de subvenciones.

Finalmente, en un grupo reducido de subvenciones, la autoridad gestora ha establecido límites relacionados con el perfil del beneficiario y/o líder del proyecto; es éste el caso, de las ayudas para la participación de trabajadores en empresas de economía social, realización de prácticas

en colaboración con el proceso de internacionalización de las empresas, entre otros, en los que se valora la cualificación profesional y personal, la edad, tipo de institución que participa.

- **Obligaciones Beneficiario:** en la mayoría de los programas se establecen prescripciones acerca de las obligaciones que contrae el beneficiario de la subvención; en este sentido, no se aprecian diferencias sustanciales de un caso a otro, ya que en todos los casos se alude a la responsabilidad contraída en torno a la realización del proyecto subvencionado y la presentación de todos los justificantes de los gastos en los que se incurran, los cuales deben coincidir con los incluidos en la solicitud presentada; se obliga además a los beneficiarios, a suministrar cualquier información que sea requerida por parte del ente gestor, hacer constar el patrocinio del mismo y notificar la percepción de otras ayudas y cualquier cambio que se produzca respecto a la planificación inicial presentada.

En casos especiales, se han incorporado obligaciones particulares que responden al objeto del programa, por ejemplo, en el caso de los programas cuyo objetivo es reducir la tasa de paro o mantener el nivel de empleo, el beneficiario se compromete a garantizar la estabilidad del personal contratado; asimismo, en los programas para desarrollo de software, material didáctico, traducciones, se solicita la remisión del producto final a la autoridad competente.

Se ha comprobado también, que en un 4,4% de los programas analizados, no se han incorporado obligaciones específicas para el receptor de la ayuda; en estas situaciones, se aplica supletoriamente la ley de subvenciones vigente para el período de que se trate.

- **Compatibilidad con otras Subvenciones:** por regla general, se permite la convergencia de distintas ayudas para apoyar un mismo proyecto (64,4% de los casos), estableciendo en ciertas limitaciones al respecto: sólo se consideraran compatibles, aquellas que se aproximen en cuanto a finalidad (13,3%); siempre y cuando, la suma de todas las ayudas, no supere el coste total del proyecto (8,9%); o cumplan al mismo tiempo estas dos condiciones (33,3%). En una reducida proporción, se prevén limitaciones porcentuales (siempre que no supere el 80% del coste del proyecto), o no se instauran limitaciones. No obstante, en este último caso, se entiende que la financiación total obtenida no puede superar los costes totales del proyecto, es decir no es posible la existencia de sobrefinanciación.

En un 22,22% de los programas analizados, se ha incluido una prescripción expresa de la prohibición para la concurrencia de ayudas otorgadas tanto por entes públicos como privados, por lo que en dichas situaciones, el otorgamiento de un ayuda bajo este tipo de programa, restringe de manera clara la posibilidad de la empresa beneficiario de obtener recursos adicionales y/o complementarios de otras fuentes para desarrollar el proyecto.

- **Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos):** no se aprecian grandes diferencias en cuanto a la documentación a presentar por parte de los solicitantes de las ayudas; se trata de documentos generales acerca de identificación de la empresa, incluyendo el documento facultativo para la representación de la persona que presenta la solicitud; datos de las entidades colaboradoras y certificado que compruebe la colaboración entre empresas y/o otras instituciones, en caso de que hubiese; información del proyecto o acción propuesta, precisando la planificación realizada, los objetivos a alcanzar, presupuesto detallado, perfil del equipo que ejecutará el proyecto; certificados de encontrarse al

corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda; relación de otras subvenciones instadas para el mismo objeto cuando se permita la concurrencia de ayudas, o declaración jurada de no haber solicitado ni recibido otras subvenciones por el mismo concepto, para los programas en los que se prohíbe la compatibilidad de subvenciones; y otros documentos particulares en atención al tipo de programa de que se trate: diagnóstico que justifique la realización del proyecto, memoria detallada de la experiencia del solicitante en el desarrollo de actividades para las que se solicita la financiación en los últimos años.

- **Plazo Máximo para Resolver:** generalmente, el plazo que se establece en los instrumentos legales para que la administración emita la resolución de concesión es de 6 meses (51,1% de los casos), siendo también común que dicho lapso se acorte y en consecuencia, se notifique la decisión adoptada a los 3 o 4 meses contados a partir de la finalización del plazo de presentación (22,2%).
- **Forma de pago:** en términos generales, la administración exige la justificación previa de los gastos ejecutados según la planificación del proyecto presentada y aprobada, incluso se exige que la empresa compruebe fehacientemente que ha contribuido con la parte que se había comprometido a financiar (17 de 45 programas); otra proporción importante (15 programas), contempla el abono de la subvención en dos pagos: uno al momento de la concesión y el segundo a la finalización, una vez justificado la totalidad de los gastos en los que se ha incurrido. En esta situación, los porcentajes de pago de la subvención varían: se observan abonos del 50% a la concesión y 50% a la finalización, o 60-40, 80-20, 75-25; es por ello que se considera que existe diversidad al respecto.

Han sido minorías los programas en los que se realiza un pago único (3 programas), o se efectúan pagos anuales (5); igualmente, existe otra pequeña proporción que funciona con 4 o 6 pagos (2), o que no establecen un período concreto para ello (3).

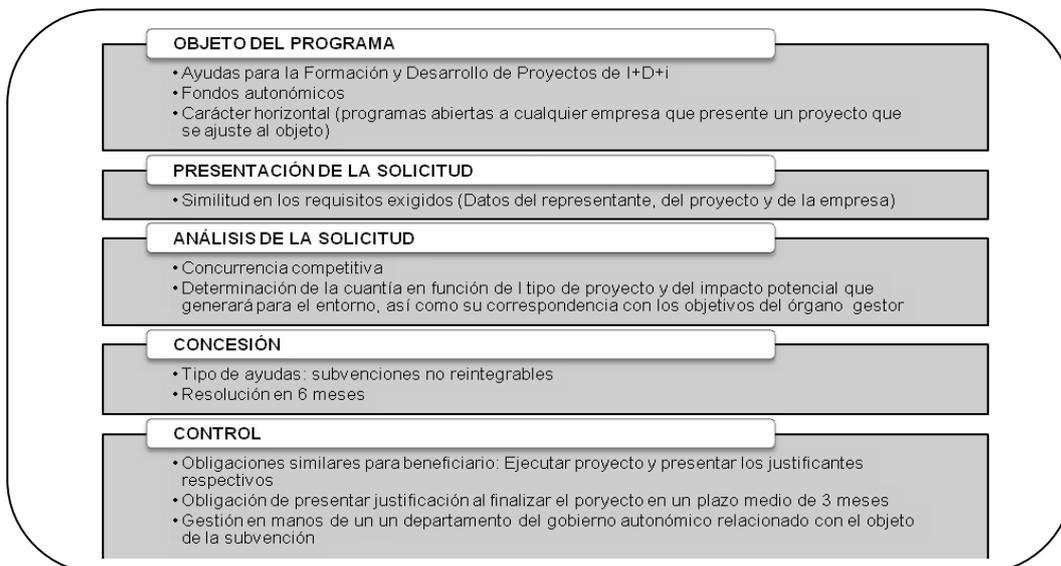
- **Plazo Máximo para presentar la justificación:** en esta categoría se evidencian condiciones diversas, por lo que se ha procedido a establecer criterios específicos para realizar la comparación. Así pues, se observa que en la mayoría de los programas en los que han participado las empresas de la muestra se establece la obligación de notificación posterior a la finalización del proyecto (35,6%), oscilando los plazos para cumplir con esta prescripción entre 1 y 15 meses; dentro de este grupo, son mayoría los que conceden sólo 3 meses para ello. Otro criterio para el cumplimiento de la obligación de justificación, se establece en función de los hitos del proyecto (el período varía entre 1 y 3 meses, o previsiones mensuales o anuales) o en fechas específicas establecidas en la propias bases de concesión (bajo estos criterios, se encuentran 35,6% de los programas). En menor medida, se encuentra subvenciones que no preestablecen esta obligación de justificación de manera expresa, o que lo imponen como condición previa al cobro de la propia ayuda.
- **Previsión de Incumplimiento (Sanciones):** en una proporción importante, las bases sobre las que se han concedido las subvenciones contempla la previsión de incumplimiento, siendo en su mayoría materializado a través del reintegro de las ayudas efectivamente cobradas. En los casos, en los que no existe dicha prescripción, se aplica supletoriamente la ley de subvenciones.

- Mecanismo de Evaluación:** en la mayoría de los casos, la gestión del programa la realiza un departamento del gobierno autonómico relacionado con el objeto de la subvención (en 26 casos). En el 28,89% de los programas, se constituye una comisión evaluadora encargada de valorar los proyectos y realizar el seguimiento según la planificación del proyecto propuesta por el solicitante y aprobado por la administración. Minoritariamente, se delega esta función a un organismo externo especializado en el área de incidencia de la ayuda, siendo el caso más frecuente que dicha delegación se realice en la Sociedad para la Reconversión Industrial (SPRI). A pesar de no detallarse en la propia normativa, la autoridad que gestiona el programa podrá solicitar al beneficiario la información que estime pertinente, y/o realizar verificaciones in situ para determinar el cumplimiento de los hitos.

Considerando los elementos analizados, se ha definido el perfil de las subvenciones autonómicas de las que han obtenido financiación las cooperativas de la muestra en los términos contenidos en la Figura 16 (Ver Figura 16).

La participación de las cooperativas de la muestra ha sido analizada en torno a las cuantías percibidas por categoría y la proporción que representan sobre el total de beneficiarios para cada caso. Al respecto, es necesario señalar que no existe coincidencia entre ambos factores, es decir las áreas de mayor significación para cada sub-período varían en función del método de análisis, como se demuestra a continuación (Ver tabla 15).

Figura 16. Perfil de las subvenciones autonómicas de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la Muestra



Fuente: BOPV (1996-2007). Elaboración Propia

Las cuantías totales percibidas por la muestra exhiben un comportamiento variable a lo largo del período de estudio, considerando que se registra un incremento exponencial en 2000-2003 respecto a 96-99, estimado en un 778,50%, y posteriormente, una caída de 42,87% en 2004-2007 en relación con el sub-período anterior; tales datos suponen un comportamiento fluctuante de la muestra, el cual además se corresponde con las variaciones respecto a las áreas de mayor relevancia para estas empresas.

En el período 96-99, la mayoría de los recursos obtenidos se centran en la financiación de proyectos de I+D+i, mientras que en el 00-03 esta situación se ve fuertemente afectada, debido a una importante reducción de las subvenciones obtenidas para esta área y el aumento considerable de las subvenciones obtenidas en torno a la internacionalización de las cooperativas de la muestra: cerca de 3 millones de euros frente a 54 millones de euros, respectivamente. Sin embargo, este comportamiento experimenta un cambio sustancial en el sub-período siguiente (entiéndase, 04-07), que permite a las empresas obtener mayores recursos para proyectos de I+D+i, mostrando así similitud con lo ocurrido en el primer sub-período referido.

Siendo las ayudas de fomento de la I+D+i e internacionalización las más significativas debido a las cuantías recibidas en el período de análisis, es imprescindible agregar que tales recursos muestran una pauta inversa entre ellos, es decir en el sub-período en el que se produce un aumento de las ayudas de internacionalización (2000-2003), se registra también una caída de las ayudas para el desarrollo de proyectos de I+D+i, situación que se mantiene de forma inversa en el sub-período siguiente (ver la reducción de las ayudas de internacionalización en 04-07, y el incremento de las destinadas a proyectos de I+D+i en el mismo lapso).

La tabla 15 contiene igualmente el porcentaje de participación de la muestra respecto al resto de adjudicatarios, registrando un comportamiento similar al descrito en cuanto a las cuantías percibidas: esto es, un incremento en 2000-2003 respecto a 96-99, y un decrecimiento en 04-07, pese a las divergencias en cuanto a las proporciones en las que se generan tales fluctuaciones.

A diferencia del análisis previo (recursos percibidos), las ayudas que mayor participación de la muestra han concentrado son las relativas a la internacionalización para todo el período de análisis, no así el caso de las subvenciones para I+D+i. Las primeras (internacionalización) se mantienen en el primer puesto en 96-99 y en segundo lugar en los sub-períodos posteriores, mientras que las ayudas de fomento a la I+D+i sólo son significativas en 96-99 con relación al total de beneficiarios.

Por otra parte, destaca la proporción obtenida por la muestra en 00-03 para financiar temas de empleo y para reestructuración financiera en 04-07, categorías que registran los índices más elevados para todos los casos (Empleo 22,39% y Reestructuración Financiera 21%)

Una vez analizados los datos consolidados de las ayudas obtenidas por la muestra, se ha efectuado lo propio en torno al número de empresas beneficiarias por categoría, clasificadas por tamaño, pudiendo comprobar un aumento sostenido en el número de cooperativas adjudicatarios a lo largo del período de análisis, y un comportamiento variable en el caso del promedio recibido por cada una; destaca el sub-período 00-03 por constituir el punto más elevado al respecto. Asimismo, a nivel agregado, se observa correspondencia entre tamaño de empresa y cuantía obtenida, lo cual se demuestra en la progresión de los datos: a mayor tamaño de empresa, mayor será la media obtenida por ésta (Ver tabla 16).

La observación de los datos por sub-período permite elaborar las siguientes consideraciones:

- En 96-99 existen dos puntos de convergencia entre los distintos tamaños de empresas respecto a la ayuda media: las subvenciones a la inversión y las destinadas a diseñar la estrategia empresarial, a pesar de las diferencias manifiestas y significativas respecto a las

Tabla 15. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por programa y comportamiento de la muestra (1996-2007)

Programa (categoría)	96-99			00-03			04-07		
	Cuantía Programa ⁽¹⁾	Cuantía Muestra ⁽²⁾	% Participación ⁽³⁾	Cuantía Programa ⁽¹⁾	Cuantía Muestra ⁽²⁾	% Participación ⁽³⁾	Cuantía Programa ⁽¹⁾	Cuantía Muestra ⁽²⁾	% Participación ⁽³⁾
Creación de Empresas	-	0,00	-	859.448,00	10.276,00	1,20	47.282.640,09	901.455,91	1,91
Formación	120.918.633,40	483.581,10	0,40	64.591.822,26	1.973.430,10	3,06	150.363.696,14	6.880.080,37	4,58
Empleo	2.915.967,66	33.591,99	1,15	19.122.385,87	4.281.864,03	22,39	20.659.000,00	244.849,20	1,19
Internacionalización	2.552.955,23	370.743,73	14,52	466.293.114,75	54.108.522,72	11,60	39.913.126,55	4.630.584,48	11,60
Inversiones	11.535.639,87	1.122.495,74	9,73	33.207.984,42	1.374.080,52	4,14	27.713.717,00	924.894,22	3,34
Intercooperación	-	0,00	-	1.137.400,00	112.800,00	9,92	2.739.000,00	60.000,00	2,19
Reestructuración Financiera	-	0,00	-	10.027.208,06	1.280.389,90	12,77	7.694.455,14	1.615.656,28	21,00
Estrategia	770.172,59	59.368,74	7,71	2.368.119,99	349.105,53	14,74	6.591.806,96	465.741,00	7,07
I+D+i	39.307.830,74	5.496.455,28	13,98	68.383.779,05	2.979.101,16	4,36	265.596.913,00	22.250.497,38	8,38
Total General	178.001.199,49	7.566.236,59	4,25	665.991.262,40	66.469.569,95	9,98	568.554.354,88	37.973.758,84	6,68

(1) Cantidad total (€) otorgada en el período indicado por medio del programa que corresponda

(2) Cantidad de ayuda (€) percibida por las empresas de la muestra.

(3) Proporción de ayuda obtenida por las empresas de la muestra en relación con el total de subvención otorgada por el programa identificado

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

dotaciones para cada caso (mayor en torno a inversión). Esta coincidencia se mantendrá en 00-03 y 04-07.

Tabla 16. Subvenciones Autonómicas: Nº beneficiarias según tamaño

	Nº empresas	Nº beneficiarias	% Beneficiarias
Microempresas	19	5	26,32
Pequeñas	49	23	46,94
Medianas	38	24	63,16
Grandes	22	10	45,45
Total	128	62	48,44

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

- En el primer sub-período (96-99) de la categoría inversión se distingue la media percibida por las microempresas, la cual supera a aquella recibida por pequeñas y medianas empresas, pero que no se aproxima al nivel de las grandes empresas; mientras que las ayudas de la categoría estrategia exhiben promedios similares para las empresas de menor tamaño (Micro, pequeñas y medianas). Tal comportamiento se revierte en los sub-períodos siguientes y mantiene la tendencia de mayor tamaño de empresa, mayor promedio obtenido.
- En este mismo lapso, se observa similitud respecto a la media de ayuda percibidas por las empresas entre las subvenciones para la internacionalización y la I+D+i en el caso de las grandes empresas, no así para las medianas donde las segundas duplican a las primeras.
- 96-99 muestra coincidencia en la categoría que aportó una cuantía media superior para las pequeñas, medianas y grandes empresas en comparación con el resto; ésta es la relativa a proyectos de I+D+i. Para las microempresas, la más relevante es la categoría inversión, aunque es necesario matizar tal afirmación debido a que el número de beneficiarias para este caso es limitado. Este comportamiento se revierte en 00-03 y será la categoría Internacionalización la más significativa para las pequeñas, medianas y grandes empresas.
- En 00-03 las subvenciones de I+D+i dirigidas a las pequeñas cooperativas de la muestra superan ligeramente el promedio destinado a las medianas, lo cual no ocurre en ningún otro caso para este mismo lapso de tiempo.
- Finalmente, en 2004-2007 será relevante para las medianas empresas las subvenciones para la reestructuración financiera, y las relacionadas con I+D+i en general para todas las empresas de la muestra.
- La categoría más relevante debido al número de empresas beneficiarias a lo largo del período en estudio es la relativa a I+D+i, siendo especialmente significativo el número de beneficiarios registrado en 2004-2007.

En torno a las subvenciones autonómicas, el último elemento analizado ha sido el número de cooperativas adjudicatarias para el período en estudio, datos que se exponen en la tabla 17 (*ver tabla 17*).

El principal punto de interés es la participación de todos los tamaños de empresas en programas autonómicos en el período en cuestión, destacando la elevada proporción de beneficiarios de las medianas empresas, y la similitud para el caso de las pequeñas y grandes empresas; todos éstos casos, se mantienen por encima o cercano al promedio de participación general, a excepción de las microempresas, cuyo porcentaje de beneficiarios es considerablemente inferior.

Tabla 17. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007

Programa (categoría)	Tamaño	96-99			00-03			04-07		
		Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio
Creación de empresas	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	3	48.000,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	0	0,00	-	4	798.687,51	199.671,88
	Mediana	0	0,00	-	1	10.276,00	10.276,00	2	54.768,40	27.384,20
	Grande	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Total	0	0,00	0,00	1	10.276	10.276,00	9	901.456	100.161,77
Formación	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	1	18.530,00	18.530,00	9	242.282	26.920,26
	Mediana	7	57.765,86	-	11	513.416,15	46.674,20	21	2.151.728	102.463,23
	Grande	0	0,00	-	17	1.441.483,95	84.793,17	19	4.486.070	236.108,96
	Total	7	57.765,86	8.252,27	29	1.973.430,10	68.049,31	49,00	6.880.080,37	140.409,80
Empleo	Micro	0	0	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	2	6.479	3.239,64	4	151.605,30	37.901,33	1	4.510,00	4.510,00
	Mediana	7	13.378	1.911,13	10	478.555,14	47.855,51	5	44.610,47	8.922,09
	Grande	6	13.735	2.289,13	13	3.651.703,59	280.900,28	8	195.728,73	24.466,09
	Total	15	33.591,99	2.239,47	27	4.281.864,03	158.587,56	14	244.849,20	17.489,23
Internacionalización	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	5	2.735.808,40	547.161,68	7	787.193,72	112.456,25
	Mediana	6	257.423	42.903,82	15	18.837.441,80	1.255.829,45	17	2.914.316,94	171.430,41
	Grande	1	113.321	113.320,83	8	32.535.272,51	4.066.909,06	9	929.073,82	103.230,42
	Total	7	370.743,73	52.963,39	28	54.108.522,72	1.932.447,24	33	4.630.584,48	140.320,74
Inversión	Micro	1	12.099,77	12.099,77	1	4.255,57	4.255,57	4	39.461,52	9.865,38
	Pequeña	13	104.694,19	8.053,40	9	332.664,24	36.962,69	8	169.496,43	21.187,05
	Mediana	25	231.517,15	9.260,69	15	389.062,38	25.937,49	11	231.834,93	21.075,90
	Grande	16	774.184,62	48.386,54	15	648.098,33	43.206,56	10	484.101,34	48.410,13
	Total	55	1.122.495,74	20.409,01	40	1.374.080,52	34.352,01	33	924.894,22	28.027,10

Tabla 16. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007. (Cont.)

Programa (categoría)	Tamaño	96-99			00-03			04-07		
		Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio
Intercooperación	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	1	3.000,00	3.000,00	3	9.000,00	3.000,00
	Mediana	0	0,00	-	4	48.050,00	12.012,50	4	39.000,00	9.750,00
	Grande	0	0,00	-	8	61.750,00	7.718,75	2	12.000,00	6.000,00
	Total	0	0,00	-	13	112.800,00	8.676,92	9	60.000,00	6.666,67
Reestructuración Financiera	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	0	0,00	-	1	45.845,05	45.845,05
	Mediana	0	0,00	-	3	1.280.389,90	426.796,63	2	1.569.811,23	784.905,62
	Grande	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Total	0	0,00	-	3	1.280.390	426.796,63	3	1.615.656	538.552,09
Estrategia	Micro	2	9.691,32	4.845,66	1	3.005,06	3.005,06	2	19.025,00	9.512,50
	Pequeña	4	18.828,59	4.707,15	12	72.888,80	6.074,07	9	86.572,00	9.619,11
	Mediana	3	14.142,57	4.714,19	15	149.481,28	9.965,42	12	298.890,00	24.907,50
	Grande	2	16.706,27	8.353,13	11	123.730,39	11.248,22	5	61.254,00	12.250,80
	Total	11	59.368,74	5.397,16	39	3.022.685,33	77.504,75	28	3.757.053,56	134.180,48
I+D+i	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	7	303.535,63	43.362,23	3	122.703,60	40.901,20	8	1.978.906,32	247.363,29
	Mediana	14	1.141.602,27	81.543,02	16	576.034,56	36.002,16	23	6.165.833,23	268.079,71
	Grande	21	4.051.317,37	192.919,87	18	2.280.363,00	126.686,83	20	14.105.757,83	705.287,89
	Total	42	5.496.455,28	130.867,98	37	2.979.101,16	80.516,25	51	22.250.497,38	436.284,26
TOTAL GENERAL ³⁴	Micro	3	21.791,09	7.263,70	2	7.260,63	3.630,32	9	106.486,52	11.831,84
	Pequeña	26	433.537,69	16.674,53	35	3.437.200,33	98.205,72	50	4.122.493,35	82.449,87
	Mediana	62	1.715.828,68	27.674,66	90	22.282.707,22	247.585,64	97	13.470.792,98	138.874,15
	Grande	46	4.969.263,89	108.027,48	90	40.742.401,77	452.693,35	73	20.273.985,99	277.725,84
	TOTAL	137	7.140.421,34	52.119,86	217	66.469.569,95	306.311,38	229	37.973.758,84	165.824,27

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

³⁴ El número de empresas según tamaño incluido en "Total General" ha sido estimado como sumatoria del número de empresas por tamaño en cada categoría, lo cual puede traer como consecuencia que una empresa sea incluida más de una vez en este total, si en el intervalo de que se trate (entiéndase, 96-99, 00-03, 04-07) ha recibido financiación de dos programas distintos.

3.6.3. SUBVENCIONES PROVINCIALES: CARACTERÍSTICAS, COMPORTAMIENTO Y DESTINO

A nivel provincial, las empresas de la muestra han centrado su participación en 7 programas gestionados por las distintas diputaciones correspondientes a su ubicación, tal y como puede apreciarse en el cuadro 25, que contiene un resumen de las subvenciones de las que han sido beneficiarias las cooperativas industriales del estudio en este ámbito (Ver Cuadro 25).

Ahora bien, en relación con las subvenciones concedidas por las administraciones locales (Diputaciones Forales, en este caso), se evidencian las características que se especifican seguidamente³⁵:

- **Órgano otorgante:** Las cooperativas de la muestra han obtenido financiación de las tres diputaciones involucradas, en función de la ubicación de su domicilio fiscal: Diputación Foral de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, observándose además la intervención de un solo departamento en cada una. En el caso alavés, las subvenciones han sido administradas por el Departamento de Promoción Económica y Turismo; en Guipúzcoa, se trata del Departamento de Economía y Turismo, y finalmente en la Diputación de Vizcaya, el Departamento de Empleo y Formación.

Cuadro 25. Listado de programas administrados por las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en los que han participado las cooperativas de la muestra

Entidad Otorgante	Programa	Identificador ³⁶
Diputación Foral de Álava	PRONUE - Ayudas para potenciar el tejido Alavés a través de la creación y el lanzamiento de nuevas unidades empresariales	DA1
	PROMEKO – Ayudas para incentivar y estimular las actividades que favorezcan la promoción de la innovación, y la Tecnología en la PYMES Alavesas.	DA2
	Programa de Promoción Económica y Tecnológica, Empleo y Formación: Cursos. Ayudas para estimular e incentivar actividades relacionadas con la formación continua y para el empleo en las empresas Alavesas	DA3
Diputación de Guipúzcoa	Ayudas para el desarrollo de nuevos productos por parte de la empresa Guipuzcoana en el marco de la mejora de la competitividad del tejido empresarial	DG1
	Ayudas para facilitar la internacionalización de las empresas guipuzcoanas.	DG2
Diputación de Vizcaya	Ayudas para promover la constitución de sociedades Cooperativas y sociedades Limitadas Laborales.	DV1
	Ayudas para las contrataciones de personas con difícil empleabilidad, que hayan participado en proyectos de inserción laboral.	DV2

Fuente: BOB, BOG, BOTHA (1995-2007). Elaboración propia.

- **Objeto del programa y actuaciones subvencionables:** han sido identificadas cinco áreas temáticas respecto a las ayudas obtenidas por las cooperativas de la muestra: Creación de empresas e Innovación (2 programas para cada caso), Formación, Empleo e Internacionalización (1 programa respectivamente), exhibiendo importantes particulares dentro de cada una de ellas (Ver tabla 18). Respecto a la creación de empresas, se observa una diferencia sustancial: para uno de los programas la condición básica es que la nueva unidad empresarial que se genere lleve implícito un notable carácter innovador, mientras que para el

³⁵ En el Apéndice J, se encuentra la matriz comparativa de los Programas de Subvenciones administrados por las Diputaciones Forales (Ver Apéndice J).

³⁶ Corresponde a un código asignado a cada programa para facilitar su identificación

otro caso, se trata de una convocatoria genérica, es decir, que estas nuevas unidades sean de economía social o empresas capitalistas, sin mayores distinciones.

Tabla 18. Nº de programas de subvenciones por categorías

Categoría General	Nº programas
Creación empresas	2
Formación	1
Empleo	1
Internacionalización	1
Inversiones	0
Intercooperación	0
Reestructuración Financiera	0
Estrategia	0
I+D+i	2
Total	7

Fuente: BOB, BOG, BOTHA (1996-2007). Elaboración propia

La categoría Innovación también presenta disimilitudes: una de las subvenciones en cuestión centra su atención en la innovación de procesos, organizaciones y marketing, básicamente; mientras que en el otro, financia la construcción de prototipos de productos innovadores.

Mediante los programas de las categorías Formación y Empleo, las cooperativas han llevado adelante acciones de formación en torno al medio ambiente y la identificación de necesidades para el desarrollo del empleo de sus trabajadores; frente a ayudas dedicadas a contratar personas con dificultades de empleabilidad.

En virtud de estos argumentos, es posible aseverar que existe diversidad en cuanto a los intereses de las empresas de la muestra para participar en programas de subvenciones provisionales.

- **Tipo de Subvención:** En todas las convocatorias analizadas, se han concedido las subvenciones a fondo perdido sin establecimiento de restricciones particulares para ninguna de ellas.
- **Origen de los Fondos:** La mayoría de los fondos mediante los cuales se han ejecutados los programas en cuestión, son de origen local, puesto que se imputan a los presupuestos generales del Departamento de cada una de las Diputaciones intervinientes para cada caso. Sólo en un 42,86% de los programas, se han utilizado fondos europeos; en dos casos, provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y en uno, del Fondo Social Europeo (FSE).
- **Entidades Beneficiarias:** El factor más destacable respecto a este elemento es la escasa discriminación positiva hacia las pymes que se evidencia en los programas analizados; es decir en 4 de los programas no se han contemplado prescripciones especiales en función del tamaño de la empresa solicitante, siendo subvenciones abiertas a cualquier tipo de empresa (entiéndase, empresas de cualquier tamaño y figura jurídica).
- **Criterios para la determinación de la cuantía:** existen dos criterios básicos para la determinación de la cuantía de ayuda que ha sido concedida; por una parte, se analiza el tipo de proyecto partiendo de un baremo definido y publicado en la propia convocatoria (3 convocatorias); ello permite realizar una comparación de todas las solicitudes presentadas y establecer una jerarquía, complementada por los límites presupuestarios, lo cual deriva en una asignación de recursos a conceder a cada beneficiario. En otras 3 convocatorias, la cuantía

viene dada por unos límites preestablecidos, que pueden ser proporciones del presupuesto total (por ejemplo, 50% del coste total del proyecto), o cantidades específicas (para un caso ha sido 10.800€, mientras que para otro 75.000€). Escasamente en un programa se ha determinado como criterio para la determinación el tamaño de la empresa solicitante.

- **Obligaciones Beneficiario:** En el 100% de las convocatorias se establecen obligaciones similares, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: facilitar la información en calidad, cantidad y plazo que la autoridad que gestiona la subvención así lo requiera; ejecutar las acciones detalladas en el proyecto que dio origen a la concesión de la ayuda; comunicar la obtención de recursos de otras fuentes para los mismos fines. En un solo programa se ha contemplado la posibilidad expresa de que el proyecto puede sufrir variaciones, las cuales deberán ser notificadas por el beneficiario a la autoridad otorgante para determinar su correspondencia con el proyecto original.
- **Compatibilidad con otras Subvenciones:** En el 71,43% de los programas analizados se ha establecido de manera expresa la incompatibilidad de la ayuda con otras, incluso con aquellas que puedan tener la misma finalidad, por lo que el beneficiario se ve en la obligación de ejecutar el proyecto con los recursos obtenidos de la administración local y en todo caso, con recursos propios.
- **Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos):** Los requisitos para la solicitud guarda extrema similitud en todos los casos; se trata de información general respecto al solicitante y/o representante de la empresa; datos de la empresa y del proyecto a ejecutar.
- **Plazo Máximo para Resolver:** Puede concluirse que la proporción mayor de las convocatorias mediante las que han obtenido financiación las empresas de la muestra determinan como plazo máximo para emitir la resolución de concesión o denegación 6 meses (6 programas); sólo en un caso, se ha reducido el mismo y se ha establecido el límite en 3 meses.
- **Forma de pago:** en cuanto a la forma de pago de la ayuda, es posible hablar de dos mecanismos. El primero de ellos puede denominarse potestativo, por cuanto la autoridad gestora establecerá en la resolución de concesión, los detalles y exigencias para efectuar el desembolso de la ayuda a los beneficiarios; esta vía se contempla en 3 de los programas.

El segundo mecanismo fracciona la subvención en dos partes (se aplica en 4 programas): la primera será abonada inmediatamente publicada la resolución de concesión, mientras que para obtener la segunda, se deberá presentar la justificación de las acciones ejecutadas como requisito previo.

Se evidencian discrepancias respecto al porcentaje de ambas partes: en 2 convocatorias, se contempla un fraccionamiento en partes iguales (50% al momento del otorgamiento, y 50% posterior a la justificación); mientras que en los otros casos, estas proporciones se sitúan en 60%-40% o 75%-25%.

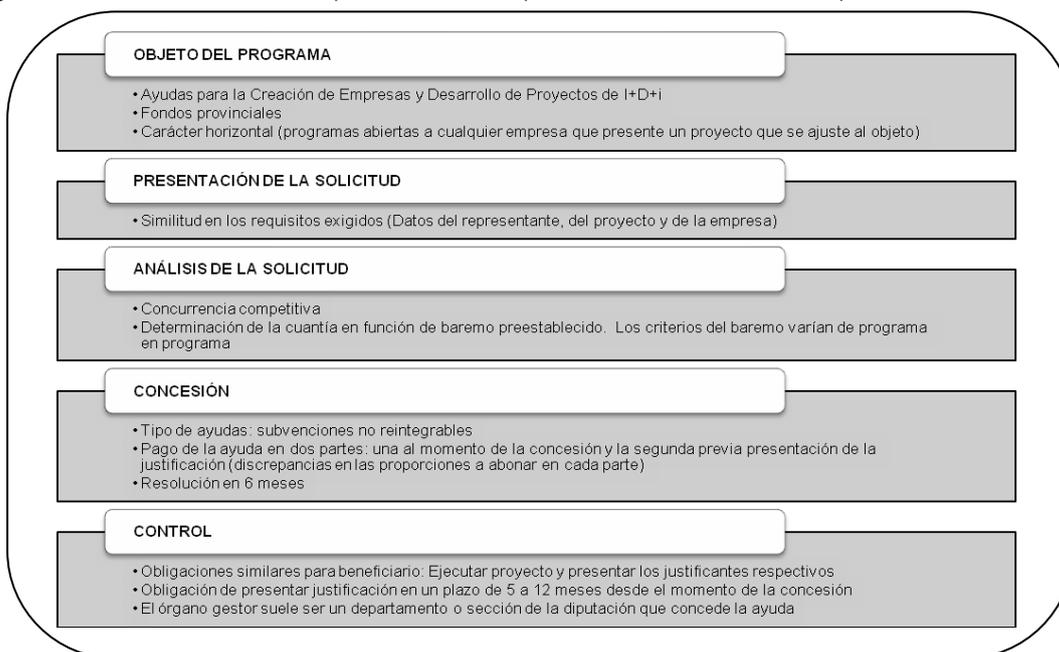
- **Plazo Máximo para presentar la justificación:** la exigencia de presentación de la justificación del proyecto está prevista de manera distinta en los programas analizados: en un único caso, se contempla una fecha concreta en el propio cuerpo normativo de la subvención; en 4 programas,

el plazo se cuenta a partir de la fecha de concesión y varía entre los 5 meses hasta el año. Finalmente, en dos convocatorias el plazo comienza a correr desde la finalización del proyecto y en ambos, se establece el mismo en un mes.

- **Previsión de Incumplimiento (Sanciones):** en el 100% de los programas se contempla expresamente la prescripción de incumplimiento, la cual trae como consecuencia el reintegro de las cantidades abonadas a la fecha de la determinación de la infracción. Dentro de estos, destacan dos convocatorias, las cuales prevén la celebración de una audiencia con el beneficiario implicado previo a la publicación de la decisión por medio de la que se establece el inicio del proceso sancionatorio.
- **Mecanismo de Evaluación:** el control de las ayudas se realiza esencialmente por medio de los propios departamentos y secciones de la diputación otorgante de la subvención (5 programas), siendo poco común la constitución de una comisión evaluadora de las solicitudes, así como las justificaciones y demás elementos relacionados con la ayuda a conceder. En todo caso, el órgano gestor puede solicitar al beneficiario cualquier dato que estime necesario para comprobar el correcto uso de los recursos concedidos.

En general, el perfil de las ayudas concedidas a las cooperativas de la muestra se resumen en la figura siguiente: (Ver Figura 17)

Figura 17. Perfil de las subvenciones provinciales de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la Muestra



Fuente: BOB, BOG, BOTH A. Elaboración Propia.

La escasa presencia de las cooperativas de la muestra como beneficiarias de las subvenciones provinciales limita significativamente el análisis según las pautas seguidas para el caso de las subvenciones nacionales y autonómicas; como se observa, la muestra no ha recibido ayudas gestionadas por las Diputaciones Forales en 96-99, pero en los sub-períodos posteriores, queda reflejado un aumento importante en 04-07 en relación con 00-03 (en cuantía y número de programas), y estabilidad en cuanto a su participación respecto al total (Ver tabla 19).

Tabla 19. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por programa y comportamiento de la muestra (1996-2007)

Programa (categoría)	96-99			00-03			04-07		
	Cuantía Programa (1)	Cuantía Muestra (2)	% Participación (3)	Cuantía Programa (1)	Cuantía Muestra (2)	% Participación (3)	Cuantía Programa (1)	Cuantía Muestra (2)	% Participación (3)
Creación de Empresas	-	0,00	-	-	0,00	-	-1.164.374,00	28.000,00	2,40
Formación	-	0,00	-	1.262.125,42	100.794,77	7,99	3.215.415,37	59.206,07	1,84
Empleo	-	0,00	-	-	0,00	-	68.768,14	31.205,12	45,38
Internacionalización	-	0,00	-	-	0,00	-	1.314.236,00	213.000,00	16,21
I+D+i	-	0,00	-	601.012,10	17.085,22	2,84	1.940.647,20	180.650,85	9,31
Total General	-	0,00	-	-1.863.137,52	117.879,99	6,33	7.703.440,71	512.062,04	6,65

(1) Cantidad total (€) otorgada en el período indicado por medio del programa que corresponda

(2) Cantidad de ayuda (€) percibida por las empresas de la muestra.

(3) Proporción de ayuda obtenida por las empresas de la muestra en relación con el total de subvención otorgada por el programa identificado

Fuente: BOTHA, BOG, BOB (1996-2007). Elaboración propia.

A lo largo del período, no existe coincidencia sobre las categorías más relevantes por cuantía y porcentaje de participación; para 00-03 será Formación (para ambos casos), mientras que en 04-07 será Internacionalización por cantidad de recursos, y Empleo respecto a la proporción sobre la totalidad de adjudicatarios.

Esta información se completa con la expuesta en la tabla 20, en la que se observa el importante crecimiento en el número de beneficiarios de la muestra en 04-07, acompañado de una contracción (estimada en 21,02%) de la media de recursos percibidos por estas cooperativas.

Por otra parte, es difícil ratificar al igual que en los casos previos (subvenciones nacionales y autonómicas) la tendencia de que a mayor tamaño de empresa, mayor cuantía de subvención percibida, considerando que en el sub-período 04-07 la cantidad media de ayuda recibida por las pequeñas cooperativa supera ligeramente la cuantía obtenida por grandes empresas, con un margen mayor en el caso de las medianas.

En general, las conclusiones que puedan extraerse de los datos presentados serían las siguientes:

- Las empresas de mayor tamaño no son consideradas beneficiarias en el período 00-03.
- Las pymes y grandes empresas coinciden como adjudicatarias en la categoría I+D+i en 2004-2007, destacando la proporción media de recursos concedidas a las medianas empresas.
- Mediante la categoría internacionalización se concedieron importantes recursos a pequeñas empresas, que superan sutilmente los destinados a las grandes empresas para este mismo caso. Ello resulta de interés por ser la categoría que mayores recursos medios ha representado para estas cooperativas.

Tabla 20. Subvenciones Autonómicas (Gobierno Vasco) – Cuantía percibida por categoría de programa y tamaño de empresa. 1996-2007

Programa (categoría)	Tamaño	00-03			04-07		
		Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio	Nº empresas	Cuantía percibida	Promedio
Creación de empresas	Micro	0	0,00	-	1	10.000,00	10.000,00
	Pequeña	0	0,00	-	1	18.000,00	18.000,00
	Mediana	0	0,00	-	0	0,00	-
	Grande	0	0,00	-	0	0,00	-
	Total	0	0,00	-	2	28.000	14.000,00
Formación	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	1	22.920,00	22.920,00	1	9.401	9.400,52
	Mediana	2	77.874,77	38.937,39	3	49.806	16.601,85
	Grande	0	0,00	-	0	0,00	-
	Total	3	100.794,77	33.598,26	4	59.206,07	14.801,52
Empleo	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	0	0,00	-
	Mediana	0	0,00	-	0	0,00	-
	Grande	0	0,00	-	1	31.205,12	31.205,12
	Total	0	0,00	-	1	31.205,12	31.205,12
Internacionalización	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	2	112.525,00	56.262,50
	Mediana	0	0,00	-	0	0,00	-
	Grande	0	0,00	-	2	100.475,00	50.237,50
	Total	0	0,00	-	4	213.000,00	53.250,00
I+D+i	Micro	0	0,00	-	0	0,00	-
	Pequeña	0	0,00	-	1	1.775,00	1.775,00
	Mediana	1	17.085,22	17.085,22	6	115.141,85	19.190,31
	Grande	0	0,00	-	4	63.734,00	15.933,50
	Total	1	17.085,22	17.085,22	11	180.650,85	16.422,80
TOTAL GENERAL ³⁷	Micro	0	0,00	-	1	10.000,00	10.000,00
	Pequeña	1	22.920,00	22.920,00	5	141.700,52	28.340,10
	Mediana	3	94.959,99	31.653,33	9	164.947,40	18.327,49
	Grande	0	0,00	-	7	195.414,12	27.916,30
	Total	4	117.879,99	29.470,00	22	512.062,04	23.275,55

Fuente: BOTHA, BOG, BOB (1996-2007). Elaboración propia.

- La obtención de recursos provinciales por parte de las microempresas es escaso a lo largo de la serie, así como el porcentaje de beneficiarias dentro de este grupo (Ver tabla 21); este comportamiento se revierte a medida que se incrementa progresivamente el tamaño de la empresa.

Tabla 21. Subvenciones Provinciales: Nº beneficiarias según tamaño

	Nº empresas	Nº beneficiarias	% Beneficiarias
Microempresas	19	1	5,26
Pequeñas	49	5	10,20
Medianas	38	7	18,42
Grandes	22	7	31,82
Total	128	20	15,63

Fuente: BOE (1996-2007). Elaboración propia.

3.7. CONCLUSIONES: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES

El objetivo de este capítulo ha sido profundizar en diversos aspectos considerados claves para dar respuesta a una de las preguntas de investigación del estudio; concretamente, se trata de comprender *¿cuál ha sido el comportamiento y participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones, atendiendo al ámbito de otorgamiento (entiéndase, nacional,*

³⁷ El número de empresas según tamaño incluido en "Total General" ha sido estimado como sumatoria del número de empresas por tamaño en cada categoría, lo cual puede traer como consecuencia que una empresa sea incluida más de una vez en este total, si en el intervalo de que se trate (entiéndase, 96-99, 00-03, 04-07) ha recibido financiación de dos programas distintos.

autonómico o provincia)? Este cuestionamiento ha supuesto la definición de tres proposiciones, cuyo análisis se expone en los siguientes párrafos.

3.7.1. PROPOSICIÓN 1. PROGRAMAS DE SUBVENCIONES: NIVEL DE ADMINISTRACIÓN Y GRADO DE EXIGENCIA

En los primeros apartados de este capítulo se han analizado detenidamente las controversias inherentes al término subvenciones, siendo destacables las conclusiones que se mencionan seguidamente:

- a. Las divergencias respecto a la definición del término exigió el establecimiento de criterios objetivos que intentaran homogeneizar las diversas posturas, en aras de disponer de una normativa multilateral aplicable en todos los países miembros de la OMC; el objetivo esencial de tal esfuerzo es reducir los efectos que estas medidas pueden generar en los flujos de comercio.
- b. Las subvenciones per sé no son consideradas prácticas desleales del comercio internacional; para ello deberán cumplir con los requisitos previstos en el Acuerdo SMC: constituir una contribución financiera, otorgada por un organismos público o uno privado bajo delegación de uno público; y ser específica para un sector, rama de producción o empresa. En estos casos, los Miembros de la OMC podrán hacer uso de los mecanismos previstos en la normativa multilateral para contrarrestar sus efectos. *(Ver apartado 3.1. Escenario Multilateral: Evolución del término subvenciones y Normativa aplicable).*
- c. Pese al punto de encuentro que supone disponer de un instrumento jurídico en materia de subvenciones, existe resistencia por parte de los Estados para hacer pública la información detallada (tanto cuantitativa como cualitativa) correspondiente a los programas de ayudas que conceden; ello se pone de manifiesto con la falta de vigencia de las notificaciones formuladas (alrededor del 70,63% de los Miembros), y el importante incremento de aquellos que no cumplen con esta obligación ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (se estima un aumento de este grupo del 87% en 2007 respecto a 1997) en virtud de la disposiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo SMC, y en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT 1994 para garantizar la transparencia respecto al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco multilateral.
- d. La Unión Europea ha notificado la ejecución de programas de ayudas específicas en los términos descritos, siendo posible clasificar a sus miembros en función de la intensidad de subvenciones otorgadas en relación con el gasto público total y el PIB; tal ejercicio muestra discrepancias en función de la base de cálculos para un grupo de países, entre los que destacan Suecia, Francia, Bélgica, Portugal y Eslovenia, debido a que pasan de una intensidad baja a alta, si se toman en cuenta la proporción sobre el PIB. España por su parte, exhibe el mismo comportamiento para ambos casos, por lo que puede ser

considerado un país con intensidad media-baja (Ver apartado 3.2. *Unión Europea en el ámbito multilateral: Aplicación del Acuerdo SMC*)

- e. Las diferencias destacadas se corresponden con las controversias generadas al interior de la Unión Europea, poniendo de manifiesto la necesidad de establecer y actualizar periódicamente directrices para el diseño y aplicación de políticas de apoyo al sector empresarial, en aras de preservar la libre competencia en el mercado único. El punto de partida es el mismo que el Acuerdo SMC: se definen como subvenciones todas aquellas medidas de órganos públicos que otorguen ventaja a una empresa, en cuyo caso deberá contar con la aprobación previa de la Comisión, lo cual no sería necesario si el programa se aplica de forma horizontal, o se correspondiese con excepciones contempladas a priori.
- f. Los datos aportados demuestran que se ha incrementado significativamente el número de medidas aplicadas no notificadas previamente a la Comisión para su autorización, lo cual es posible explicar por las diferencias manifiestas respecto a la interpretación de las excepciones a esta obligación. La Comisión reconoce que el nivel de ayudas de los miembros es todavía elevado, y que se están comenzado a percibir los resultados de los importantes esfuerzos que se están realizando desde 2007 con miras a centrar dichos recursos en objetivos horizontales de interés común: desarrollo regional, I+D, pymes, protección del medio ambiente. (Ver apartado 3.3. *Directrices de la Unión Europea para el diseño y aplicación de políticas de apoyo empresarial*)
- g. Las directrices en vigor en la Unión Europea han sido ratificadas por la Administración General del Estado mediante la promulgación de normativas respecto a las ayudas públicas, aplicables en la totalidad de comunidades autónomas. No obstante, la vigencia del Concierto Económico Vasco desde 1878 supone un importante reto para España como Estado de Autonomías, en su afán de respetar y hacer cumplir la normativa europea. (Ver apartado 3.4. *Directrices Nacionales: Subvenciones y Relaciones Interadministrativas*; y 3.5. *Subvenciones en el Concierto Económico Vasco*).

Los argumentos esgrimidos han servido de base para la formulación de las proposiciones 1(i) y 1(ii):

P1(i): Los requisitos de otorgamiento y seguimiento de los programas de subvenciones diseñados y aplicados a nivel autonómico (Gobierno Vasco, Diputación y Ayuntamientos) difieren de los previstos en programas nacionales.

P1(ii): Los mecanismos de supervisión y control previstos en las subvenciones se incrementan en función del nivel de organización política, en virtud de lo cual las exigencias serán menores en el caso de autoridades locales (como serían los ayuntamientos), y mayores en ámbitos superiores (como el nacional).

La comprobación de las mismas se ha realizado mediante la comparación de los programas de subvenciones en los que han participado las empresas que conforman la muestra del estudio, detallados en el apartado 3.6 del presente capítulo, obteniendo los siguientes resultados:

- **Presentación de la solicitud:** en los tres niveles se evidencian similitudes en relación a este punto; en términos generales, la solicitud de subvención exige documentación relativa a la identificación de la empresa (CIF, certificados de estar al corriente con las obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social) y su representante, datos de las entidades

colaboradoras (en el caso de existir, deberá acreditarse la colaboración mediante documento escrito), e información respecto al proyecto (presupuesto, planificación, personal encargado de desarrollar el proyecto, experiencia en la ejecución de proyectos de tal naturaleza).

Para la mayoría de los programas se han diseñado modelos normalizados, los cuales son más exhaustivos en programas nacionales y autonómicos, debido a que exigen mayor precisión respecto al proyecto en sí mismo; por ejemplo, deben definirse responsables de ejecución e hitos por fase y/o tarea, experiencia detallada de la empresa y del equipo de trabajo en la ejecución de proyectos similares, identificación de variables para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados, presupuesto detallado por año.

- **Evaluación de la solicitud:** El proceso de análisis de solicitudes de subvención contempla diferentes y diversos aspectos, los cuales se analizan a continuación:
 - *Determinación de la calidad de beneficiarios:* este aspecto exhibe posturas antagónicas en atención al ámbito de que se trate; mayoritariamente a nivel nacional, los programas no contemplan discriminación positiva para que un solicitante pueda ser considerado como beneficiario de la ayuda, encontrándose abiertas a cualquier empresa que cuente con un proyecto enmarcado dentro del objeto de la subvención. Por su parte, los programas autonómicos incorporan diversas restricciones, siendo las más comunes la colaboración con un agente de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología, la participación de asociaciones, incluso la ubicación en una zona concreta del territorio. Finalmente, las subvenciones provinciales establecen como único requisito que se encuentre ubicada dentro del territorio gestionado por la autoridad otorgante (es decir, en la provincia de la Diputación de que se trate).
 - *Determinación de la cuantía de la subvención:* la presentación de una solicitud de subvención ante la administración se evalúa mediante la concurrencia competitiva, esto es la comparación de todas los proyectos recibidos a fin de determinar aquellos que se correspondan en mayor medida con el objeto de la convocatoria, lo cual en gran parte de las convocatorias se realiza mediante unos criterios preestablecidos a los que se les asigna una puntuación máxima a conseguir en caso de cumplir con el mismo (baremo). De esta manera, se obtiene una clasificación de proyectos en función de la calificación total obtenida, lo cual a su vez incide en la concesión o no de la ayuda. Siendo éste el método más común de análisis, es comprensible que la puntuación obtenida en este proceso condicione la cuantía total percibida por beneficiario; ello ocurre en el ámbito nacional y autonómico. A nivel provincial se contempla este sistema y al propio tiempo es común la definición a priori de proporciones y/o cuantías máximas a percibir: por ejemplo, 50% del total del presupuesto presentado.
 - *Plazo de resolución:* para todos los casos, el plazo máximo de resolución es de 6 meses.
- **Otorgamiento de la ayuda:** dentro de esta parte del proceso se han contemplado tres aspectos:

- *Tipo de ayuda:* en los programas del Gobierno Vasco y de las Diputaciones, las ayudas se materializan mediante la concesión de recursos de carácter no reintegrable, mientras que para el caso de la AGE, se trata de anticipos reintegrables con interés 0 o en su defecto, subvenciones no reintegrables pero que exigen la constitución de un aval por la cuantía total a percibir, como requisito previo al pago de la ayuda. El objetivo de esta disposición es definir un mecanismo que garantice el compromiso de la empresa en desarrollar las acciones que dieron lugar a la concesión, en los términos establecidos en la solicitud; en caso contrario, la administración puede adoptar la decisión de ejecutar el aval, total o parcialmente, para reintegrar las cantidades que han sido pagadas en exceso, en atención a los logros obtenidos por el beneficiario.
- *Forma de pago:* la gestión del pago de las ayudas concedidas muestra diferencias sustanciales en los diversos ámbitos. A nivel nacional, la condición previa es la constitución del aval descrito en el apartado previo y la consignación de pruebas que demuestren que el beneficiario se encuentran al día con sus obligaciones ante la Seguridad Social; a diferencia de la autoridad autonómica quien exige la justificación previa de los gastos incurridos según la planificación del proyecto en los términos aprobados en la resolución de concesión. Finalmente, la autoridad provincial procede al abono parcial de la subvención, debiendo presentarse la justificación de las acciones ejecutadas como requisito anterior al abono de la parte restante.
- *Obligaciones contraídas:* no existe un desarrollo exhaustivo de este apartado en los programas de subvención en estudio, considerando que las prescripciones establecidas en este sentido, se centran en obligaciones básicas, siendo las más importantes el compromiso de desarrollar las acciones incluidas en el proyecto aprobado, presentar las justificaciones en los términos contemplados en la convocatoria de subvención y la resolución de concesión, y suministrar cualquier dato que pueda exigir la administración en relación con el hecho que ha dado lugar al otorgamiento de la ayuda. Únicamente a nivel autonómico, se hace hincapié además en la obligación que contrae el beneficiario de hacer constar la financiación de la administración en cualquier acción de comunicación que se lleve a cabo, así como notificar la obtención de recursos de otras fuentes públicas en el caso en el que las hubiera.
- ***Seguimiento de la subvención:*** este apartado se refiere a los aspectos relacionados con el proceso posterior al otorgamiento de la subvención, para lo cual se han analizado los aspectos que se mencionan:
 - *Compatibilidad con otras subvenciones:* las disposiciones sobre este aspecto son variables en los tres ámbitos analizados. Los programas nacionales no contemplan a priori esta previsión, mientras que los programas autonómicos permiten la convergencia de distintas ayudas con limitaciones concretas, siendo las más destacables la necesidad de que las convocatorias se aproximen en cuanto a la finalidad o la cuantía total de ayudas no exceda el coste total del proyecto. Por su parte, las ayudas provinciales prohíben expresamente esta posibilidad.

- *Plazo para la presentación de la Justificación:* la justificación se entiende desde distintas perspectivas en los programas analizados. La AGE utiliza la justificación para conocer el proceso de avance en la ejecución del proyecto, por lo que el beneficiario deberá ajustarse a los hitos establecidos. En el caso del Gobierno Vasco, la justificación constituye un instrumento para comprobar la ejecución del proyecto en su totalidad, por lo que la justificación deberá presentarse posterior a la finalización del mismo en un plazo que oscila entre 1 y 15 meses según el programa. La última perspectiva que se observa es la utilizada por las diputaciones forales, quienes emplean este instrumento como mecanismo de control para el abono de la segunda parte de la ayuda, siempre y cuando se cumpliera la planificación que corresponde a la cuantía abonada.
- *Mecanismo de evaluación y Sanciones:* los distintos niveles de la administración que han sido evaluados, hacen uso de mecanismos diversos para controlar la utilización de las ayudas otorgadas; en tal sentido, la autoridad nacional constituye una comisión evaluadora para cada programa en la que participan funcionarios de distintas especializadas relacionadas con el objeto de la convocatoria. Por el contrario, el Gobierno Vasco y las diputaciones hacen uso de la estructura permanente de la que disponen para gestionar en su totalidad las subvenciones, ello implica evaluar las solicitudes, elaborar la propuesta de concesión y realizar el seguimiento (documental o in situ) de los proyectos financiados.

En conclusión, la comparación previa nos permite arribar a la conclusión de que existen divergencias y similitudes entre los programas de subvenciones mediante los cuales las empresas de la muestra han obtenido financiación, siendo relevante el nivel de la administración que concede la ayuda; al respecto, se ha elaborado un cuadro comparativo en el que se exponen los factores relevantes (Ver cuadro 26).

Cuadro 26. Cuadro Comparativo: Exigencias de los Programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias las empresas de la muestra

FASE	SIMILITUDES	DIFERENCIAS
Presentación de la solicitud	<ul style="list-style-type: none"> • En los tres niveles de la administración, se exige documentación relativa a la empresa y su representante, datos de las entidades colaboradoras en caso de que existiera, información del proyecto, experiencia en el desarrollo de proyectos similares. • Se suministran modelo normalizados a completar por parte del solicitante. 	<ul style="list-style-type: none"> • - • Los modelos normalizados son más exhaustivos en programas nacionales y autonómicos (mayor detalles respecto al proyecto y su ejecución)
Evaluación de la solicitud	<ul style="list-style-type: none"> • - • El método de selección de proyectos a financiar es la concurrencia competitiva, permitiendo además establecer la cuantía a conceder. • El plazo de resolución es de 6 meses 	<ul style="list-style-type: none"> • Los programas autonómicos y provinciales establecen discriminación positiva que favorece a empresas que colaboren con otras (autonómicos) o se encuentren ubicadas en la jurisdicción de la autoridad otorgante (en ambos casos). • A nivel provincial, la determinación de la cuantía puede estar definida a priori en la propia convocatoria; es común que se definan cantidades máximas a percibir. • -

Cuadro 26. Cuadro Comparativo: Exigencias de los Programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias las empresas de la muestra (Cont.)

FASE	SIMILITUDES	DIFERENCIAS
Otorgamiento de la ayuda	<ul style="list-style-type: none"> • Se han concedido subvenciones no reintegrables en los tres niveles. • - • Las obligaciones contraídas por el beneficiario son similares en los tres niveles de la administración 	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de la administración nacional, las subvenciones no reintegrables exigen la constitución de un aval. También es frecuente que las ayudas adquieran la forma de anticipos reintegrables con interés 0. • El mecanismo de pago de la ayuda es sustancialmente diferente en los tres niveles. • -
Seguimiento de la subvención concedida	<ul style="list-style-type: none"> • - • - • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios acerca de la compatibilidad de la subvención obtenida con otras ayudas son diferentes en los tres casos. • La determinación de los plazos para la presentación de la justificación se establece de formas diferentes, puesto que cumplen objetivos diversos. • El proceso de seguimiento se ejecuta de forma diferente en cada caso, siendo más específicos a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Es posible señalar en consecuencia, que existe una relación directa entre el nivel de la administración que gestiona una subvención y el grado de exigencia para la presentación y evaluación de la solicitud, así como para la concesión y seguimiento de la misma: *A mayor nivel de la administración, serán más exhaustivos los instrumentos de concesión de subvenciones para el sector empresarial.* Esta diferencia se evidencia con mayor claridad entre la administración nacional y la regional (que incluye la autonómica y la provincial), considerando que en éste último caso, las discrepancias existentes no constituyen en sí mismas un obstáculo a priori para que las empresas de diversos tamaños puedan concurrir.

La aseveración previa se sustenta en la concreción de los aspectos que incrementan los requerimientos para la obtención de financiación pública: (Ver Cuadro 27)

Cuadro 27. Relación Nivel de Administración - Grado de exigencia

ÁMBITO	GRADO DE EXIGENCIA	ASPECTOS RELEVANTES
Nacional	Alto	<ul style="list-style-type: none"> • La solicitud de la subvención es más exhaustiva por cuanto exige la definición de mayores detalles, como serían el plazo específico de desarrollo, el equipo responsable, fases, hitos, entre otros. • No hay mecanismos que permitan incrementar el acceso de las pymes, por lo que se genera competencia entre mayor número de empresas de tamaños diversos. • Subvenciones con mayor coste debido a su forma (cuando se trata de anticipos reintegrables) y a la necesidad de constitución de aval (en caso de que sean no reintegrables). • Obligación de presentar justificaciones periódicas que suponen mayor dedicación por parte del beneficiario • La existencia de una Comisión evaluadora específica por programa es susceptible de incrementar los controles (tanto a nivel documental como in situ), siendo susceptible de representar un coste mayor para la empresa, debido a la necesidad de responder a mayores solicitudes por parte de la autoridad administradora.
Autonómico	Medio	<ul style="list-style-type: none"> • En la solicitud, se exige una importante concreción de aspectos relativos al proyecto, lo cual condiciona los procesos posteriores de concesión y seguimiento. • En la mayoría de los casos analizados, se exige un esfuerzo importante de parte del beneficiario, considerando que debe efectuar la mayor parte de los gastos relativos al proyecto, a fin de poder presentar la justificación que le da acceso al cobro de la ayuda, es decir la subvención se convierte en un reembolso de los costes del proyecto ejecutado.
Provincial	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> • La obtención de recursos a este nivel impide al beneficiario acudir a otras ayudas para el mismo proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

3.7.2. PROPOSICIÓN 2: COOPERATIVAS INDUSTRIALES VASCAS Y PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE SUBVENCIONES

La comprobación de la proposición 1 permite continuar con el proceso de análisis establecido, cuyo segundo paso queda reflejado en la proposición 2(i) y 2(ii) citadas a continuación:

P2(i): La participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones se encuentra relacionada de manera inversa al establecimiento de requisitos para el otorgamiento y control de las mismas, situación que ha traído como consecuencia una mayor presencia en programas autonómicos.

P2(ii): Se estima que este comportamiento responde igualmente a la cercanía geográfica con autoridades locales, quienes han procurado adecuar las ayudas públicas a sectores específicos, atendiendo a sus objetivos estratégicos.

La tabla 22 muestra un resumen de los datos expuestos de forma individual en el apartado 3.6; en ella, se aprecia el comportamiento inestable de los recursos obtenidos por las empresas de la muestra: exhiben un crecimiento exponencial (en 00-03 con respecto a 96-99) y posteriormente una caída cercana al 30,69% en 04-07, a pesar de la tendencia creciente que se observa en las cuantías totales de los programas de los que han sido beneficiarias las cooperativas en estudio. Este comportamiento se ve fuertemente influenciado y en cierta medida encuentra explicación, en la pauta registrada por las ayudas autonómicas, por ser las únicas que no responden a la tendencia alcista de las subvenciones nacionales y provinciales (las ayudas autonómicas registran un crecimiento exponencial estimado en 778,50% en 00-03, mientras que experimentan una contracción del 42,87% en 04-07).

Tabla 22. Participación de la Muestra en Programas de Subvenciones

		Nacional	Autonómico	Provincial	TOTAL
96-99	Cuantía Programa	137.353.478,80	178.001.199,49	0,00	315.354.678,29
	Cuantía Muestra	3.472.353,37	7.566.236,59	0,00	11.038.589,96
	% Muestra	2,53	4,25	0,00	3,50
00-03	Cuantía Programa	551.791.801,50	665.991.262,40	1.863.137,52	1.217.783.063,90
	Cuantía Muestra	8.439.984,12	66.469.569,95	117.879,99	74.909.554,07
	% Muestra	1,53	9,98	6,33	6,15
04-07	Cuantía Programa	655.589.085,79	568.554.354,88	7.703.440,71	1.224.143.440,67
	Cuantía Muestra	13.952.265,45	37.973.758,84	512.062,04	51.926.024,29
	% Muestra	2,13	6,68	6,65	4,24

Fuente: BOE, BOPV, BOA, BOG, BOV (1996-2007). Elaboración propia.

No obstante, en todos los intervalos del período de análisis se constata que los importes obtenidos de la administración autonómica son superiores a aquellos de origen nacional o provincial, siendo patente además que las mayores proporciones (en base al total concedido por los programas en los que han sido beneficiarias las empresas de la muestra) se registran en los niveles más bajos de la administración. En efecto, mientras que en programas nacionales las cooperativas industriales vascas han obtenido entre 1,53 y 2,53% del total de recursos otorgados, a nivel provincial la magnitud se incrementa y sitúa entre el 6,33 y 6,65%, y oscila entre 4,25 y 9,98% en el ámbito autonómico.

Con tales consideraciones, no es posible aseverar que las cooperativas industriales vascas participen de forma más reiterativa en un nivel frente a otro, debido a que no se disponen datos acerca del número de solicitudes presentadas y rechazadas. Por el contrario, los datos analizados

permiten concluir que las cuantías más significativas de ayuda pública dirigidas a las empresas del estudio han provenido de fuentes autonómicas, caracterizadas por mantener un nivel de exigencia medio respecto a la gestión de tales subvenciones, tal y como quedó demostrado en el apartado 3.7.1.

En este hilo argumental, se podría pensar que siendo la autoridad provincial la que menor grado de exigencia exhibe y la que más próxima se encuentra a la empresa, la obtención de subvenciones de esta fuente sería más cuantiosa y continua; sin embargo, se estima importante señalar, que la relación *participación de las cooperativas industriales vascas – nivel de exigencia de las programas de ayudas* se ve influenciado directamente por la capacidad de financiación de la que disponga el nivel de la administración que gestiona la subvención. Como se percibe en la tabla 22, los recursos totales gestionados por la autoridad local más cercana a la empresa (Diputaciones) son considerablemente inferiores a las dotaciones del gobierno autonómico y nacional, los cuales muestran mayores similitudes entre sí para los casos analizados.

Con base en las aseveraciones previas, queda establecida la existencia de una relación inversa entre la participación de las cooperativas industriales vascas y el nivel de exigencia de los programas de ayuda, así como la cercanía geográfica y la capacidad de financiación: *A menor nivel de exigencia de los programas de ayuda, mayor proximidad geográfica exista entre el solicitante y el otorgante, y mayor capacidad de financiación disponga la administración, la participación de las cooperativas industriales vascas en las ayudas públicas será superior.*

Resulta relevante contrastar esta proposición con el comportamiento particular que han registrado estas empresas en función de su tamaño, para lo cual se ha construido la tabla 23 expuesta seguidamente.

Tabla 23. Subvenciones nacionales, autonómicas y provinciales: Nº beneficiarias según tamaño

	% Beneficiarios / Total Muestra		
	Nacional	Autonómico	Provincial
Microempresas	0,00	26,32	5,26
Pequeñas	16,33	46,94	10,20
Medianas	36,84	63,16	18,42
Grandes	77,27	45,45	31,82

Fuente: BOE, BOPV, BOA, BOG, BOV (1996-2007). Elaboración propia.

De ellas se desprenden las siguientes consideraciones:

- Las subvenciones nacionales han sido obtenidas esencialmente por grandes cooperativas, sin obviar la participación de medianas empresas.
- En el caso de las ayudas autonómicas y provinciales, se observa una fuerte presencia de medianas empresas, sin que ello impida la participación de pequeñas e incluso grandes cooperativas.
- Destaca la proporción de subvenciones autonómicas percibida por las microempresas.

En conclusión, el tamaño de empresa no afecta horizontalmente la proposición formulada previamente, a excepción del caso de las grandes empresas, por lo que se hace necesario profundizar en el planteamiento formulado en los términos siguientes:

P2(i): La participación de las cooperativas industriales vascas de menor tamaño, específicamente las microempresas y pymes, en programas de subvenciones se encuentra relacionada de manera inversa al establecimiento de requisitos para el otorgamiento y control de las mismas, situación que ha traído como consecuencia una mayor presencia en programas autonómicos.

P2(ii): Se estima que este comportamiento responde igualmente a la cercanía geográfica con autoridades locales y a la capacidad de financiación de la que dispongan los distintos niveles de la administración gestores de las subvenciones.

En la proposición original se hace referencia a la definición de la política general de subvenciones aplicada por el Gobierno Vasco³⁸. A pesar de que se ha estimado pertinente el estudio y comprobación de esta aseveración toda vez que sean analizados en profundidad los diversos instrumentos legales sobre los que se sustentan las líneas generales de actuación del gobierno autonómico (*Ver Capítulo 4*), es importante destacar las conclusiones de la investigación desarrollada por Mas-Verdú (2003: 137) debido a que argumenta que en el desarrollo de la política institucional de los países europeos (incluso de la propia Unión Europea) se percibe una mayor descentralización (regionalización), lo cual se hace visible mediante la creación y/o consolidación de "...poderes públicos subestatales dotados de un mayor o menor grado de autonomía, o bien desconcentrando territorialmente las acciones del poder político central."

La relevancia que han ido adquiriendo las regiones ha requerido la definición de criterios que permitan analizar las diferencias entre las mismas. Bajo esta premisa, se crea la Nomenclatura de Unidad Territorial Estadística (NUTS), creadas por las Oficina Europea de Estadísticas (Eurostat) y aprobadas en 1988, pero que no entraron en vigor hasta 2003; su objetivo es dar uniformidad a las estadísticas regionales europeas. La NUTS tiene 3 niveles de jerarquía, establecidos mediante el criterio de unidad administrativa, entendida como una región geográfica con autoridad administrativa y competencia institucional y legal en el país de que se trate.

El Reglamento (CE) no 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, *por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS)* establece en el apartado 2 del artículo 2:

La nomenclatura NUTS es jerárquica. Subdivide cada Estado miembro en unidades territoriales del nivel NUTS 1, que a su vez se subdividen en unidades territoriales del nivel NUTS 2, subdivididas por último en unidades territoriales del nivel NUTS 3.

Asimismo, el apartado 2 del artículo 3 del referido reglamento indica el procedimiento de clasificación para la determinación del nivel NUTS:

Para establecer el nivel NUTS en que habrá de clasificarse una clase dada de unidades administrativas de un Estado miembro, el tamaño medio de dicha clase de unidades administrativas del Estado miembro deberá hallarse dentro de los siguientes umbrales de población:

Nivel	Mínimo	Máximo
NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800.000	3 millones
NUTS 3	150.000	800.000

³⁸ Se contempla la frase: *quienes han procurado adecuar las ayudas públicas a sectores específicos, atendiendo a sus objetivos estratégicos*

Posteriormente, en 2005 la Comisión de las Comunidades Europeas hizo pública una comunicación en la que esgrime distintos argumentos para justificar la profundización en la nomenclatura NUTS, en la que señala que:

Para atender las crecientes necesidades generales de información a nivel local, la Comisión creó un sistema de información infrarregional como primer paso para establecer una clasificación comunitaria de unidades administrativas locales (LAU en sus siglas inglesas) compatibles con la NUTS (Comisión Europea, 2005b: 2).

En conclusión, estas consideraciones son entendidas como evidencias con miras a arribar a la constatación de la relevancia de las autoridades locales en la definición de la política de apoyo al sector empresarial; sin embargo y como ha sido indicado, este análisis será retomado y profundizado en próximos apartados.

3.7.3. PROPOSICIÓN 3: COOPERATIVAS INDUSTRIALES VASCAS Y USO DE LAS SUBVENCIONES

Utilizando como punto de partida, la importancia de los recursos autonómicos percibidos por las cooperativas de la muestra, se pasa a analizar la tercera proposición:

P3(i): Los fondos públicos autonómicos, en las cooperativas industriales vascas han estado dirigidos a financiar actividades, iniciativas y/o proyectos de innovación, con el propósito de ofrecer productos diferenciados e incidir positivamente en el nivel de competitividad.

P3(ii): Esta decisión responde no sólo a la necesidad de mantenerse y crecer en el mercado, y de minimizar los riesgos asociados a este tipo de acciones, sino al impulso que las autoridades autonómicas han otorgado a la innovación en la región.

Las cuantías totales percibidas por las cooperativas de la muestra, provenientes de fuentes nacionales (*ver tabla 11*) muestran que la financiación de proyectos de I+D+i ha sido una categoría relevante en los diferentes intervalos del período de estudio, siendo necesario destacar igualmente la importancia de ayudas a la creación de empresas al final del mismo (04-07), tal y como fue referido en el apartado 3.6.1 (*Subvenciones nacionales: características, comportamiento y destino*).

Por su parte, y retomando las consideraciones esgrimidas en el apartado 3.6.2 (*Subvenciones autonómicas: características, comportamiento y destino*) las ayudas autonómicas respecto a la financiación de proyectos de I+D+i exhiben un comportamiento inestable durante el período de estudio, pasando de ser la principal categoría en 96-99, a constituir la cuarta en el intervalo siguiente (00-03) con una significativa diferencia respecto a la principal área, y recuperando nuevamente el primer puesto en el lapso 04-07 (*Ver tabla 15*).

Finalmente, para el caso de las subvenciones provinciales, es difícil establecer una jerarquía que refleje las categorías por medio de las cuales se han obtenido mayores recursos, por cuanto se perciben cambios sustanciales de un intervalo a otro: en 00-03 serán las subvenciones para la formación las que mayor cuantía registran, mientras que en 04-07, serán las relativas a internacionalización en primer lugar, y posteriormente las relacionadas con proyectos de I+D+i (*Ver tabla 19 en apartado 3.6.3, Subvenciones provinciales: características, comportamiento y destino*).

Estos datos conllevan a la conclusión de que las ayudas dirigidas a la financiación de proyectos de I+D+i han sido relevantes a lo largo del período de estudio, teniendo en consideración que en momentos puntuales y según el nivel de la administración de que se trate, esta relevancia podrá ser más evidente que en otros casos.

En respuesta a la comprobación de la proposición formulada se ha estimado pertinente ampliar el análisis haciendo hincapié en el número de beneficiarios y el tamaño de empresa para el caso de las dos categorías principales en las subvenciones autonómicas (I+D+i e Internacionalización).

- En el lapso 96-99, las subvenciones en concepto de financiación de proyectos de I+D+i se constituyen como las principales en cuanto a los tres elementos de análisis: cuantía, número de beneficiarias y promedio por empresa, exhibiendo diferencias sustanciales respecto a las ayudas percibidas por otros conceptos para todos los tamaños de empresas, a excepción de las microempresas, las cuales no han sido beneficiarias de este tipo de subvenciones.
- En 00-03 se produce un cambio sustantivo sobre el particular, puesto que se experimenta un incremento exponencial de las ayudas para la internacionalización de las empresas y al mismo tiempo, un decrecimiento importante respecto a las subvenciones de I+D+i. Analizando el número de empresas beneficiarias, se situaría en la segunda posición, y respecto al promedio otorgando por empresa en el tercero. Por tales razones, resulta difícil ratificar la relevancia de estas subvenciones para este lapso.
- El intervalo 04-07 presenta similitudes con 96-99, considerando que la categoría I+D+i recupera su relevancia tanto en cuantía como en número de beneficiarios y promedio recibido por cooperativa para el caso de las grandes y pequeñas empresas (el mayor promedio percibido por las medianas empresas se registra en la categoría reestructuración financiera)

Las observaciones esgrimidas constituyen una evidencia del cumplimiento de la proposición formulada, siendo pertinente incorporar ligeras matizaciones en los términos siguientes:

P3(i): Los fondos públicos autonómicos en las cooperativas industriales vascas han estado dirigidos *mayoritariamente* a financiar actividades, iniciativas y/o proyectos de innovación, con el propósito de ofrecer productos diferenciados e incidir positivamente en el nivel de competitividad.

P3(ii) *Esta situación se produce en pymes y grandes cooperativas, cuya decisión responde a la necesidad de mantenerse y crecer en el mercado, y de minimizar los riesgos asociados a este tipo de acciones.*

P3(iii) La situación de las microempresas dista sustancialmente de la experimentada por pymes y grandes cooperativas industriales vascas, considerando que su participación en las subvenciones autonómicas ha sido incipiente respecto a cuantías y número de beneficiarios, y que no han sido beneficiarios de subvenciones de apoyo a la I+D+i.

Es de destacar que se procederá a abordar lo relativo al rol adoptado por las autoridades autonómicas, cuando se analicen las prioridades estratégicas en los distintos niveles de la administración (Ver Capítulo 4, Algunas Experiencias: Gestión de Subvención de apoyo a la Innovación).

Capítulo 4

Algunas Experiencias: Gestión de Subvenciones de Apoyo a la Innovación

4. Algunas Experiencias: Gestión de Subvenciones de Apoyo a la Innovación

4.1. POLÍTICA EUROPEA DE INNOVACIÓN

Gunter Verheugen, Vicepresidente de la Comisión Europea para la empresa y la industria (Cepes, 2009: 1) define la innovación como una cualidad del ser humano que le permite convertir ideas en valor, prosperidad y bienestar; hace uso de esta definición para justificar la celebración en 2009 del Año Europeo de la Creatividad y la Innovación. Asimismo, ratifica la visión con la que se compromete Europa respecto a estos temas: se trata de una materia de naturaleza sistémica que condiciona directamente la definición de políticas para su promoción, y que exige un compromiso continuo para garantizar la cooperación entre el sector privado y público, de forma tal que se haga un mejor aprovechamiento del potencial innovador de las personas para revertirlo en beneficios económicos y sociales que den respuestas a los nuevos retos a los que se enfrenta Europa en la actualidad.

La celebración de este Año de la Creatividad y la Innovación se sustenta en la Decisión N° 1350/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 1 de diciembre de 2008, en cuyo apartado 1 del artículo 2 se establece su objetivo medular:

...respaldar los esfuerzos de los Estados miembros para promover la creatividad por medio del aprendizaje permanente, como motor de la innovación y como factor clave del desarrollo de las competencias personales, laborales, empresariales y sociales de todos los individuos en la sociedad, así como de su bienestar social.

Reconoce de igual forma, que promover desde las altas instancias, acciones simultáneas en todos los países de la Unión Europea, constituye un factor clave para el éxito del cumplimiento de las estrategias definidas previamente en materia de innovación, por cuanto permite crear sinergias y masa crítica con miras a maximizar los esfuerzos de diversas magnitudes que se están llevando a cabo en todos los niveles (regional, nacional, local).

No obstante, el trasfondo de la estrategia europea en innovación puede encontrarse en los distintos instrumentos que han sido puestos en marcha previamente; por ejemplo, El libro Verde de la innovación, la Estrategia de Lisboa y la Nueva Estrategia Europa 2020, a las cuales se hará referencia en los próximos apartados.

4.1.1. RASGOS GENERALES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INNOVACIÓN

Desde larga data, se observa un continuo esfuerzo por parte de la Unión Europea en el sentido de apoyar la actividad innovadora de las empresas ubicadas en los distintos países miembros; ello se puso de manifiesto desde la publicación del **Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo** de 1993 (Comisión Europea, 1993b), documento en el que se señala que el acompañamiento de los esfuerzos en torno a la innovación por parte del sector empresarial resulta el punto crucial para mantener y reforzar la competitividad y el empleo.

Esta declaración se ve limitada en cuanto a su aplicación y requiere un mecanismo de profundización y aplicación real, por lo que se publica en 1995 el **Libro Verde de la Innovación**, siendo su objetivo esencial determinar los aspectos de los que depende la innovación en Europa, con el propósito de diseñar acciones específicas que incrementen la capacidad de innovación en la Unión. Desde este momento, la Comisión Europea destaca la importancia de entender la innovación desde sus distintas dimensiones, puesto que a la fecha se centraba en el análisis en una única: *la tecnológica*.

Sobre el particular señala que la innovación es "...sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas económica y social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas..." (Comisión Europea, 1995: 4); innovar supone incidir directamente en la organización de la empresa, para que la producción, la gestión, la distribución se adapte al cambio introducido, proceso en el cual la persona juega un rol esencial.

En definitiva, el Libro Verde la Innovación constituye un mecanismo que complementa y profundiza las acciones definidas previamente, y refleja la estrategia europea de fomento de la innovación aplicada para el tiempo en el que fue publicado, caracterizado por la debilidad financiera que presentaba el sistema de investigación y los sistemas industriales debido a la limitada inversión en I+D, y la carencia de coordinación de las actuaciones que se estaba desarrollando en materia de investigación y desarrollo tecnológico en Europa: "La deficiencia más grave es su comparativamente escasa capacidad de transformar los avances científicos y logros tecnológicos en éxitos industriales y comerciales" (Comisión Europea, 1995: 11).

En el libro Verde de la Innovación, la Comisión aborda múltiples aspectos en torno a la innovación; sin embargo, se ha estimado pertinente destacar lo concerniente a la normativa para promover la innovación y sus tendencias en los países de la Unión; el papel de las pymes y las acciones que se derivan del diagnóstico realizado.

Uno de los puntos de partida de mayor relevancia, a juicio de la Comisión Europea (1995: 22) es el establecimiento de reglas de juego eficaces para estimular la innovación, centrando la atención en dos áreas fundamentales: la competencia efectiva y la protección jurídica.

- *Competencia efectiva*: se entiende como la aplicación de las políticas necesarias para garantizar la competencia entre empresas ubicadas en distintos países miembros, por medio de la prohibición de monopolios en determinados sectores y el establecimiento de normas claras y aplicables respecto a las ayudas estatales. El objetivo de tales instrumentos es favorecer la comercialización de nuevos productos y procesos de

producción; es esencial mantener el débil equilibrio entre garantizar la competencia como mecanismo estimulador de la innovación y apoyar acuerdos de cooperación entre empresas, así como ayudas estatales para acompañar dichos esfuerzos.

- *Protección jurídica eficaz y adaptada*: la meta al respecto es garantizar al innovador que podrá obtener los beneficios de la innovación desarrollada, a través de los instrumentos jurídicos pertinentes, siendo imprescindible que éstos se adecuen continuamente a las tendencias del mercado. No basta con alcanzar este objetivo en el seno de la Unión Europea, sino que una protección eficaz requiere insistir en la armonización a nivel de la OMC, incluso entre los Miembros de la OCDE.

La Comisión Europea (1995: 29) destaca las tendencias observables para el momento en la mayoría de los países de la Unión:

- Mayor relevancia otorgada en las políticas nacionales a la ciencia y tecnología, al desarrollo de la investigación industrial y la cooperación sector público-universidad-empresa (enfoque de la triple hélice).
- Simplificación de los procesos administrativos.
- Esfuerzos significativos para aumentar la base de infraestructuras básicas (autopistas de la información) y aplicaciones de la sociedad de la información.
- Incremento de estudios en torno a las dificultades para la explotación de las tecnologías, lo que es susceptible de traducirse en una reducción considerable del tiempo de entrada en el mercado de los desarrollos.
- Nuevos y reforzados mecanismos para financiar la innovación, como sería la atracción de capital privado para apoyar la actividad innovadora o la creación de empresas de tecnología.
- Mayor implicación de los usuarios en los proyectos de investigación como fuente de difusión de las tecnologías y estimulación de la demanda.
- Incremento del interés por las pymes y sus características diferenciadoras.
- Aumento de la importancia otorgada a las escalas regionales y locales.

Estos dos últimos aspectos requieren una consideración especial en el análisis en cuestión, por cuanto son dos factores cruciales y que caracterizan de manera indudable a Europa: "...el 99,8% de las empresas comunitarias tienen menos de 250 trabajadores (y el 91% menos de 20)..." (Comisión Europea, 1995: 30); "En los años 80 se han multiplicado en las regiones los organismos públicos y privados de apoyo a las empresas (polos tecnológicos, centros de demostración, agencias de transferencia de tecnología, etc.)" (Comisión Europea, 1995: 32).

A pesar de la presencia significativa de las pymes en Europa, la mayor parte de las ayudas públicas para el fomento de la innovación han sido diseñadas a medida de las grandes empresas, por lo que no es de extrañar que entre el 60 y el 80% de éstas no acceden a fuentes públicas de financiación. En esta situación trae como consecuencia dificultades medulares para financiar desarrollos en este

tipo de empresas, que además se caracterizan por carencias en su capacidad de gestión (Comisión Europea, 1995: 29).

Considerando que las pymes representan el núcleo de las economías locales, debido a que la mayoría ejerce su actividad en un ámbito que no suele exceder los 50 kilómetros de su sede, la única opción viable para que éstas sean capaces de emprender proyectos innovadoras es mediante el apoyo de los gobiernos locales que se muestran más cercanos a su eje central de actividad, y les proveen de servicios básicos para realizar diagnósticos de necesidades y capacidades enfocadas a la innovación, como punto de partida para mejorar su situación competitiva; en ocasiones, este proceso deriva en la orientación de las pymes a fuentes de apoyo especializadas (Comisión Europea, 1995: 33).

En tal sentido, desde Europa se ha insistido en la imperiosa necesidad de diseñar y aplicar iniciativas que favorezcan a las pymes y le permitan un mayor acceso a las fuentes de financiación públicas disponibles, entre las que destacan aquellas contempladas en el programa Brite-Euram 1991-1994³⁹:

- Un procedimiento de presentación y evaluación de propuestas en dos tiempos: los candidatos con una propuesta simplificada aceptada perciben un ayuda exploratoria del 75% del coste de la preparación de la solicitud completa y del proceso de búsqueda de socios.
- Se contemplan los proyectos CRAFT (investigación cooperativa):

varias PYMEs con necesidades similares aúnan esfuerzos, y con la ayuda del programa de investigación subcontratan la investigación a una universidad, un organismo de investigación o una empresa. Las ventajas están claras: los proyectos permiten a las PYMEs compartir riesgos e inversión, desarrollar tecnologías innovadoras específicas para sus propias necesidades y forjar relaciones transfronterizas con otras PYMEs y organismos de investigación. (Comisión Europea, 1997a: 19)

- Se crea una red de intermediarios (red CRAFT) para ejercer la función de informar y ayudar a las pymes a nivel nacional, regional y local.

El panorama descrito sirvió de base para la definición de 13 vías de acción, las cuales están recogidas en el apartado V del Libro Verde de la Innovación; éstas son expuestas en el cuadro que se muestra seguidamente (*Ver Cuadro 28*).

Cuadro 28. Libro Verde de la Innovación: Acciones prioritarias

Acción	Descripción
1. Incrementar la alerta y la prospectiva tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la alerta tecnológica y conseguir un acceso fiable a información actualizada. • Se crea el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla, cuyo objetivo es recoger de forma ágil y rápida información disponible pertinente y codificarlas para que puedan ser utilizadas. • Se recomienda la construcción de encuestas estadísticas periódicas sobre la innovación tecnológica en los Estados Miembros

³⁹ El programa Brite-Euram 1991-1994 es una iniciativa europea para simplificar la participación de las pymes en los programas comunitarios de I+D incluidos en el cuarto programa marco.

Cuadro 28. Libro Verde de la Innovación: Acciones prioritarias (Cont.)

Acción	Descripción
2. Una mejor orientación de la investigación hacia la innovación	<p>A nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la proporción de PIB dedicado a I+D+i • Fomentar la investigación desarrollada por las empresas (esencialmente con financiación propia) • Mejorar la explotación de los resultados de investigación • Reforzar los mecanismos que conectan la investigación fundamental con la innovación, haciendo hincapié en los mercados con mayor potencial de crecimiento (sectores punta y eco-negocios) • Crear mecanismos de detección de las demandas de las pymes <p>A nivel comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar los grupos operativos para garantizar la participación temprana de las pymes. • Fortalecer los mecanismos de participación y aprovechamiento por parte de las pymes de la investigación comunitaria. • Fomentar la cooperación inter-programas para procurar la integración de factores de innovación social y tecnológica en el ámbito más cercano al ciudadano. • Reforzar los mecanismos de seguimiento y evaluación de programas y proyectos de investigación. • Contemplar las experiencias de las pymes en la preparación del Quinto Programa Marco. • Rediseñar conjuntamente con usuarios finales, industriales e investigadores el método de definición del contenido de los programas de investigación comunitarios
3. Desarrollar la formación inicial y permanente	<p>A nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en programas escolares la visión de empresa y la innovación • Considerar nuevas profesiones que respondan a las necesidades de la innovación • Estimular la formación permanente, siendo esencial desarrollar la formación sobre nuevas tecnologías, innovación y transferencias de tecnologías. • Desarrollar la formación de ingenieros y técnicos del sector terciario, por medio de la cooperación entre instituciones educativas. <p>A nivel comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear una red europea con medios pedagógicos resultantes de cooperación entre industriales e instituciones educativas y formación. • Crear una forma europea de acreditación de competencias técnicas y profesionales. • Constituir un Observatorio Europeo de Prácticas Innovadoras.
4. Favorecer la movilidad de estudiantes e investigadores	<ul style="list-style-type: none"> • Desde los Estados se deben desarrollar y aplicar acciones que favorezcan las diferentes formas de movilidad, mientras que desde la Comunidad se debe reducir los obstáculos reglamentarios en torno a este tema. • Favorecer la movilidad de investigadores e ingenieros hacia las pymes para promover la transferencia de conocimiento. • Fomentar las asociaciones transnacionales en cuanto a enseñanza y gestión de la innovación y sensibilización de jóvenes
5. Ayudar a la concienciación sobre los efectos beneficiosos de la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Convencer a la opinión pública de los efectos positivos de la innovación, destacando para ello el lanzamiento de un proyecto de interés comunitario. • Conceder premios o menciones europeas a iniciativas innovadoras en los ámbitos científico, técnico, social, de diseño.
6. Mejorar la financiación de la innovación	<p>A nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar mecanismos de seguro del riesgo derivado de la innovación. • Experimentar iniciativas de financiación de la innovación: mecanismos de garantía inicial • Desarrollar fuentes de capital paciente y orientarlo hacia la innovación. <p>A nivel nacional y comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de las condiciones para el desarrollo en Europa de mercados bursátiles dirigidos a empresas en crecimiento. • Crear ventanillas únicas para mejorar el acceso a las ayudas públicas y comunitarias en materia de innovación. <p>A nivel comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervención del Fondo Europeo de Inversiones a favor de las pymes innovadoras, mediante la concesión de garantías a intermediarios financieros y proveedores de capital riesgo. • Apoyo eventual para la creación de fondos plurinacionales de capital de arranque para promover el surgimiento de empresas de alta tecnología • Conceder préstamos a bajo interés para desarrollar proyectos a corto plazo en el que se involucren pymes de Estados miembros diferentes.
7. Instaurar una fiscalidad favorable a la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar medidas fiscales favorables a la innovación, sobretudo en cuanto a inversiones intangibles y del capital riesgo, sin obviar la obligación de controlar el gasto público dentro de la Unión. • Cada Estado Miembro deberá definir estrategias coherentes en materia de exenciones fiscales y sociales

Cuadro 28. Libro Verde de la Innovación: Acciones prioritarias (Cont.)

Acción	Descripción
8. Fomentar la propiedad intelectual e industrial	<p>A nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ratificar el convenio sobre patente comunitaria para que entre en vigor. • Contribuir con las empresas en la definición de una estrategia respecto a la protección intelectual e industrial. • Proveer asistencia para luchar contra las imitaciones y falsificaciones. <p>A nivel comunitario e internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuar con la armonización de los sistemas de propiedad intelectual. • Reforzar los instrumentos de lucha contra las imitaciones. • Promover servicios de información sobre patentes como método de vigilancia tecnológica
9. Simplificar las formalidades administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión simplifica los procedimientos y formalidades para el acceso a sus programas y las autorizaciones que concede y los controles que efectúa. • Esta simplificación se debe trasladar a nivel nacional. • Se propone el diseño de un método para evaluar el rendimiento en el ámbito de la simplificación administrativa.
10. Un entorno jurídico y reglamentario favorable a la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el reglamento sobre el estatuto de la sociedad europea para reducir los obstáculos a la innovación. • Apoyar acuerdos voluntarios entre empresas y poderes públicos con niveles de rendimiento elevados en términos económicos, ambientales y energéticos. • Analizar la posibilidad de estimular la demanda de productos y procedimientos innovadores con los medios existentes en las directivas sobre contratos públicos. • Continuar con esfuerzos de liberalización de mercados. • Estudiar la creación de un sistema de control horizontal de las ayudas regionales a los grandes proyectos de inversión.
11. Desarrollar acciones de inteligencia económica	<p>A nivel nacional y regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensificar las acciones de sensibilización de las empresas sobre los métodos de inteligencia económica. • Crear instancias nacionales de concertación. • Fomentar la reflexión de nivel regional sobre este ámbito. • Destacar la experiencia de empresas o agrupaciones de pymes que han tenido éxito <p>A nivel comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la interconexión de instancias nacionales de concertación e intercambio de buenas prácticas • Lanzar ayudas a pymes utilizando programas existentes, incluyendo la incitación a acciones colectivas. • Reforzar la explotación de los recursos y fuentes internos de información de la Comunidad.
12. Fomentar la innovación en las empresas, particularmente en las pymes y reforzar la dimensión regional de la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar y ayudar la creación de agrupaciones de pequeñas empresas para que puedan estar en mejor posición frente a la competencia con las grandes. • Mejorar y completar las infraestructuras de apoyo a las empresas. • Reforzar la cooperación universidad-industria para favorecer la transferencia de conocimiento. • Facilitar la difusión de buenas prácticas • Desarrollar el apoyo a la elaboración de estrategias regionales de innovación y transferencia de tecnología entre regiones. • Reforzar la función de los Centros Europeos de Empresa e Innovación. • Diseñar planes de formación dirigidos a los responsables de las administraciones públicas locales, regionales y nacionales respecto a la política de innovación.
13. Renovar la intervención pública a favor de la innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la estabilidad temporal de la acción pública y su orientación a la satisfacción de necesidades colectivas. • Promover el cambio de las actitudes públicas para promover más espacios de consulta y asociación con el sector privado. • Racionalización de los recursos públicos. • Hacer un entorno más favorable a la innovación. • Garantizar la concertación entre los encargados de tomar las decisiones y la consulta a los participantes.

Fuente: Comisión Europea (1995: 63-82)

La puesta en práctica de estas líneas de acción requirió la elaboración de un documento en el que se recogieran las pautas de actuación; el producto final de este esfuerzo quedó reflejado en el Plan de Acción para la Innovación en Europa, instrumento en el que se define tres ámbitos de acción: promover una cultura de innovación, establecer un marco favorable y articular mejor investigación e innovación (Comisión Europea, 1996a: 2). En definitiva, este plan de acción reorganizaba las líneas de actuación del Libro Verde de la Innovación y las operativizaba, estableciendo prioridades

estratégicas para cada caso, y mecanismos de evaluación periódica, con el propósito de determinar el grado de avance en la consecución de los objetivos planteados.

En torno a los ámbitos de acción establecidos en el plan, resulta importante retomar las consideraciones básicas respecto a cada una de ellas:

- Promover una cultura de innovación:

Innovar supone creatividad, espíritu de iniciativa y de empresa, gusto y control del riesgo, aceptación del error, de la movilidad social, geográfica o profesional. Pero innovar requiere también otras virtudes: la capacidad de anticiparse a las necesidades, el rigor en la organización, el control de los retrasos y costes. La innovación recurre cada vez más a las interacciones más diversas; también las competencias en cuanto a recopilación y tratamiento de la información, comunicación interpersonal o social le son necesarias. Se precisa asimismo una cultura favorable (Comisión Europea, 1996a: 24).

- Establecer un marco favorable:

Crear un medio ambiente favorable a la innovación supone, en primer lugar, que la competencia pueda ejercerse plenamente. Se trata a continuación de establecer un sistema de protección de la propiedad intelectual e industrial, eficaz y a un coste aceptable. Ello implica también la búsqueda asidua de una reducción de las dificultades que pesan sobre las empresas, en particular de las formalidades administrativas, manteniendo sin embargo la protección de que gozan los consumidores en cuanto a sanidad, seguridad y medio ambiente. Finalmente es necesario que los innovadores tengan un acceso fácil a la financiación necesaria para las distintas etapas de los proyectos y que el tratamiento fiscal de la innovación la fomente (Comisión Europea, 1996a: 32).

- Articular mejor investigación e innovación:

Las empresas europeas tienen más dificultades que sus competidores para transformar los frutos de la investigación en innovaciones... Hay que reconocer no obstante, si nos atenemos a la observación de cierto número de indicadores, que los esfuerzos emprendidos se han revelado hasta ahora insuficientes.

Todo ello implica que se tomen una serie de medidas específicas, fundamentalmente de competencia nacional, a las que la Comunidad puede aportar apoyo y eco, mediante la difusión de las buenas prácticas, el establecimiento de pasarelas entre los sistemas nacionales de innovación y la instauración de medidas similares o de acompañamiento, a escala de la Unión.

La segunda serie de medidas se refiere a la arquitectura y los métodos del Programa marco con el fin de garantizar una mejor adecuación a las necesidades de las empresas y de la sociedad y de integrar plenamente las dimensiones innovación y PYME, en especial por medio del desarrollo del sistema de grupos operativos como mecanismos de coordinación.

Por último, la Comunidad garantizará la movilización efectiva en este sentido de las demás políticas e instrumentos, y más concretamente de los fondos estructurales y las medidas de cooperación internacional (Comisión Europea, 1996a: 44-45).

Durante la reunión del Consejo Europeo⁴⁰ en el año 2000, se destaca la importancia de fomentar la innovación para hacer frente a los restos de la globalización y de la “nueva economía del conocimiento” (Comisión Europea, 2000a:4), debido a la profundización del impacto ocasionado por

⁴⁰ El Consejo Europeo congrega a los Presidentes y/o los primeros ministros de los Estados miembros, así como el Presidente de la Comisión Europea en reuniones celebradas hasta cuatro veces al año. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se ha convertido en una institución, cuyo objetivo es determinar la dirección y las prioridades políticas generales de la Unión Europea.

las tecnologías de la información y la comunicación. Para este momento, se consideran los avances obtenidos mediante la aplicación del plan de acción del 96, pero al propio tiempo, se entiende que el nivel global de innovación de la Unión continua siendo bajo en comparación con los principales competidores, por lo que se adopta la Estrategia de Lisboa o Agenda de Lisboa, siendo su meta estratégica convertir a la Unión en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de generar crecimiento económico sostenible, más empleos y de mejor calidad y una mayor cohesión social.

Basados en este objetivo, la Comisión Europea recoge en su comunicación COM(2000) 567 (Comisión Europea, 2000a: 4) las directrices generales para incrementar el nivel de innovación en la Unión, cumpliendo con los dos requisitos básicos trazados por el Consejo Europeo:

- Obtener el mayor beneficio respecto a la innovación de la investigación nacional y comunitaria.
- Crear un entorno que favorezca la creación y desarrollo de empresas innovadoras.

Previa a la definición de acciones prioritarias a acometer en los Estados Miembros, la Comisión destaca las tendencias observadas respecto a las políticas de innovación en Europa. Se reconoce el esfuerzo realizado por convertir la política de innovación en una política horizontal que involucra al resto, como sería la económica, industrial, de investigación, entre otras, lo cual es apreciable en la creación de nuevas estructuras administrativas que dan respuesta a la visión sistémica de la innovación; la concienciación acerca de la importancia de la innovación y la generación de espacios de debate entre ciencia, industria y tecnología; y la implantación de una visión estratégica y planificada de la innovación.

En este mismo sentido, la Comisión señala que se ha incrementado la complementariedad entre las políticas nacionales y regionales, así como nueva forma de relación entre el sector privado y público, y el diseño e implantación de nuevas funciones de la política pública como promotor de la innovación (Comisión Europea, 2000a: 8-10).

No obstante, argumenta que los niveles de innovación siguen siendo bajos, por lo que se exigen mayores esfuerzos por parte de algunos Miembros de la Unión, puesto que se ha mantenido durante mucho tiempo una política de innovación no horizontal, trayendo como consecuencia éxitos modestos en comparación con las medidas adoptadas, y déficit de innovación. Por tales razones, la Comisión define cinco objetivos que se interconectan y dan respuesta a la visión integral de la innovación que debe primar para reforzar la capacidad de los Estados en su intento por aumentar el número y calidad de empleos que pueden generarse mediante la innovación (Comisión Europea, 2000a: 16-17).

Estos objetivos son los que se mencionan a continuación:

- Objetivo 1 - Coordinar las políticas de innovación para garantizar la coherencia entre los planes regionales y comunitarios, sirviendo de puntos de referencia para las políticas nacionales y la difusión de buenas prácticas en este sentido.

- Objetivo 2 – Diseñar un marco normativo que fomente la innovación, reduciendo los costes de la actividad empresarial y simplificando los trámites burocráticos.
- Objetivo 3 – Fomentar la creación y el crecimiento de empresas innovadoras, debido a que éstas imprimen dinamismo en la economía, mediante la introducción de nuevas ideas.
- Objetivo 4 – Mejorar las relaciones clave entre agentes perteneciente al sistema de innovación, entre los que destacan el acceso de las empresas al conocimiento, la cualificación, el apoyo financiero, la asesoría y la información de mercado.
- Objetivo 5 – Promover una sociedad abierta a la innovación, partiendo del supuesto de que la persona es un punto de partida de esta actividad; es quien crea, ejecuta y al mismo tiempo usa la innovación.

El avance en el cumplimiento de estos objetivos se realizaría en función de un cronograma específico y la revisión periódica del Cuadro Europeo de Indicadores de Innovación, incluido en la comunicación en análisis (Comisión Europea, 2000a: 29-35); se miden los resultados de innovación según cuatro categorías de indicadores: Recursos humanos; producción de nuevo conocimiento; transmisión y aplicación del conocimiento; financiación de la innovación, resultados y mercados.

A pesar de los continuos esfuerzos por cumplir las previsiones contempladas en la Agenda de Lisboa, mediante la publicación periódica de comunicaciones de la Comisión recomendando acciones complementarias y directrices generales (por ejemplo, la Comunicación de la Comisión “Invertir en investigación: un plan de acción para Europa” de 2003, o la Comunicación “Más investigación e innovación” de 2005), se hizo necesario reforzar la Estrategia de Lisboa. Así, en enero de 2005 se hace pública la nueva estrategia de crecimiento y empleo para la UE, que enfatiza en “...revitalizar la economía de la UE y recuperar el retraso tecnológico frente a sus principales competidores” (SPRI, 2006: 4).

Esta Estrategia de Lisboa Renovada (como suele conocerse) se centraba en medidas concretas con miras a generar un crecimiento del PIB en al menos un 3% en 2010, generando más de 6 millones de empleos; en definitiva, se trata de mantener el modelo de desarrollo mediante el reforzamiento de la competitividad de la Unión y dinamizar su economía. Tal determinación fue adoptada debido a “Las condiciones económicas, la incertidumbre internacional, los lentos avances en los Estados miembros y la pérdida gradual de los objetivos políticos han hecho que la agenda de Lisboa se desviara de su curso” (Comisión Europea, 2005b: 2).

El programa propuesto se centra en los siguientes ámbitos de actuación:

- *Hacer que Europea sea un lugar más atractivo para invertir y trabajar*, para lo cual resulta básico profundizar el mercado único en aquellos aspectos que pueden incidir positivamente en el crecimiento y empleo; garantizar la competitividad de los mercados; reorientar las subvenciones a sectores con alto potencial de crecimiento; reducir las trabas administrativas.
- *Generar conocimiento e innovación para crecer*. Se recomienda destinar el 3% del PIB en gastos en I+D; fomentar la creación de polos de innovación en los que participen los centros

regionales, las universidades y las empresas; propiciar las eco-innovaciones para mejorar la eficiencia energética y reducir la contaminación; movilizar a las asociaciones públicas y privadas para fortalecer la base industrial europea; crear el Instituto Europeo de Tecnología para atraer las mejores ideas, profesionales y empresas.

- *Crear más y mejores empleos*, haciendo hincapié en la reducción del paro juvenil, incrementar la movilidad laboral, aumentar la inversión en capital humano.

En esta nueva ocasión y teniendo como factor adicional adverso la crisis económica, los resultados obtenidos se han considerado incipientes, por lo que se hace pública la comunicación de la Comisión Europea *Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. El punto de partida es el reconocimiento de los efectos que la crisis económica ha generado en la economía europea, haciendo además visible debilidades estructurales que deben ser corregidas de manera efectiva y rápida para detener la destrucción de empleo (Comisión Europea, 2010: 3)

Con esta motivación, y entendiendo que el factor que hace posible la recuperación es la cooperación, la Comisión Europea define tres prioridades que se ven reforzadas conjuntamente:

- *Crecimiento inteligente*: el crecimiento económico debe generarse mediante el conocimiento y la innovación.
- *Crecimiento sostenible*: hacer un uso más eficaz de los recursos, reforzando la ecología y la competitividad.
- *Crecimiento integrador*: generar más empleo y fomentar la cohesión social y territorial.

Complementariamente a estas tres prioridades, se plantean características que debe alcanzar la Unión en 2020, siendo las que se menciona (Comisión Europea, 2010: 3):

- Lograr una tasa de ocupación del 75 % de la población entre 20 y 64 años.
- Alcanzar el 3 % de inversión del PIB de la UE en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía.
- Reducir al 10% la tasa de abandono escolar. Lograr que el 40 % de la generación más joven alcancen estudios superiores completos.
- Reducir el riesgo de pobreza de al menos 20 millones de personas.

Respecto a la política de innovación, esta comunicación refuerza el potencial de la cooperación para innovar y en la necesidad de abordar desde esta perspectiva los retos a los que se está enfrentando la sociedad; se trata de dar una respuesta clara a temas como el cambio climático, la energía, el uso eficaz de los recursos, la salud, la evolución demográfica. Para ello, es esencial abordar el proceso de innovación desde el momento de la investigación hasta la propia comercialización, apoyando a las empresas en el desarrollo del mismo.

A nivel de los Miembros, el cumplimiento de estas directrices supone reforzar el sistema nacional y regional de I+D+i procurando la especialización; estrechar la relación en las universidades, las

empresas y las investigaciones que se llevan a cabo; mejorar la cooperación transfronteriza en aquellos casos en los que se pueda incrementar el valor añadido; incorporar cambios sustanciales en los mecanismos de financiación para garantizar la difusión de la tecnología en todo el territorio de la Unión.

4.1.2. PROGRAMAS MARCO DE APOYO A LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

A pesar de los esfuerzos realizados por los Miembros de la entonces Comunidad Económica Europea para coordinar los esfuerzos en investigación, no fue hasta 1974 cuando se registran los primeros pasos en este sentido, mediante la adopción de cuatro resoluciones en el seno del Consejo de Ministros Comunitario respecto a ciencia y tecnología. En estas resoluciones se adoptan las decisiones que se muestran:

- Coordinación de políticas nacionales y la definición de proyectos de interés para la comunidad en áreas de ciencia y tecnología. Se crea el **Comité sobre Investigación Científica y Técnica** (CREST), conformado por representantes de los Miembros y de la Comisión.
- Establecimiento de la **Fundación Europea de la Ciencia** (ESF)⁴¹, comprometida con el desarrollo de la investigación básica.
- Se destaca la necesidad de contar con una política de ciencia y tecnología propia, que incorporara los programas de investigación ya establecidos junto con proyectos específicos acometidos por la Comisión.
- Establecimiento de foros permanentes para la evaluación y la prospectiva tecnológica.

Posteriormente, en 1984 se inicia el I Programa Marco Plurianual que da cumplimiento a lo previsto en los artículos 163 al 173, del Tratado Constitutivo de la Comunidad, en la versión del Tratado de Amsterdam; en estos artículos se incluyen los fundamentos de la política de I+D de la Comunidad. A partir de este momento, mediante los Programas Marcos Plurianuales se fijan los objetivos científicos y tecnológicos a alcanzar por medio de acciones concretas, se indican las líneas de tales acciones, y se determina la participación financiera de la Comunidad para financiar el programa.

Desde su instauración se han desarrollado siete programas marcos. Considerando el período de investigación del estudio cuyos resultados se presentan, se destacan las características esenciales del 1º al 3º Programa Marco como punto de referencia, pasando a profundizar en los subsiguientes, es decir del 4º al 7º Programa Marco.

El **I Programa Marco (1984 – 1987)** financió preferentemente las investigaciones en torno a la energía y promoción de la competitividad industrial, especialmente orientada al desarrollo de las nuevas tecnologías; esta tendencia se mantiene en el **II Programa Marco (1987 – 1991)**, el cual además recogió por primera vez el principio de la cofinanciación. En el **III Programa Marco (1990-**

⁴¹ Esta fundación no lleva a crearse como institución comunitaria porque en ella participaban países no miembros de la Unión

1994) se observa una reducción de la dotación a programas específicos, así como la diversificación de las líneas de investigación; se financian proyectos relacionados con las TIC's y energía, pero también aquellos en materia medioambiental, biotecnología y agricultura.

El **IV Programa Marco (1994 – 1998)** marcó un importante punto de inflexión, debido a que separa la investigación nuclear y no nuclear; la primera fue cubierta por el Programa de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), mientras que la segunda, fue apoyada por el propio IV Programa Marco.

La *Primera Acción del IV Programa Marco* se relaciona con los programas de investigación, desarrollo tecnológico y demostración para fomentar la cooperación empresarial con universidades y centros de investigación. Como se indica en la propia comunicación de la Comisión Europea (Comisión Europea, 1993a: 4) se reducen los temas o líneas de investigación de 15 contemplados en el III Programa a 7, incluyendo asuntos nuevos como serían política europea de transportes e investigación socioeconómica con fines propios.

La *Segunda Acción* tuvo por objeto promover la cooperación respecto a la investigación y desarrollo tecnológico comunitarios con terceros países y otras organizaciones internacionales para mejorar la capacidad científico-tecnológica de Europa. La *Tercera Acción* se centró en la difusión de los resultados de investigación a fin de que los mismos impactaran en la competitividad de las empresas, por lo que resultó especialmente relevante la capacidad de la industria europea para transformar estos resultados en productos y servicios comercializables, así como aquellas acciones que involucraran a pymes. Finalmente, la *Cuarta Acción* hace referencia a la movilidad y formación de los investigadores, considerando que son un punto neurálgico en el fortalecimiento del sistema de I+D+i.

Como lo demuestra la dotación prevista por acción, la que constituyó el centro de este programa fue la primera y dentro de ésta se recomendaba dar prioridad a las necesidades y repercusiones industriales, la política europea de transporte y las ciencias y tecnologías de la vida. No obstante, se otorgó mayor relevancia a proyectos relacionados con la segunda y tercera acción, en comparación con lo establecido en programas previos (Comisión Europea, 1993a: 6).

Señala Benavides (1994: 145) que los recursos previstos para este programa representan una asignación destacada con respecto al tercer programa, la cual estima en 67,36% a precios corrientes, o de un 86,36% si se incluye el programa marco del Euratom.

El período de ejecución de este Programa Marco resulta además relevante por cuanto en él se dan a conocer dos documentos que inciden en la política de I+D en Europa; éstos son: el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI* y el *Libro Verde sobre Innovación*, ambos comentados en el apartado 4.1.1.

El **V Programa Marco (1998-2002)** presenta similitudes respecto al cuarto programa, debido a que mantiene la división entre la investigación nuclear (Programa Euratom) y la no nuclear (abordada por el propio V Programa Marco). Este nuevo instrumento incluye cuatro acciones comunitarias:

La *Primera Acción* aborda cuatro programas temáticos: Calidad de vida y gestión de los recursos vivos; Sociedad de la información; Crecimiento Competitivo y sostenible; y Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible.

Respecto a programas anteriores relacionados con esta primera acción, se evidencian novedades como sería la investigación sobre el envejecimiento de la población, turismo, comercio electrónico, patrimonio cultural, transporte terrestre y tecnologías marinas. Se registra un aumento presupuestario considerable en tecnologías aeronáuticas, y se gestionan como dos programas con presupuestos diferenciados: Energía y Medio ambiente y desarrollo sostenible. Se incorpora como prioridad la investigación sobre el cambio global y los ecosistemas marinos sostenibles.

El resto de las acciones incluyen programas horizontales. Concretamente, el objetivo de la *Segunda Acción* es consolidar el papel internacional de la investigación comunitaria; mientras que la *Tercera Acción* se centra en fomentar la innovación y facilitar la participación de las PYMES. La Cuarta Acción se enfoca en incrementar el potencial humano y la base de conocimientos socioeconómicos.

Esta última acción exhibe un cambio importante, por cuanto se otorga mayor importancia a la investigación socioeconómica, y se refuerzan las becas industriales.

El principal rasgo destacable del **VI Programa Marco** (2002-2006) es la creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI o ERA por sus siglas en inglés), para fortalecer y mantener interconectadas las distintas iniciativas que se estaban desarrollando entre los Países Miembros, además de servir de mecanismo para abordar el problema de la balanza deficitaria de Europa frente a sus principales competidores. Este programa se convierte en el instrumento por excelencia para financiar las actividades incluidas en el EEI, y para ello se establece tres objetivos concretos: apoyar la cooperación en materia de investigación; promover la movilidad y la coordinación; y poner la investigación y la innovación al servicio de otras políticas de la UE (Parlamento Europeo y Consejo, 2002).

El programa se divide en tres programas específicos:

- *Integración y el fortalecimiento del Espacio Europeo de Investigación*: concentra la mayor parte de los esfuerzos del programa y procura integrar las actividades de investigación a escala europea. Detalla siete prioridades estratégicas⁴², así como actividades específicas de investigación de carácter más amplio.
- *Estructuración del Espacio Europeo de Investigación*, siendo el núcleo actividades como: fomentar la innovación tecnológica, la utilización de los resultados de la investigación, la transferencia de conocimientos y tecnología y la creación de empresas de tecnología en la Comunidad y en todas sus regiones; acciones que fomenten el desarrollo de recursos humanos de referencia; fomento de la utilización óptima de las infraestructuras dedicadas a la innovación; y aquellas relacionadas con la concienciación de la sociedad respecto al rol de primer orden de la innovación.

⁴² Las siete prioridades estratégicas: Ciencias de la vida, genómica y biotecnología aplicadas a la salud; tecnologías para la sociedad de la información; nanotecnologías, materiales inteligentes y nuevos procedimientos de producción; aeronáutica y espacio; seguridad alimentaria y riesgos para la salud; desarrollo sostenible, cambio global y ecosistemas; ciudadanos y gobernanza en una sociedad del conocimiento.

- *Refuerzo de las bases del Espacio Europeo de Investigación:* mediante programas nacionales se pretende impulsar la coordinación de las políticas de investigación y desarrollo en Europa. Cuenta con un presupuesto de 320 millones de €.

El **VII Programa Marco** (2007-2013) pone de manifiesto sustanciales cambios respecto a programas previos; por ejemplo, se extiende su período de vigencia a 7 años para fomentar la investigación a largo plazo, aumenta el presupuesto destinado a su desarrollo, se simplifica su articulación mediante la definición de cuatro programas principales (Cooperación, Ideas, Personas y Capacidades)

El programa *Cooperación* estimula y fortalece los vínculos entre el sector industrial y la investigación en un ámbito transnacional, e incluye nueve campos temáticos que se entienden complementarios y autónomos: Salud; alimentos, agricultura y biotecnología; tecnologías de la información y la comunicación; nanociencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción; energía; medio ambiente (incluido el cambio climático); transporte (incluida la aeronáutica); ciencias socioeconómicas y humanidades; y la seguridad y el espacio.

El programa *Ideas* fortalece la búsqueda de nuevo conocimiento que realmente cambien la visión actual del entorno; para ello se financiarán proyectos de corte más innovador y de mayor espectro, decisión que recaerá en el Consejo Europeo de Investigación.

El programa *Personas* mejorará las opciones de los investigadores en Europa, siendo también necesario la atracción de nuevos investigadores, es decir se trata de fomentar y explotar las bondades de la movilidad de los investigadores.

El programa *Capacidades* apoya acciones para incrementar la capacidad de investigación e innovación europea, por lo que resulta esencial incidir en infraestructuras de investigación; agrupaciones regionales impulsadas por la investigación; investigación destinada a las pymes; apoyo al desarrollo coherente de las políticas; así como actividades horizontales de cooperación internacional.

Bajo el VII Programa Marco también se incluyen las acciones directas del Centro Común de Investigación (JRC) y las acciones cubiertas por el Programa Marco Euratom.

El propio texto de la decisión indica que las investigaciones en TIC's "...son cruciales para el futuro de Europa y sustentan la realización de la estrategia de Lisboa. Tienen un efecto catalizador en tres sectores clave: la productividad y la innovación, la modernización de los servicios públicos y los avances científicos y tecnológicos" (Parlamento Europeo y Consejo, 2006: 14); mientras que en temas de salud señala. "es esencial para que la investigación biomédica aporte beneficios prácticos y mejore la calidad de vida, se requieren también planteamientos multidisciplinares y paneuropeos en los que participen diferentes interesados" (Parlamento Europeo y Consejo, 2006: 11).

4.1.3. TENDENCIAS DE LA INNOVACIÓN EUROPEA

La agenda de Lisboa ha marcado un punto de inflexión en la política europea de innovación, como ha sido referido; ha supuesto la aplicación de programas más estructurados y simplificados para

hacer posible el cumplimiento del objetivo neurálgico de esta estrategia: convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más importante del mundo.

Vistas las experiencias previas, se estimó que el éxito en este sentido exigía un esfuerzo adicional por parte de los Estados Miembros y un mecanismo de monitorización que permitiera determinar el grado de avance. Con tales motivaciones, se publica en el año 2000 el primer cuadro de indicadores de la innovación europea; esta primera experiencia recoge datos estadísticos de los que se dispone mediante fuentes como Eurostat, OCDE, Observatorio Europeo de la Tecnología de la Información, Federación Internacional de Bolsas, entre otros y analiza indicadores agrupados en cuatro categorías: recursos humanos, producción de nuevo conocimiento, transmisión y aplicación del conocimiento, y financiación de la innovación, resultados y mercados.

La categoría *RECURSOS HUMANOS* analiza su magnitud y calidad, considerando que constituyen un factor determinante para la producción y divulgación de nuevo conocimiento; está conformada por tres indicadores de la educación y el aprendizaje y dos del empleo. La categoría *PRODUCCIÓN DE NUEVO CONOCIMIENTO* mide la actividad creativa y se centra en el gasto público y privado en I+D y las solicitudes de patentes ante la autoridad europea (Oficina Europea de Patentes) y norteamericana (Oficina de Patentes de los Estados Unidos)

La tercera categoría, *TRASMISIÓN Y APLICACIÓN DE NUEVO CONOCIMIENTO* incorpora datos de actividades innovadoras: la adaptación de nuevos equipos a la producción y los servicios de la empresa, la adopción de innovaciones desarrolladas por otras empresas o entidades, y la adaptación de nuevos conocimientos a las necesidades específicas de la empresa. La cuarta categoría *FINANCIACIÓN DE LA INNOVACIÓN, RESULTADOS Y MERCADOS* abarca seis indicadores: oferta de capital-riesgo para la alta tecnología, capitales obtenidos en los mercados de valores, ventas de innovaciones, hogares conectados a internet, inversión en TIC, y valor añadido en los sectores de fabricación avanzada.

En esta primera versión, la Comisión Europea argumenta que el cuadro de indicadores de la innovación debe entenderse como un mecanismo para identificar puntos fuertes y débiles de las capacidades innovadoras de cada país, con el fin de establecer los objetivos de la acción pública para afrontar las debilidades y potenciar las fortalezas. Insisten en que este cuadro de indicadores no es apropiado para determinar las relaciones causa-efecto entre políticas y mejoras del sistema nacional de innovación (Comisión Europea, 2000b: 29-30).

Partiendo de las conclusiones a las que han arribado con base en el cuadro de indicadores, se destacan a continuación los principales hallazgos al respecto, mostrando la evolución de la Unión Europea con respecto a sus principales competidores (Estados Unidos y Japón), así como la de sus Países Miembros a nivel individual en materia de innovación.

En 2001, el informe de la Comisión Europea (2001) señala que el resultado obtenido por ciertos Miembros de la Unión demuestra que existen avances significativos en materia de innovación con respecto a Estados Unidos y Japón, lo que pone de manifiesto el potencial del que dispone para intercambiar experiencias y reforzar la cooperación entre países Miembros.

De los 10 indicadores de los que se dispone datos para los últimos cuatro a seis años, 6 han exhibido mejoría, 1 apenas ha mostrado cambios, y 3 han empeorado. Los tres que muestran un retroceso son: I+D pública, I+D privada, valor añadido de la alta tecnología en la industria.

La determinación del índice de innovación, el cual compara la evolución de cada Miembro respecto a la media, permite concluir que hay similares proporciones en cada uno de los estadios: Avance, recuperación, retroceso y estancamiento. Pese a ello, se han registrado mejorías en todos los países: por ejemplo, las tendencias más positivas se observan en Grecia, Luxemburgo y España; Reino Unido muestra el progreso más rápido del grupo, y Dinamarca y Finlandia se consideran los países más innovadores de la Unión

Se evidencia importantes diferencias en aquellos temas afectados directamente por decisiones privadas, mientras que existe mayor convergencia en aquellas áreas incididas por las políticas públicas. En relación con los principales competidores del mundo (Estados Unidos y Japón) los dos puntos más débiles son la solicitud de patentes y el gasto privado en I+D.

En 2002 (Comisión Europea, 2002a) los resultados siguen siendo inferiores a los registrados por los principales competidores de la Unión: Japón supera a la Unión en ocho de los diez indicadores, mientras que Estados Unidos lo hace en siete. Se observan similitudes con Estados Unidos en torno a nuevos titulados superiores en Ciencia y tecnología y en gasto en I+D; en el único indicador que la Unión supera a Japón es en número de hogares conectados a internet.

Las tendencias muestran un escenario relativamente mejor, debido a que permite concluir que en cinco de los ocho indicadores sobre los que se dispone de información el avance de la Unión ha sido mayor que Estados Unidos. En el caso de Japón, la situación es menos favorable, ya que en siete de los ocho indicadores, las tendencias de la Unión se encuentran por debajo.

Se mantienen las constataciones formuladas en 2001 respecto a patentes de alta tecnología y gasto privado en I+D: La Unión Europea muestra crecimiento en estos indicadores, pero dicho crecimiento es considerablemente inferior al registrado por Estados Unidos, lo cual trae como consecuencia que el balance sea negativo para Europa.

El análisis individual por países determina que en un importante número de indicadores, los países más destacados pertenecen a la Unión: Los países más innovadores en la UE son las pequeñas economías septentrionales: Finlandia, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos. El Reino Unido es el país más innovador de las grandes economías.

En el informe de 2003 (Comisión Europea, 2003b) se registra un nuevo retroceso: en 10 de los indicadores comparables, la Unión Europea exhibe una evolución inferior a la experimentada por Estados Unidos, estimándose que esta brecha no podría ser reducida a su mínima expresión hasta 2010. La brecha en el caso de I+D privada con respecto a Estados Unidos muestra desde 2001 ligero signos de mejoría, pero se ha incrementado la distancia respecto a la I+D pública.

Se observa con preocupación la tendencia a la baja que experimenta la Unión en torno al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Mientras que los indicadores que muestran un mejor panorama se refieren al valor agregado de manufacturas de alta tecnología que se recupera

progresivamente, y el incremento en gastos en TIC's; en este último caso, la brecha se ha reducido a la mitad desde 1996.

El balance de patentes entre la Unión y Estados Unidos continua siendo deficitario para la primera, destacando el caso de las patentes de alta tecnología que a pesar de ser el sector más importante es el que mayor debilidad registra. En consecuencia, se requieren medidas correctivas urgentes respecto a este tema.

A nivel individual, destacan Suecia y Finlandia, quienes ratifican su liderazgo en la Unión Europea; superando en ocho indicadores a Estados Unidos y en siete a Japón. De esta manera, estos cuatro países son considerados los más innovadores de los 33 países incluidos en el cuadro europeo de indicadores de innovación.

La incorporación de los países candidatos a la Unión ha supuesto una caída en las tasas de empleo en los sectores manufactureros de media-alta y alta tecnología de la UE-15, situación que puede encontrar explicación en el hecho de que se han transferido ciertas actividades de producción de alta tecnología a los países en vías de adhesión (Comisión Europea, 2003: 4).

El análisis de los resultados de la innovación en cuatro tipos de sectores industriales (tecnología alta, media-alta, media-baja y baja) muestra que los líderes de la innovación global (Finlandia, Suecia y Dinamarca) son también los países más innovadores en los sectores de tecnología baja y media baja. Este comportamiento, a juicio de la Comisión Europea (2003: 5), sugiere que los países con sectores innovadores de alta y media-alta tecnología presentan una mayor velocidad de difusión y adopción de la innovación en toda la economía.

Bajo esta argumentación, ratifica Comisión Europea (2003: 5), países con una estructura industrial centrada en tecnología de producción baja y media baja, como España y Portugal, permiten entender los esfuerzos políticos para desarrollar sus limitados sectores de alta tecnología. Sin embargo, esta estrategia también debe estimular la difusión o "goteo hacia abajo" de las capacidades de innovación de alta tecnología a las industrias de tecnología baja y media-baja y entre los Estados miembros.

Pese a que la mayor parte de los resultados comentados no avanzan en la dirección esperada, a excepción de determinados comportamiento a nivel individual, la Comisión Europea desde 2001 comenzó a enviar el mensaje de que los líderes mundiales de la innovación provenían de Europa, lo cual fue utilizado como instrumento para el diseño de una política transnacional de aprendizaje. Sin embargo, en el informe 2003 (Comisión Europea, 2003b: 4) se recoge la idea de que las experiencias exitosas no pueden extrapolarse en sus mismas dimensiones en otros contexto, ya que ello exige la adaptación de la buena práctica al entorno y las condiciones donde se pretende aplicar.

En 2004 se introducen cambios en la metodología utilizada para elaborar el cuadro de indicadores de la innovación, a fin de reducir las distorsiones y de mejorar las comparaciones por medio de la obtención de datos susceptibles de ser comparados.

En este nuevo informe, la Comisión Europea (2004a: 4) señala que la distancia entre el comportamiento de Estados Unidos y Japón en base a 12 indicadores para medir la innovación es considerablemente superior al de la Unión Europea, lo cual se explica por tres razones esenciales:

en el caso de las patentes la brecha es del 50%, 26% para el rango de población activa con educación superior, y 11 en gastos en I+D, principalmente debido al caso de las inversiones públicas.

A nivel individual, no se observan cambios sustanciales; Suecia y Finlandia continúan en posición de liderazgo en materia de innovación, mientras que los países de reciente incorporación se encuentran en los niveles más bajo, y antiguos Miembros como Portugal, España y Grecia continúan en proceso de recuperación.

Los niveles de innovación más elevados se observan en sectores específicos como el eléctrico y el de equipamiento óptico, mientras que el sector textil y de productos textiles son los menos innovadores. Este mismo análisis sectorial permite demostrar, según la Comisión Europea (2004a: 5) las importantes diferencias en los estilos de innovación de un país a otro: en el caso de aquellos que cuentan con sectores industriales de tecnología alta y media-alta, la innovación se centra en la generación de nuevo conocimiento, mientras que el caso de países donde predominan el sector servicios y sectores industriales de tecnologías bajas, se hace énfasis en la difusión de conocimiento. Por estas razones, se hará hincapié en políticas nacionales sectoriales que permitan potenciar sectores específicos, tales como: textil, químico y transporte.

En esta ocasión, la Comisión Europea (2003: 20-23) reconoce que existen modos de innovación, que difieren en el rol que se concede a la I+D como motor; en estos casos una definición amplia de la innovación puede dejar de ofrecer una imagen clara de la estructura de las capacidades innovadoras de ambas empresas y de los distintos sectores y países, por lo que analizan un conjunto de indicadores con el propósito de clasificar a las empresas en cuatro modos de innovación. Es de destacar que estos modos se basan en un enfoque tecnológico y por tanto, no incluyen la innovación no técnica y el cambio organizativo o la adopción/implantación de técnicas de gestión avanzadas.

Para esta primera experiencia, se suministran resultados de 19 de los 25 miembros de la UE más Islandia, Noruega y Rumanía (no hay datos disponibles para Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido, Chipre, Malta y Polonia).

Los cuatro modos referidos son los siguientes:

- *Innovadores Estratégicos*: en este grupo se clasifican el 21,9% del total de empresas innovadoras de la Unión. Para este tipo de empresa, la innovación es un componente esencial de su estrategia competitiva, en virtud de lo cual realizan actividades de I+D de forma continua para generar innovaciones de producto o nuevos procesos. Suelen ser la fuente básica de innovaciones transferidas a otras empresas.
- *Innovadores Intermitentes*: agrupan al 30,7% del total de empresas innovadoras incluidas en este análisis. Realizan actividades de I+D de forma local cuando tienen elementos para creer que son necesarias y favorables, por lo que no consideran la innovación como el eje central de su estrategia. En múltiples ocasiones, sus mayores esfuerzos se centran en adaptar la tecnología desarrollada por otras empresas.

- *Modificadores de la Tecnología*: representan el 26,3% del total de empresas analizadas. Estas empresas modifican sus productos o procesos a través de actividades que no necesariamente se fundamentan en I+D. Suelen hacer uso de la reingeniería de producto.
- *Adoptadores de Tecnología*: finalmente, este grupo agrupa al 21,0% del total de empresas innovadoras analizadas, y se refiere a empresas que innovan adoptando innovaciones de otras organizaciones.

Para la elaboración del cuadro europeo de indicadores de innovación de 2005, la Comisión Europea realizó una subcontratación a *Unit of Econometrics and Statistical Support to Antifraud (ESAF)* del *Institute for the Protection and Security of the Citizen (IPSC)* desde el *Joint Research Centre*. Para esta ocasión, el informe muestra resultados en dos ámbitos: la revisión de los indicadores de innovación incluidos en el Cuadro Europeo de Indicadores de Innovación; y la robustez de la composición del índice de innovación y la clasificación de los países derivada del índice mencionado.

El informe destaca las divergencias observadas en los diferentes países analizados, y en función del índice de innovación obtenido, son clasificados en cuatro grupos:

- *Grupo de los Líderes*: compuesto por Suiza, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Alemania.
- *Grupo promedio*: Francia, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Austria, Noruega, Italia e Islandia.
- *Grupo en Recuperación*: Eslovenia, Hungría, Portugal, República Checa, Lituania, Letonia, Grecia, Chipre y Malta.
- *Grupo en Retroceso*: Estonia, España, Bulgaria, Polonia, Eslovaquia, Rumanía y Turquía.

A pesar de que existe un grupo significativo que se encuentra en recuperación, no se espera que éstos alcancen los objetivos previstos para 2010, como se establece en la Agenda de Lisboa; según las estimaciones realizadas por la Comisión Europea (2005a: 4) se necesitarían alrededor de 50 años para que la Unión Europea-25 alcance el nivel que mantiene Estados Unidos en el desarrollo de la innovación; de esta forma, la brecha entre Europa y Norteamérica se mantiene estable pero continua siendo importante, mientras que con Japón, esta distancia se acrecienta. Esta distancia se explica mediante tres factores: proporción de la población activa con educación superior, patentes registradas y gastos en TIC's.

También se hace referencia en el informe 2005 a la situación de determinados países respecto a la transformación de innovaciones en resultados concretos, lo cual se entiende como una herramienta que permitirá comprender mejor el proceso y la situación de cada Miembro.

Al respecto, se señala que Alemania, Luxemburgo, Irlanda y Malta son ejemplos de países que muestran un rendimiento mucho mejor en los resultados en comparación con el esfuerzo dedicado, situación que pone de manifiesto una mejor transformación de sus activos en soluciones específicas de interés para el mercado. En la situación contraria, se encuentran Islandia, Estonia, Lituania, Chipre y Noruega. La explicación preliminar que se da respecto a esta situación es el grado de aceptación que la población de un país manifiesta acerca de nuevos productos y/o servicios.

El informe 2005 presenta otra variación respecto a los anteriores, pues reorganiza los indicadores que son evaluados en cinco categorías, agrupadas en dos ámbitos: inputs y outputs (Comisión Europea, 2005a: 7).

- *Inputs de innovación*
 - Factores que favorecen la innovación, los cuales miden las condiciones estructurales requeridas para mejorar el potencial de innovación
 - Creación de conocimiento, centrado en las inversiones en actividades de I+D, que se consideran como elementos claves para alcanzar el éxito en la economía del conocimiento.
 - Innovación y espíritu empresarial, que mide el esfuerzo hacia la innovación en las empresas.
- *Outputs de innovación*
 - Aplicación, mide el rendimiento, entendido como valor añadido de los sectores innovadores.
 - Propiedad intelectual, considera los resultados alcanzados en términos del éxito de los conocimientos técnicos.

En términos generales, destaca el informe que la mayoría de los países están teniendo un desarrollo similar en cada una de estas áreas; no obstante, destacan casos como los de Alemania, Italia y Luxemburgo quienes están experimentando un peor comportamiento en cuanto a conductores de la innovación, Suiza en creación de conocimiento e Islandia en Aplicación. Por su parte, Estonia, Letonia y Portugal, muestran un desempeño mucho mejor que el resto del grupo en cuanto a innovación y espíritu empresarial; y la República Checa e Irlanda en Aplicación.

Es destacable la situación de los países de reciente incorporación, puesto que se registran importantes inversiones pero escasos resultados; en estos casos, la Comisión Europea (2005a: 16) indica que al ser la innovación un proceso a largo plazo, sería necesario analizar la evolución en el rendimiento de la producción de estos países, ya que es muy probable que mejore sustancialmente en los próximos años, partiendo de los niveles de inversión registrados.

Entre los países más avanzados, llama la atención el caso de Islandia por constituir un ejemplo de bajo rendimiento en cuanto a la aplicación de las innovaciones que está generando, a pesar de contar con un entorno empresarial favorable en general con altas inversiones en I + D y un nivel de buena educación; es posible que ello se explique por el énfasis de este país en la aplicación de estrategias de innovación a largo plazo, basada en la biotecnología y la economía del hidrógeno.

El cuadro de indicadores de innovación de 2006 (Comisión Europea, 2005a) destaca que la brecha entre el nivel de innovación de la Unión Europea-25 con respecto a Japón y Estados Unidos continua siendo importante, pero comienza a exhibir ligeras mejorías, debido a que el resultado de ciertos indicadores así lo demuestran, éstos son: educación, I+D privada, capital para la fase de riesgo, media-alta y alta tecnología, el empleo industrial y patentes registradas tanto en Europa como en Estados Unidos.

Suecia, Finlandia, Suiza y Dinamarca son los líderes de la innovación europea. Eslovenia, Estonia y República Checa muestran los mejores registros en el grupo de los Miembros de reciente ingreso, superando incluso a cuatro países de la UE15. Estados Unidos, Reino Unido, Islandia, Francia, Países Bajos, Bélgica, Austria e Irlanda son los seguidores de la innovación, con resultados por debajo de los líderes de la innovación, pero que se mantienen en niveles superiores en relación con la media de la UE-25 y los demás países.

Eslovenia, República Checa, Lituania, Portugal, Polonia, Letonia, Grecia y Bulgaria forman el grupo de países en recuperación, con resultados muy por debajo del índice de innovación de la UE-25 y los líderes de innovación, pero con más rápido crecimiento que el promedio. Estonia, España, Italia, Malta, Hungría, Croacia y Eslovaquia se encuentran muy por debajo de la media de la UE25, con una tasa de crecimiento muy limitada e inferior al resto del grupo.

El indicador de innovación de 2007 (Comisión Europea, 2007e) señala que la posición que ocupan los Miembros de la Unión en los distintos grupos se ha mantenido bastante estable durante los últimos cinco años; se han generado cambios en su posición relativa, pero no es común que un país se mueva de un grupo a otro. El único caso en este sentido es el de Luxemburgo, quien parece estar alcanzando el nivel para entrar en el grupo de los líderes de la innovación.

Asimismo, argumentan que se requieren más países “innovadores moderados” para reducir las diferencias tan significativa entre los líderes de la innovación y los seguidores. Pero, nada parece indicar que los países más avanzados vayan a poder cerrar la brecha en un período inferior a 20 años, a pesar del comportamiento de Chipre, República Checa, Estonia, Lituania y Eslovenia, quienes pueden alcanzar este objetivo en un período más corto, y específicamente, para la República Checa, Estonia y Lituania esto se podría lograr en una década.

La brecha de innovación entre la Unión Europea y sus dos principales competidores, Estados Unidos y Japón, continúa disminuyendo, pero sigue siendo importante. Los Estados Unidos mantienen su liderazgo en 11 de los 15 indicadores para los que se tienen datos comparables, y Japón mantiene su liderazgo en 12 de los 14 indicadores.

En la mayoría de los países, se observa un sesgo hacia el sector industrial, específicamente en lo concerniente a contratación pública y el apoyo gestionado mediante programas de innovación. La Comisión Europea (2006b: 6) considera que mayores intervenciones tendentes a eliminar el sesgo puede mejorar sustancialmente la capacidad innovadora de las empresas de servicios. Por otra parte, no se evidencian diferencias sistemáticas en los resultados de innovación entre las empresas de servicios y las industriales, aunque esto puede ser debido a las limitaciones actuales en la medición de la innovación en los servicios.

4.1.4. CUADRO EUROPEO DE LA INNOVACIÓN REGIONAL

En el informe de la Comisión Europea publicado en 2002 respecto al cuadro de indicadores de innovación se introdujo como novedad el análisis de 7 indicadores⁴³ más el PIB per cápita de

⁴³ Los indicadores analizados son: población con educación superior, participación en actividades de aprendizaje permanente, empleo en industria de tecnología media-alta y alta, empleo en servicios de alta tecnología, gasto público en I+D, gasto privado en I+D, Solicitudes de patentes de alta tecnología ante la Oficina Europea de Patentes.

regiones (NUTS 1 y NUTS 2) de los Miembros de la Unión; tal esfuerzo fue realizado por el impulso que han ido adquiriendo las regiones en el seno de la Unión, puesto que la mayoría de las políticas se desarrollan y ejecutan en este ámbito. En una proporción relevante de las actividades innovadoras toman parte consorcios de empresas e instituciones públicas que se encuentran relativamente próximas.

Estos ocho indicadores analizados son utilizados como base para la estimación de dos indicadores sintéticos: el ISINR (índice sintético de innovación nacional regional), que identifica las regiones más destacadas, y el ISIRR, que compara cada región con la media comunitaria.

El ISINR demuestra que las regiones que presentan un desempeño por encima de la media nacional son España, Francia y los Países, y agregan que en una proporción importante de los casos analizados, son pocas las regiones que superan la media nacional, siendo ello indicativo de que las capacidades de innovación están muy concentradas en pocas regiones (Comisión Europea, 2002b: 18).

Por su parte, mediante el ISIRR se identifican líderes locales en comparación con la Unión Europea y con el país al que pertenecen; para este caso, las diez regiones más destacadas son: Estocolmo (Suecia), Uusimaa (Finlandia), Noord-Brabant (Holanda), la región oriental (Reino Unido), Pohjois-Suomi (Finlandia), Ile-de-France (Francia), Bayern (Alemania), la región del sudeste (Reino Unido), la Comunidad de Madrid (España) y Baden-Württemberg (Alemania). Sobre estos resultados, se indica en el informe, que la inclusión de la Comunidad de Madrid en el ranking de las regiones más innovadoras es un indicativo de que en países con bajo desempeño es posible encontrar regiones destacadas (Comisión Europea, 2002b: 19).

Asimismo, se arriba a la conclusión de que en países con resultados de innovación positivos, como serían los casos de Finlandia, Holanda, Suecia y Reino Unido, más de la mitad de las regiones se encuentran por encima de la media comunitaria (medidos por su ISIRR), mientras que en países con un nivel de innovación medio, los resultados nacionales se sitúan por debajo de la media comunitaria, debido a que el número de regiones innovadoras no es suficiente para generar un efecto positivo en el comportamiento global (Comisión Europea, 2002b: 19).

En el informe del cuadro de indicadores de innovación del año 2003 se profundiza en la estimación del nivel de innovación de las regiones de los países Miembros, mediante la incorporación de indicadores específicos. Pese a los cambios introducidos para la estimación de los indicadores globales, el ISINR confirma la conclusión recogida en el informe previo: las capacidades nacionales de innovación en los países de la Unión tienden a concentrarse en pocas regiones, por lo que menos de una tercera parte de las regiones se sitúan por encima de la media nacional.

Se confirma además el liderazgo en innovación de ciertas regiones en Europa: Estocolmo y Västsverige (Suecia), Uusimaa (Finlandia), Oberbayern y Stuttgart (Alemania), Noord-Brabant (Holanda). Destaca el caso de España, por cuanto el comportamiento de la Comunidad de Madrid desciende significativamente al punto de que no puede incluirse dentro de este ranking.

Esta nueva versión del informe también presenta una clasificación de las regiones con base en los criterios que describen:

- *Regiones del Clúster 6:* en total se incluyen 56 regiones las cuales se caracterizan por tener una baja proporción de su fuerza de trabajo en sectores de alta tecnología, baja intensidad de I+D, registro de patentes casi inexistente, escaso desarrollo educativo y bajo nivel de PIB per cápita. En este grupo, se incluyen 12 de las 17 regiones españolas incorporadas en el informe.
- *Regiones del Clúster 5:* muestran un PIB per cápita cercano a la media europea, pero con un bajo nivel de I+D y desarrollo de patentes. Presentan debilidades en educación, sobretodo en formación a lo largo de la vida. Agrupa a 65 regiones europeas de distintos países Alemania, Francia y Austria (con un nivel de ingreso medio-bajo o medio); sólo tres regiones españolas se encuentran en este grupo.
- *Regiones del Clúster 4:* presentan ingresos per cápita por encima de la medida europea, pero con un desarrollo educativo importante, aunque un menor nivel de I+D y desarrollo de patentes. La mayoría se encuentran en Reino Unido y Holanda. Sólo 2 regiones de España del total de 28 europeas están incluidas en este grupo.
- *Regiones del Clúster 3:* su ingreso per cápita está por encima de la media europea, importante nivel de I+D y desarrollo de patentes, además de un significativo desarrollo educativo y su fuerza de trabajo está dedicada a sectores de media-alta y alta tecnología. Son regiones ubicadas en Alemania y Finlandia, Francia, Holanda y Suecia. Agrupa un total de 16 regiones europeas de las 117 analizadas.
- *Regiones del Clúster 2:* tienen un alto nivel de PIB per cápita, el mejor grado de desarrollo de patentes, una fuerte concentración en el sector industrial y sólido desarrollo educativo. En total, sólo pertenecen a este clúster 3 regiones europeas, de las cuales dos se encuentran en Alemania (Oberbayern y Stuttgart) y registran un nivel de ingresos elevado, mientras que la otra, está ubicada en Holanda (Noord-Brabant) con un nivel medio-alto de ingreso.
- *Regiones del Clúster 1:* concentran el nivel más alto de PIB per cápita, la población activa mejor preparada y están más orientadas a servicios con una participación del empleo compartida entre servicios de alta tecnología (dos terceras partes), y manufacturas de media-alta y alta tecnología. Agrupa 3 regiones; una en Finlandia (Uusimaa) con altos niveles de ingresos, y dos en Suecia (Estocolmo y Sydsverige) con niveles medio-altos de ingresos.

Asimismo, en el informe 2002, se señaló que las tres regiones más innovadoras de España habían sido: Comunidad de Madrid, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra, situación que sufre ligeros cambios en 2003, por la sustitución de Cataluña por el País Vasco en el segundo lugar. El País Vasco supera la media nacional y europea en el caso de población activa con educación superior, y en gasto privado en I+D se ubica por encima de la media nacional y por debajo de la europea (Comisión Europea, 2003a: 4).

La versión de 2006 del Cuadro Europeo de indicadores de innovación regional (Comisión Europea, 2007a) indica que Estocolmo es la región más innovadora en Europa, seguida por Västsverige

(Suecia), Oberbayern (Alemania), Etelä-Suomi (Finlandia), Karlsruhe (Alemania), Stuttgart (Alemania), Braunschweig (Alemania), Sydsverige (Suecia), Île de France (Francia) y Östra Mellansverige (Suecia). En general, las regiones de los países EU-15 se consideran las regiones de mayor rendimiento con 47 regiones en el Top-50 y 94 regiones en el Top-100.

En relación con las regiones de los nuevos Estados miembros, distingue el caso de Praha (República Checa) en el puesto 15, Bratislavský kraj (Eslovaquia) en el puesto 27, Közép-Magyarország (Hungría) en el puesto 34, Eslovenia en el puesto 63, Mazowieckie (Polonia) en el puesto 65 y Jihovýchod (República Checa) en el puesto 100 (Comisión Europea, 2003a: 9).

Para identificar la primera región de España dentro del listado de regiones más innovadoras hay que descender hasta el puesto 31 para ubicar a la Comunidad de Madrid, al 55 para encontrar al País Vasco (76 para Navarra, 82 para Cataluña, 90 Aragón, 142 Galicia, 158 Murcia, 163 Cantabria, 166 Principado de Asturias, 169 Andalucía, 181 La Rioja, 192 Extremadura, 294 Castilla La Mancha, 195 Islas Baleares).

En la versión más actualizada del cuadro de indicadores de innovación regional (Comisión Europea, 2009d) se han encontrado hallazgos de gran interés, tales como los que se describen seguidamente.

El primero de ellos se refiere a la importante diversidad que existe en el grado de desarrollo de la innovación en las regiones analizadas; para todos los países Miembros se identifican regiones que se encuentran en los diferentes niveles de evolución, por lo que se recomienda el diseño y aplicación de políticas por parte de las autoridades nacionales que den respuesta real a las necesidades y realidades de cada una de las regiones. Los países que presentan mayores divergencias son España, Italia y República Checa, en los cuales se observa un rango muy amplio: desde niveles muy bajos hasta medio-altos.

Por otra parte, se resalta la estabilidad que demuestra la tendencia de la innovación en el período 2004-2006, siendo únicamente destacables, casos muy concretos en los que la evolución ha adquirido mayor rapidez, como serían Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Ceuta en España; Bassin Parisien, Est and Sud-Ouest en Francia; Unterfranken (Alemania); Közép-Dunántúl (Hungría); Algarve en Portugal; Hedmark og Oppland (Noruega).

Finalmente, se concluye que las regiones más innovadoras se encuentran en los países más innovadores, y viceversa; pese a ello, se han identificado casos específicos en los que las regiones superan el comportamiento medio de los países a los que pertenecen. Algunos de estos casos son:

- Noord-Brabant está ubicada en un país considerado como seguidor, a pesar de constituir una región con un nivel alto de innovación.
- Praga (República Checa); País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid Cataluña (España); Lombardia and Emilia-Romagna (Italia); Zahodna Slovenija (Eslovenia); Oslo og Akershus, Sør-Østlandet, Agder og Rogaland, Vestlandet, Trøndelag (Noruega) son consideradas regiones innovadoras de nivel medio-alto, y se encuentran en países con un grado de innovación moderado o en recuperación.

El informe concluye diciendo que no es posible determinar una relación lineal entre el rendimiento general y las fortalezas y debilidades de cada región o país, pero se han registrado evidencias de que en las regiones con mejores niveles de innovación existe solidez en la actividad empresarial, mientras que en la mayoría de regiones con menor desempeño, la debilidad principal observada se relaciona con los factores facilitadores o conductores: población activa con educación superior, participación en la educación a lo largo de la vida, gasto público en I+D, acceso a banda ancha (Comisión Europea, 2009d: 28).

Con respecto al País Vasco, el informe determina que presenta un nivel de innovación medio alto, con un desempeño medio-alto respecto a los factores de fomento de la actividad innovadora, un grado significativo de esfuerzo por parte de las empresas para acometer proyectos innovadores y resultados tangibles de las inversiones en I+D, siendo recomendable fortalecer los factores conductores o facilitadores de la innovación (Comisión Europea, 2009d: 31).

4.2. POLÍTICA NACIONAL DE INNOVACIÓN

Las líneas generales para la coordinación de la política de innovación en España ha tenido como principal mecanismo de divulgación los Planes Nacionales de I+D (actualmente, Planes de I+D+i), los cuales se elaboran desde 1988, a propósito de la aplicación de la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. Estos planes tienen una duración de 3 años y su objetivo central es dar respuestas a las necesidades derivadas del Sistema de Ciencia, Tecnología e Industria (hoy en día, Sistema Español de Ciencia y Tecnología).

La elaboración de estos documentos permite establecer una planificación previa y disponer de unos mecanismos de control de cumplimiento de objetivos, así como medidas correctivas que deben ser implantadas para alcanzar la meta trazada. Por tal razón, los planes nacionales analizan en primer lugar, las tendencias a nivel mundial, haciendo énfasis en Europa; posteriormente, aborda la situación nacional que precede al plan, y finalmente, establece las áreas de actuación.

El **III Plan Nacional de I+D** abarca el período 1996-1999 y se corresponde con los tres últimos años del IV Programa Marco de la Unión Europea.

Este plan señala que el punto de partida muestra importantes debilidades en el sistema de ciencia y tecnología, debido a que se ha comprobado la desconexión entre los agentes científico-tecnológicos y el sector empresarial. Tal situación responde al insuficiente número de personas cualificadas dedicadas a la investigación, y los escasos conocimientos de las empresas, mayoritariamente pequeñas organizaciones, en torno a la tecnología y la carencia de estrategias específicas que den respuestas a las nuevas exigencias en materia de innovación de producto y servicio.

En este mismo sentido, el plan resalta la situación actual del sistema respecto a la capacidad de trasladar conocimiento en aplicaciones reales, y argumenta que a pesar de las excelentes relaciones que mantienen los agentes científico-tecnológicos con centros y demás organizaciones referentes a nivel regional e internacional, existe limitada capacidad para traducir las investigaciones en nuevos procesos y equipamientos industriales. Esto se ve reforzado, en sentido negativo, por las directrices

que priman en el entorno financiero: a pesar de la necesidad de que las pymes pueden obtener recursos de fuentes externas para financiar la innovación, el sistema financiero les considera como riesgo significativo y en consecuencia, no apoya el desarrollo de actividades innovadoras por parte de este tipo de empresas.

Considerando el escenario descrito, el III Plan de I+D aplicado en España delinea ciertos objetivos estratégicos para intentar mejorar la situación del sistema, reconociendo la limitación impuesta por el traspaso de competencias desde la administración general a las administraciones locales:

...si bien la Administración del Estado tiene atribuidas las competencias sobre el fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica, los distintos Estatutos de Autonomía han ido estableciendo las competencias que en esta materia posee cada Comunidad Autónoma, y éstas diseñan sus propios mecanismos de actuación en sus respectivos ámbitos territoriales (Comisión interministerial de Ciencia y Tecnología, 1995: 35).

Esta definición tiene como eje central "...conseguir una mayor aproximación a los problemas socioeconómicos concretos y a incrementar el impacto beneficioso que las acciones de I+D pueden tener sobre los mismos..." (Comisión interministerial de Ciencia y Tecnología, 1995: 81); por ello, consideran que los objetivos del plan deben basarse en acciones específicas que permitan obtener resultados en el mediano y corto plazo, sin obviar la visión a largo.

El III plan se centra en tres instrumentos esenciales: Fomento y planificación, Coordinación y Articulación, dentro de los cuales se delimitan ciertas acciones básicas, las cuales se describen seguidamente:

- *Instrumentos de Fomento y Planificación*: se prevén 6 ámbitos, que en conjunto constituyen el núcleo del III plan:
 - *Proyectos de I+D y acciones especiales*: incluye Programas Nacionales en materia de Calidad de Vida y Recursos Naturales; Tecnologías de la Producción y Comunicación; y Programas Horizontales y Especiales. Y los sectoriales. En el cuadro 29, se puede apreciar la visión general de las temáticas consideradas por los distintos programas (Ver Cuadro 29).
 - *Infraestructura científico-técnico*: en esta área será crucial la coordinación con los gobiernos de las comunidades autónomas, y se dará prioridad a la dotación en infraestructura de los centros tecnológicos, quienes deben estar al servicio del sector productivo.
 - *Proyectos integrados*: abarca acciones coordinadas de I+D en áreas estratégicas tanto para el sistema de ciencia, tecnología, industria, como para generar un avance rápido. Se valoran iniciativas regionales o sectoriales.
 - *Proyectos estratégicos movilizados*: concentra aquellos proyectos ad hoc que surgen de una necesidad concreta del sector productivo o de las administraciones.
 - *Acciones de formación del personal investigador*: el objetivo es continuar con el incremento del capital humano investigador y de las empresas para reforzar el sistema.

Cuadro 29. III Plan de I+D: Áreas temáticas incluidas en los Proyectos de I+D y Acciones Especiales

Programas	Temática	Área
Programas nacionales	Calidad de Vida y recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Biotecnología • Salud • Tecnología de los alimentos • Investigación y Desarrollo Agrario • I+D Medio Ambiente • I+D Clima • Recursos Hídricos • Ciencia y Tecnología Marina • Investigación en la Antártida
	Tecnologías de la Producción y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías avanzadas de la producción • Investigación espacial • Materiales • Tecnologías de la Información y Comunicación • Aplicaciones y servicios telemáticos • Tecnología de procesos químicos
	Programas Horizontales y Especiales	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la articulación del sistema ciencia-tecnología-industria • Formación del personal investigador • Física de las alta Energías • Estudios Sociales y Económicos
Programas Sectoriales	Promoción General del Conocimiento	-
	Formación de profesorado y perfeccionamiento de Personal Investigador	-
	I+D Agrario y Alimentario	-
	Fondo de investigación sanitaria	-
	Estudio de las mujeres y del género	-

Fuente: Comisión interministerial de Ciencia y Tecnología (1995: 109).

- *Constitución o reorientación de equipos de investigación: se trata de generar grupos de investigación en áreas poco atendidas o con baja masa crítica investigadora, incluyendo la creación de nuevos equipos o la reorientación de los existentes.*
 - *Instrumentos de Coordinación:* tienen por objeto garantizar la coordinación en dos niveles; uno es a nivel sectorial para lograr la consolidación del sistema de ciencia y tecnología, haciendo hincapié en aquellos sectores identificados como prioritarios para el conjunto. Por esta razón, se mantendrá relación directa y continua entre los distintos ministerios de forma de que las acciones a acometer por cada uno respondan a los intereses comunes para cada uno de los sectores de que se trate.
- El segundo nivel refiere a la coordinación con las Comunidades Autónomas, por medio de la acción directa del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, lo cual permitirá incorporar las necesidades de la mayor parte de las comunidades en las políticas nacionales, así como el sostenimiento de un diálogo permanente que defina los proyectos a desarrollar.
- *Instrumentos de Articulación:* su objetivo se centra en fomentar la articulación entre el ámbito científico, tecnológico y productivo, propiciando así la utilización de los conocimientos generados en la investigación básica por parte del sector productivo y de la sociedad en general. Para ello, se utilizarán como mecanismos: el desarrollo de interfaces entre los tres ámbitos, el fomento de la investigación cooperativa, la identificación de la demanda tecnológica, la difusión de los resultados de investigación.

A partir de 2000, se comienza a aplicar un nuevo plan (2000-2003), el cual pasa a denominarse Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (**IV Plan**), debido a la necesidad de lograr una coordinación real y efectiva de todas las acciones públicas en materia de I+D con cargo en los Presupuestos Generales del Estado. Por tal motivo, el Plan 2000-2003 contempla tres ejes complementarios: Eje temático para definir áreas prioritarias, Eje instrumental que aborda mecanismos de participación y Eje presupuestario que analiza el entorno económico.

La conjunción de estos tres ejes tiene por objeto dar respuesta a los objetivos estratégicos definidos en este IV plan: incrementar la ciencia y la tecnología españolas, elevar la competitividad de las empresas y su carácter innovador, mejorar el aprovechamiento de los resultados de I+D, fortalecer el proceso de internacionalización de la ciencia y tecnología españolas, incrementar los recursos humanos cualificados, aumentar el nivel de conocimientos científicos, mejorar los instrumentos de coordinación, evaluación y seguimiento del plan.

Con respecto al III Plan, este nuevo instrumento (concretamente el *Eje Temático*) especifica áreas y objetivos para cada caso, como puede observarse en el cuadro 30 que se muestra a continuación, a excepción de la investigación básica no orientada (*Ver Cuadro 30*).

Cuadro 30. IV Plan de I+D: Áreas y acciones estratégicas

Área		Temática
Áreas Científicas Tecnológicas	Actuación prioritaria relacionada con el desarrollo de conocimiento propio de una tecnología o disciplina científica. Se pretende incrementar los conocimientos sobre las temáticas identificadas para conseguir su aplicación en el corto, medio y largo plazo en diferentes sectores.	Biomedicina
		Biotecnología
		Diseño y Producción industrial
		Materiales
		Procesos y productos químicos
		Recursos Naturales
		Recursos y tecnologías agroalimentarias
		Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones
		Socio economía
		Áreas sectoriales
Alimentación		
Automoción		
Construcción civil y conservación del Patrimonio Histórico y Cultural		
Defensa		
Energía		
Espacio		
Medio Ambiente		
Sociosanitaria		
Sociedad de la Información		
Transporte y ordenación del territorio		
Turismo, ocio y deporte		

Fuente: Presidencia del Gobierno, Oficina de Ciencia y Tecnología (1999: 23-25)

El *Eje Instrumental* define cinco categorías como modalidades de participación:

- Para la potenciación de los recursos humanos, se prevé financiación en forma de becas, estancias en España y el extranjero y ayudas para la incorporación de personal cualificado en empresas y centros tecnológicos.
- Desarrollo de proyectos de I+D en colaboración o a nivel individual, así como aquellas investigaciones básicas no orientadas y en torno a la consolidación de grupos de investigación; todo ello, en las áreas definidas como estratégicas.

- Soporte a la innovación tecnológica, respecto a acciones de innovación y demostración tecnológica, fomento y creación de empresas de base tecnológica.
- Equipamiento científico-técnico, incluyendo adquisición, mejora y renovación de instalaciones
- Acciones especiales para incrementar la participación de grupos españoles en programas internacionales, divulgación de resultados, organización de congresos, estudios en torno al sistema de ciencia, tecnología y empresas. Dentro de esta categoría se establecen instrumentos concretos para abordar estos proyectos, como serían las subvenciones totales o parciales, las subvenciones concurrentes, créditos reembolsables, reafianzamiento de crédito, participación en el capital y fondo de coinversión.
- Incentivos fiscales a las actividades de I+D.

Finalmente, en el *Eje Presupuestario* se establece la complementariedad de los fondos nacionales con los procedentes de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, básicamente a través del Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El Plan Nacional de I+D+i para el período 2004-2007 (**V Plan**) reconoce la importancia de la coordinación entre las políticas adoptadas por la AGE y las Comunidades Autónomas en estas materias, con el objeto de optimizar los recursos destinados a actividades y proyectos de esta naturaleza. Asimismo, se hace alusión a la creación del Espacio Europeo de Investigación e Innovación, por cuanto el mismo supone un reto en torno a la creación de redes y el diseño e implantación de mecanismos que permitan evaluar y comparar las políticas nacionales de I+D+i.

El plan identifica tres principios que regirán la definición de cualquier actuación en materia de I+D+i, éstos son (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2003: 9):

- Estar al servicio del ciudadano y de la mejora del bienestar social.
- Contribuir a la generación de conocimiento.
- Contribuir a la mejora de la competitividad empresarial.

Por otra parte, clasifica en tres grupos los objetivos estratégicos que lo componen (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2003: 29-34):

- Relacionados con el Sistema Español de Ciencia-Tecnología-Empresa:
 - Incrementar el nivel de la ciencia y la tecnología españolas, tanto en tamaño como en calidad.
 - Aumentar el número y la calidad de los recursos humanos, tanto en el sector público como en el privado.
 - Fortalecer la dimensión internacional de la ciencia y la tecnología españolas, con especial referencia al Espacio Europeo de Investigación e Innovación (ERA).
 - Potenciar el papel del sistema público en la generación de conocimiento de carácter fundamental.

- Mejorar la percepción y comunicación de los avances de la ciencia y la tecnología en la sociedad española.
- Relacionados con la coordinación del sistema español de ciencia-tecnología-empresa:
 - Reforzar la cooperación entre la Administración Central del Estado y las CCAA y, en particular, mejorar la coordinación entre el Plan Nacional I+D+i y los planes de I+D+i de las CCAA.
 - Mejorar la coordinación entre los órganos de gestión del Plan Nacional I+D+i, así como perfeccionar los procedimientos de evaluación y gestión del Plan Nacional I+D+i
 - Impulsar la cooperación y coordinación entre las instituciones del sector público de I+D.
- Relacionados con la competitividad empresarial:
 - Elevar la capacidad tecnológica e innovadora de las empresas.
 - Promover la creación de tejido empresarial innovador.
 - Contribuir a la creación de un entorno favorable a la inversión en I+D+i.
 - Mejorar la interacción, colaboración y asociación entre el sector público de I+D y el sector empresarial.

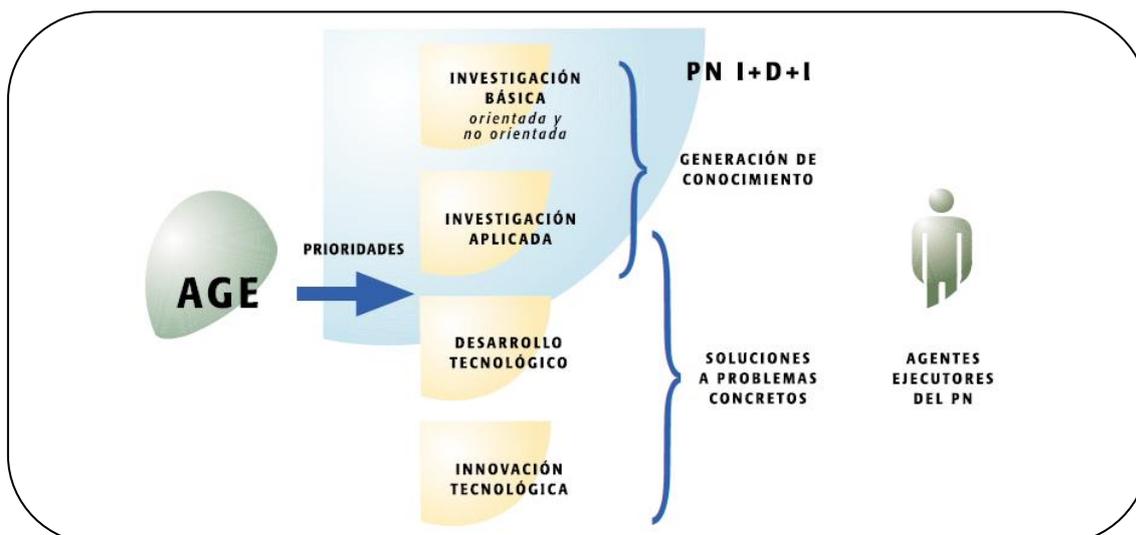
En este V Plan se reconoce que el mismo ha sido diseñado para dar respuesta a todas las necesidades y etapas de la I+D+i, lo cual se representa de forma gráfica en la siguiente figura. (Ver figura 18.

El plan se estructura en Áreas Prioritarias que incluyen los aspectos básicos y estratégicos para el sistema de ciencia y tecnología y se desarrolla mediante programas nacionales; Modalidades de participación que relacionan las actividades de los agentes del sistema; Instrumentos de financiación para cada modalidad de participación; y Procedimientos de seguimiento, evaluación y gestión.

Las áreas prioritarias incluidas en el V Plan han sido seleccionadas tomando en consideración criterios científicos, criterios tecnológicos, criterios sectoriales, y criterios de interés público, pero no presenta cambios sustanciales respecto al IV Plan para evitar afectar a los beneficiarios de las distintas acciones incluidas en los planes de I+D+i. Básicamente, las diferencias que se concentran en los siguientes aspectos:

- Se reformula el Programa de Promoción del Conocimiento para otorgar mayor visibilidad a determinadas disciplinas de carácter no orientado.
- Reorientación de la formulación realizada respecto a las áreas estratégicas en el IV plan para limitar su uso y reducir la excesiva amplitud previa.
- Mayor integración de las actuaciones horizontales con el resto de áreas prioritarias.
- Flexibilización del plan, mediante la utilización de los programas de trabajo para mantener la actualidad del mismo.

Figura 18. Áreas de actuación del Plan de I+D+i 2004-2007



Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (2003: 13).

Respecto a las modalidades de participación, se detallan en este plan: Acciones en torno a los recursos humanos (becas, movilidad, entre otros); Proyectos de I+D+i siendo el principal mecanismo y considerando tanto aquellos que se desarrollen de forma individual o conjunta; Apoyo a la competitividad empresarial mediante la creación de empresas de base tecnológica, patentes, creación de unidades de I+D+i; Equipamiento e infraestructura científico-tecnológica; Acciones complementarias.

Los instrumentos de financiación ocupan un lugar relevante en el V plan y son ampliamente definidos, haciendo hincapié en el criterio de reparto: el nivel de riesgo técnico y la capacidad dinamizadora de la actividad de que se trate. Partiendo del hecho de que dichos instrumentos deben ser efectivos, se contemplan objetivos específicos a acometer en torno a la financiación de la I+D+i, siendo los más relevantes: el incrementar los porcentajes de financiación efectiva para acercarlo a los márgenes que se utilizan en el programa marco de la UE, estimular financieramente la cooperación entre empresas y/o agentes, flexibilizar el uso de la financiación concedida, combinar distintos instrumentos financieros.

En 2007 se hace pública la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (**ENCYT**), documento elaborado mediante la participación de los distintos actores que conforman el sistema español de ciencia y tecnología, y en el que se han incluido los principios y objetivos básicos que deben regir la política de ciencia y tecnología, tanto a nivel nacional como autonómico durante el período 2007-2015. La motivación que subyace a esta iniciativa está relacionada con el reconocimiento del efecto positivo generado por la innovación y la educación para incrementar la productividad y en consecuencia, situar a España entre los países de vanguardia en cuanto a la producción de nuevo conocimiento y a la capacidad de aplicar el mismo para generar crecimiento económico, sostenibilidad ambiental y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007a: 3).

Hasta la fecha de publicación de la ENCYT, el principal instrumento de coordinación había sido el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología; no obstante, éstos presentaban “...*ciertos problemas de adecuación entre su diseño y la puesta en marcha posterior debidos, fundamentalmente, a la insuficiente relación entre las herramientas de planificación y los programas de actuación*” (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007a: 8). Por tales razones, fue necesario “...elaborar un marco de referencia a medio y largo plazo, regulable y revisable en el tiempo para asegurar la decisión óptima en cada momento, y que englobe un nuevo concepto de Plan Nacional: la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología...” (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007a: 11); dicha estrategia está basada en principios básicos y objetivos estratégicos en materia de ciencia y tecnología (Ver cuadro 31).

Cuadro 31. Líneas Generales de la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología

3 Principios Básicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poner la I+D+i al servicio de la ciudadanía, del bienestar social y de un desarrollo sostenible, con plena e igual incorporación de la mujer. 2. Hacer de la I+D+i un factor de mejora de la competitividad empresarial. 3. Reconocer y promover la I+D como un elemento esencial para la generación de nuevos conocimientos.
6 Objetivos estratégicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Situar a España en la vanguardia del conocimiento. 2. Promover un tejido empresarial altamente competitivo. 3. Integrar los ámbitos regionales en el Sistema de Ciencia y Tecnología. 4. Potenciar la dimensión internacional del Sistema de Ciencia y Tecnología. 5. Disponer de un entorno favorable a la inversión en I+D+i. 6. Disponer de las condiciones adecuadas para la difusión de la ciencia y la tecnología.

Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (2007a)

El Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 (**VI Plan**) es el primero de su tipo que se enmarca en la ENCYT, y por lo tanto se sustenta en los principios básicos descritos e incorpora como cambio sustancial su articulación en base a la definición de instrumentos que dan respuesta a los objetivos estratégicos y operativos definidos en la ENCYT, a diferencia de los planes previos, los cuales se estructuraban en áreas temáticas. Asimismo, este plan incluye un programa de trabajo anual que aporta información acerca del calendario de publicación de las convocatorias, los plazos de presentación de solicitudes y los organismos gestores, constituyen un mecanismo efectivo de actualización de la planificación prevista en el plan.

El VI Plan está estructurado en cuatro *Áreas Diferenciadas* que guardan relación con los objetivos generales y los programas instrumentales que sirven para alcanzar los objetivos concretos y específicos; y seis *Líneas Instrumentales de Actuación*.

Las *Áreas Diferenciadas* son las que se mencionan a continuación:

- Generación de conocimiento y capacidades científicas y tecnológicas.
- Fomento de la cooperación entre agentes de diferente naturaleza (empresas con universidades y centros públicos de investigación) y con distinta ubicación geográfica (a nivel regional como internacional). Sobre esta área, el plan señala: “Esta área de cooperación reviste especial importancia a la hora de imbricar el Plan Nacional con los diferentes planes regionales de I+D+i y así vertebrar de una forma integrada el conjunto del Sistema Español de Ciencia y Tecnología” (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007b: 11)

- Desarrollo de innovación tecnológica sectorial para mejorar la competitividad empresarial y resolver problemas de los sectores identificados: Alimentación, Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Eco-innovación; Energía; Seguridad y Defensa; Construcción, Ordenación del Territorio y Patrimonio Cultural; Turismo; Aeroespacial; Transporte e Infraestructuras; Sectores Industriales y Farmacéutico.
- Acciones Estratégicas que procuran transformar investigaciones en procesos, productos y servicios para la sociedad en cinco áreas específicas: Salud; Biotecnología; Energía y Cambio Climático; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; Nanociencia y Nanotecnología, nuevos materiales y nuevos procesos industriales.

En cuanto a las *Líneas Instrumentales de Actuación*, es necesario señalar que se trata de instrumentos agrupados en líneas en las áreas que se refieren:

- Recursos Humanos
- Proyectos de I+D+i
- Fortalecimiento institucional
- Infraestructuras Científicas y Tecnológicas
- Utilización del Conocimiento y Transferencia Tecnológica
- Articulación e Internacionalización del Sistema

Adicional a los cambios sustanciales introducidos por el plan en cuanto a la estructura, se incorporan otros que pueden considerarse más relevantes, puesto que están directamente relacionados con la gestión de los programas y ayudas a conceder a los distintos agentes del sistema nacional de ciencia y tecnología. Sobre el particular, es destacable la creación de un portal web que funciona como sistema de acceso a todas las ayudas públicas de la AGE para fomentar y apoyar acciones y proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica; este mecanismo conjuntamente con la utilización de un formulario normalizado para las convocatorias pretenden constituir herramientas para reducir los obstáculos a los que se enfrentan las empresas que pretenden ser beneficiarios de las distintas ayudas publicadas.

El plan señala como prioridad la reforma de la normativa de las subvenciones con miras a facilitar la concesión de ayudas y la presentación de justificaciones de las ayudas recibidas por parte de los beneficiarios.

Contempla reformas legislativas para superar las barreras que actualmente presenta el Sistema Español de Ciencia y Tecnología, especialmente en lo concerniente a las condiciones del entorno. Complementariamente, el plan establece los incrementos interanuales de la política de gastos en torno a la investigación, desarrollo e innovación de los Presupuestos Generales del Estado para alcanzar sus principales objetivos con horizonte en 2011.

Por otra parte, se fomenta la participación de las comunidades autónomas en el diseño de los programas de trabajo anuales, así como en la gestión de los programas nacionales mediante su incorporación en los procesos de decisión y financiación conjunta. Para ello, se definen líneas de

actuación que intentan crear un espacio de entendimiento entre la AGE y la diversidad de Comunidades Autónomas que el Estado español: Co-información para garantizar el flujo de información en ambos sentidos; Co-decisión; Co-responsabilidad y co-gestión que permita hacer un seguimiento eficaz del nivel de cumplimiento de los objetivos y decisiones adoptadas; Co-financiación que hará posible la publicación de convocatorias conjuntas en aquellas áreas que sean de mayor interés para cada región.

De igual manera, el plan enfatiza en los tres niveles en los que define la colaboración entre la AGE y las Comunidades Autónomas: Políticas de I+D+i en los planes regionales donde se definen prioridades y áreas de actuación; Estrategia Nacional en Ciencia y Tecnología que establece plurianualmente los objetivos nacionales en estas materias; y el Marco científico-tecnológico internacional centrado básicamente en el Programa Marco de la UE.

En conclusión, los cambios introducidos en cuanto a la gestión de los diferentes programas tienen por objeto alcanzar "...una mayor eficacia de la gestión de los recursos públicos y una notable disminución de los tiempos empleados por los beneficiarios en la gestión administrativa de las actuaciones financiadas, permitiendo optimizar sus esfuerzos y centrar la atención en las propias tareas de investigación científica y tecnológica." (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007b: 12).

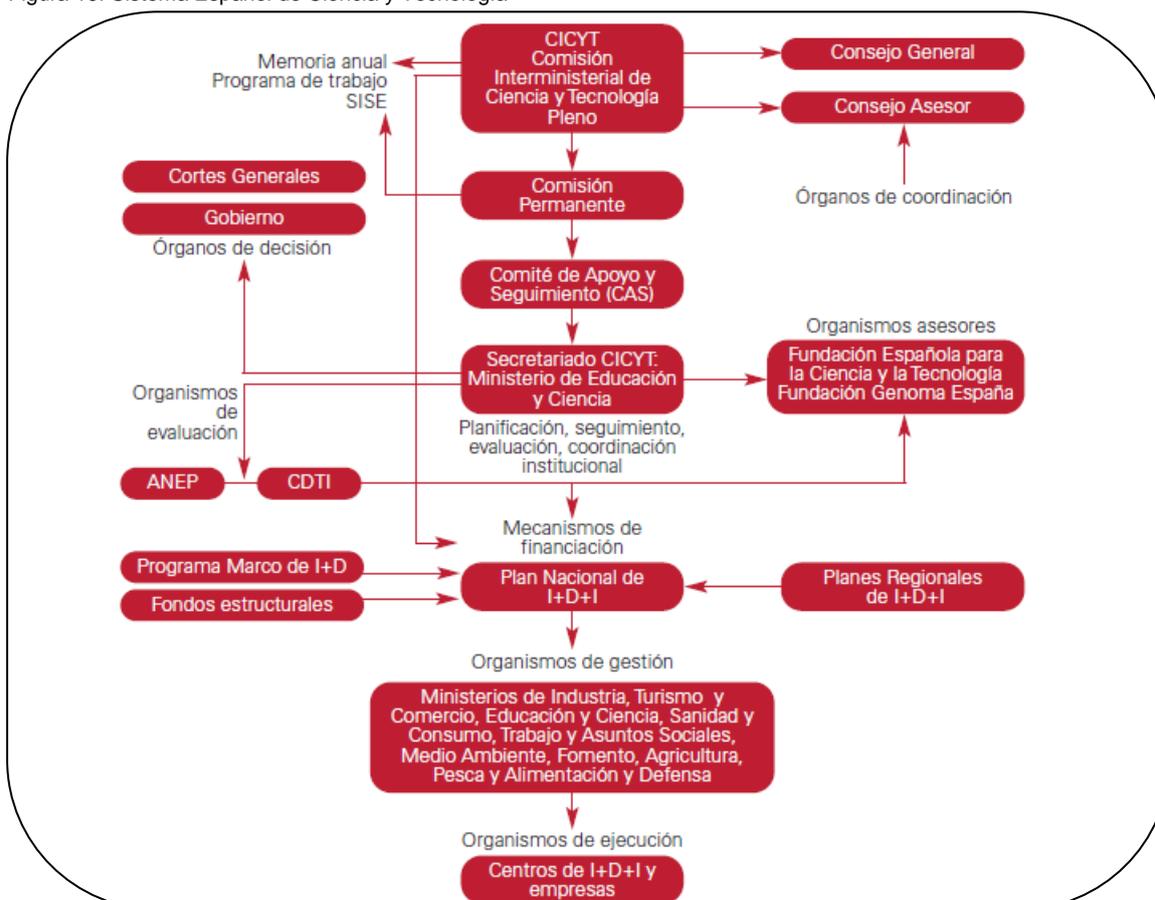
4.2.1. SISTEMA ESPAÑOL DE INNOVACIÓN

El Sistema Español de Ciencia y Tecnología se sustenta en la Ley 13/1986, de 14 de abril de 1986, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, instrumento en el cual se establece la obligación de elaborar un plan nacional en estas materias, con el propósito de fomentar y coordinar los programas de ayudas públicas. Este instrumento legal crea la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), a quien se atribuyen las funciones de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional, y que estaría formada por los representantes de los Departamentos ministeriales que nombrara el Gobierno, que asimismo designará el Ministro que haya de presidirla.

Sin embargo, como ya ha sido referido, esta estructura sufre ligeros cambios en 2007; entra en vigencia la ENCYT, constituyendo un documento general que contiene las prioridades estratégicas a atender en los futuros planes nacionales y que continuaría siendo responsabilidad básica de la CICYT, antes citada.

En la figura 19 se expone gráficamente la estructura actual del sistema español de Ciencia y Tecnología; como puede apreciarse, la CICYT encabeza el modelo y está compuesta por una *Comisión Plenaria o Pleno*, una *Comisión Permanente* y un *Comité de Apoyo y Seguimiento*. Cada uno de ellos, cumple una función específica: El pleno se centra en la naturaleza estratégica de la política española de I+D, la Comisión Permanente coordina las actividades de I+D+I financiadas a través del Programa de Gasto dedicado a la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica de los Presupuestos Generales del Estado; y finalmente, el Comité de Apoyo y Seguimiento implementa las mejoras a corto plazo en la gestión de la política de I+D+I (Ver figura 19).

Figura 19. Sistema Español de Ciencia y Tecnología



Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (2007b: 20).

Esta estructura cuenta igualmente con organismos de coordinación: El *Consejo General de Ciencia y Tecnología*, encargado de la interacción con las comunidades autónomas; y el *Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología*, centrado en promover la participación en el proceso de elaboración y seguimiento del plan nacional de la comunidad científica y los agentes sociales y económicos. Estas dos entidades junto con la *Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología* (FECYT) funcionan como organismos asesores en las decisiones a adoptar en las materias en cuestión.

La *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP), en su rol de ente autónomo para el diseño y ejecución de políticas de educación, y el *Centro para el Desarrollo Industrial* (CDTI), en su objetivo de financiar proyectos de I+D+i enmarcados en los programas de incentivos horizontales a empresas mediante subvenciones o créditos blandos, constituyen los dos organismos de evaluación del SECYT.

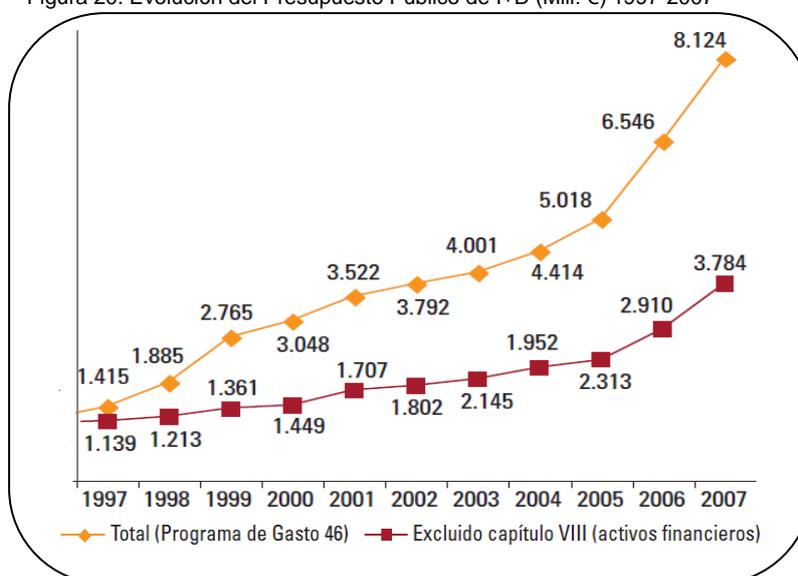
Finalmente, se encuentran los *organismos de gestión*, quienes esencialmente son los distintos ministerios que conforman la AGE, y los organismos de ejecución, dentro de los que se incluyen los *Centros de I+D+i* y *las propias empresas*. Éstos últimos, como puede apreciarse en la figura 25, son el pilar del sistema, puesto que son ellos los que diseñan y ponen en marcha los distintos proyectos de innovación, a los que posteriormente se les dará aplicación en el mercado.

El sostenimiento del modelo descrito se ha realizado básicamente mediante el incremento sostenido de la financiación pública, en el entendido de que la política de I+D+i es una prioridad

nacional y al propio tiempo, una demanda constante de la Unión Europea, por considerar que existe una relación directa entre fomento de la I+D y el crecimiento económico sostenido a largo plazo (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007b: 24).

En la figura 20 se muestra la evolución del presupuesto destinado a I+D+i en el período 1997-2007, pudiendo comprobar el incremento exponencial experimentado, el cual ha estado dedicado en su mayoría a fomentar la actividad innovadora del sector industrial, a través de préstamos a empresas e instituciones privadas para la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación. Es importante destacar, que los datos contenidos en el gráfico en cuestión también recogen la dotación destinada a organismos y centros públicos de I+D que dependen directamente de la AGE, los cuales sirven para complementar los ingresos percibidos por estas entidades mediante operaciones comerciales.

Figura 20. Evolución del Presupuesto Público de I+D (Mill. €) 1997-2007



Fuente: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (2007b: 24).

El gasto en I+D a nivel nacional se ha mantenido en tendencia ascendente alcanzando el 1,27% del PIB en 2007 (1,38% del PIB en 2009), lo cual se ha producido como consecuencia del incremento de los recursos provenientes tanto del sector privado como del público, siendo destacable el hecho de que la mayor proporción de este gasto es ejecutado por el sector empresarial. No obstante, las empresas han ido perdiendo peso en cuanto a la financiación de las actividades de I+D, lo que significa que cada vez financian menos actividades de investigación y desarrollo con recursos propios.

Este descenso en términos porcentuales de la participación del sector empresarial agrava el déficit español en las inversiones de I+D y su retraso respecto a los demás países industrializados situando a España muy lejos todavía de la media de la UE-25 (54,5% del total) y del objetivo de la estrategia de Lisboa del 66% (al menos dos tercios de la inversión) (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007b: 26).

Sobre este particular, es importante señalar que existe una importante diferencia entre comunidades autónomas respecto a la ejecución de la I+D por parte del sector empresarial, lo cual responde al escaso énfasis que en dichas comunidades se ha hecho en torno a estos temas a la hora de la

distribución del gasto: “En volumen de gasto en I+D las comunidades autónomas que más destacaron fueron Madrid (28,6% del total), Cataluña (22,6%), Andalucía (10,3%), Valencia (8,5%) y País Vasco (8,1%). Por el contrario, La Rioja, Cantabria y Baleares se revelan como las comunidades más atrasadas en I+D” (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007b: 29).

4.3. POLÍTICA VASCA DE INNOVACIÓN

El desarrollo del País Vasco se ha caracterizado por su prominente inclinación industrial basada en una importante concentración en sectores maduros (siderurgia, metal) hasta la década de los 70, momento en el que se generan discusiones acerca del modelo de desarrollo como consecuencia de la crisis energética ocurrida en este período. En ese momento, se ponen de manifiesto las carencias del tejido industrial vasco, siendo destacable la dependencia energética, la obsolescencia tecnológica y la preeminencia de bienes de consumo sobre bienes de equipo.

Durante la década de los 80 se inicia un proceso de modernización, cuyo objetivo era introducir innovaciones tecnológicas para incrementar la productividad y la competitividad del tejido industrial: “Se partía de una situación de subdesarrollo en I+D, un concepto prácticamente desconocido para la mayoría de las empresas vascas...Se optó por un modelo privado de transferencia tecnológica pero fuertemente apoyado por la financiación pública y diseñado como soporte técnico para las necesidades de I+D de las empresas (principalmente PYMEs)...” (Gobierno Vasco, 2005b: 20).

Los efectos de este esfuerzo se hicieron patentes a mediados de esta década, mostrando nuevamente una contracción hacia inicio de los 90, producto de la crisis del Golfo Pérsico; tal situación incidió directamente en el diseño del Marco General de Actuación de la Política Industrial (1º Plan de Política Industrial 91-95 y 2º Plan de Política Industrial 96-99), el Plan de Tecnología Industrial 93-96 y el Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000.

Las prioridades para esta época (Fase de fortalecimiento y diversificación 1990-2000) se centraban en continuar con la aplicación de planes de reconversión industrial iniciados en los 80, e incluso aplicar planes de reindustrialización en comarcas, sectores y empresas específicos. Asimismo, se desarrollaron acciones para realizar inversiones estratégicas y subvenciones a la I+D+i, incrementar el valor añadido de los servicios para mejorar la competitividad de la industria y adecuar los esquemas organizativos y decisorios para mejorar las relaciones entre las administraciones públicas y el sector público estatal.

Uno de los retos más significativos de este período fue la creación de una demanda científico-tecnológica y la promoción de la cooperación empresarial por medio de la creación de unidades empresariales (que responden a las necesidades tecnológicas de una empresa o conjunto de empresas de un mismo sector) y de clúster intersectoriales (entendidas como estructuras colaborativas que incluyen relaciones cliente-proveedor o cooperación en tecnología o en mercados internacionales); todo ello debía tener como consecuencia el funcionamiento sistemático de la Red Vasca de Tecnología, creada mediante decreto en 1997.

Y es que el fortalecimiento de capacidades de innovación basadas en relaciones interempresariales y entre empresas y agentes de innovación, la proximidad territorial,

cultural y del entorno es especialmente relevante en un tejido productivo como el vasco, donde predominan las PYMEs (Gobierno Vasco, 2005b: 21).

A pesar de los esfuerzos en este sentido, no existe para esta época visión de sistema, por lo que la intervención estatal se concentra en garantizar la propia existencia de la estructura, caracterizada básicamente por la presencia de centros tecnológicos y ayudas concretas para apoyar la actividad innovadora de las empresas (Fernández y Ruiz, 2004: 22). Destaca Olazarán et al. (2005: 202) que los principales problemas eran la escasa organización y coordinación de los agentes científicos y tecnológicos vasca y la inexistencia de una política tecnológica más selectiva.

A juicio de Zurbano (2008: 83) esta fase marca el principio de un salto importante en la evolución de la política de innovación vasca, por cuanto se dan los primeros pasos para integrar los factores sociales e institucionales en los procesos de innovación, procurando así otorgar un carácter múltiple de la innovación, en el que además se implican actores y factores con relaciones regulares y bidireccionales (Lundvall, 1992).

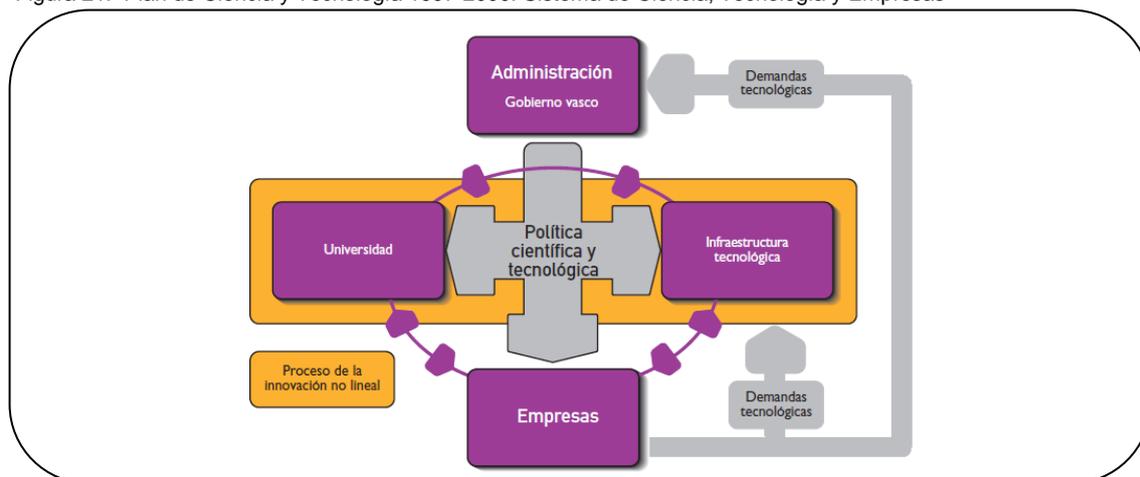
Es destacable además la entrada en vigencia del Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000, antes referido, ya que el mismo incorpora a la universidad al sistema de I+D y sirve de mecanismo de coordinación de las políticas científicas y tecnológicas del Gobierno Vasco (Gobierno Vasco, 2005b: 21). Este plan identificó los objetivos estratégicos que se mencionan a continuación (Gobierno Vasco, 1996):

- Potenciación de una política de demanda y cooperación en torno al mercado.
- Fomento de la explotación de los resultados del desarrollo científico y tecnológico.
- Promoción y difusión de la innovación tecnológica en las empresas y en la sociedad.
- Mejora de la infraestructura científica y tecnológica y su utilización.
- Integración de las actuaciones con contenido tecnológico.
- Consecución de una financiación equilibrada entre todos los Agentes.
- Apoyo en iniciativas suprarregionales, buscando el mayor rendimiento de los recursos disponibles.
- Realización de una evaluación continua del Plan orientada a la toma de decisiones.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia incorporados en este plan fue el modelo del sistema de ciencia, tecnología y empresas que se detalla, con miras a mejorar el funcionamiento de cada uno de los agentes que intervienen, y por ende lograr la consolidación y capacitación del mismo. Aunque como señala Fernández y Ruiz (2004: 22) se trata de un modelo inicial basado en las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea con adaptaciones a la situación vasca para el momento: la relevancia de los centros tecnológicos (*Ver figura 21*).

El período comprendido entre 2001-2010 (Innovación) contempla el reto de promover la cultura innovadora al conjunto de la economía y de la sociedad vasca, siendo esencial la inserción del País Vasco en el Espacio Europeo de Investigación ERA (Gobierno Vasco, 2005b: 21). Para cumplir con estas metas, se observa un incremento de la intervención pública en el sentido de incorporar los objetivos y principios generales de la Estrategia de Lisboa (Zurbano, 2008: 84), anteriormente analizada.

Figura 21. Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000: Sistema de Ciencia, Tecnología y Empresas



Fuente: Gobierno Vasco (2000: 62).

Las actuaciones de esta fase son recogidas en diversos instrumentos: Plan Interinstitucional de Promoción Económica PIPE 2000-2003; el Plan de Sociedad de la Información; y el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 01-04; el Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 06-09; el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010, esencialmente.

El punto de conexión de estos planes es consolidar la segunda transformación social y económica del País Vasco, por lo que se identifica como imprescindible, la formación de recursos humanos excelentes y el incremento de la I+D hasta el 3% del PIB, todo ello sustentado en los pilares de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología, y la Calidad (Gobierno Vasco, 2005b: 22). Asimismo, reflejan la coordinación entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, en cuanto a la financiación y ejecución de los mismos.

El *PIPE 2000-2003* fue articulado en tres ejes básicos: Infraestructuras para crear un contexto competitivo; Cambio estructural para actuar sobre el tejido industrial existente; y Promoción Industrial para desarrollar un nuevo tejido industrial. El proyecto contemplado en el plan se ha basado a su vez en tres estrategias básicas: Conocimiento, Calidad y Cooperación (Gobierno Vasco, 2000b: 18).

El *Conocimiento* se entiende como la utilización, gestión y aplicación inteligente de la información para alcanzar los fines económicos y sociales propuestos; en este concepto es necesario hablar de la Sociedad del Conocimiento que exige el intercambio de conocimiento entre personas para generar valor, por lo que las empresas deberán buscar los mecanismos para aprovechar al máximo el capital intelectual de las personas.

La estrategia *Calidad* intenta dar respuesta a la necesidad de satisfacer las exigencias reales de los clientes, por lo que implica un compromiso permanente de mejora; la calidad constituye el método y la innovación el resultado. Finalmente, la estrategia de *Cooperación* supone la colaboración entre agentes económicos y se debe considerar una de las principales fuentes de mejora competitiva.

EL *PIPE 2000-2003* destaca los cuatro sectores objetivo por su relevancia en el tejido económico vasco: sector industrial y de servicios conexos, el sector comercial, el sector turístico y el sector energético; y contemplaba tres ámbitos de intervención:

- *Innovación*: constituye la apuesta estratégica del plan y es considerada un factor de competitividad. Se trata de incrementar la productividad, alcanzar la diversificación e incorporar nuevas formas de gestión en las organizaciones.
- *Internacionalización*: se ofrece como una posibilidad de crecimiento económico, debido a que la dimensión de las empresas se relaciona con la dimensión del mercado, y al propio tiempo genera conocimiento en doble sentido.
- *Inversión*: es la base para la creación de nuevas empresas y por ende de nuevos empleos. Las acciones se centran en mantener la dinámica de las PYMEs para asegurar la revitalización de la economía en su conjunto.

El *Plan de Sociedad de la Información* ha definido como objetivo general “Adaptar la sociedad vasca a la nueva era digital, favoreciendo el cambio cultural y poniendo las nuevas tecnologías al servicio de todas las personas, para lograr una mayor calidad de vida y equilibrio social y la generación de valor y riqueza en nuestra economía” (Gobierno Vasco, 2001: 40). Identifica tres ámbitos de actuación: Los usuarios, los contenidos y servicios, y el contexto, cuyo detalle se expone en el cuadro 32.

Cuadro 32. Plan de Sociedad de la Información 2002-2005: Ámbitos de actuación

USUARIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Internet para Todos: cada ciudadano de Euskadi dispondrá de los medios y habilidades necesarios para acceder a Internet. • Empresa Digital: cada empresa y nuevo emprendedor de Euskadi disfrutará de las oportunidades y medios para incorporar y aplicar en su entorno las nuevas tecnologías. • Administración on line: la Administración debe conocer las nuevas necesidades que los info-ciudadanos y tomarlas en cuenta en sus relaciones.
CONTENIDOS Y SERVICIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Euskadi en la Red: potenciar la imagen de Euskadi, favorecer la presencia y el uso del euskera en la Red y difundir la cultura vasca • e-Formación: Deben promoverse acciones dirigidas a proporcionar las herramientas formativas adecuadas para prepararse en las mejores condiciones y conseguir que sea un proceso firme y exitoso orientado. • e-Salud: debe garantizar la aplicación de las nuevas tecnologías a la salud, con el propósito de dar acceso a los ciudadanos vascos a una serie de servicios que proporcionen un alto valor añadido en la relación ciudadano-paciente-Administración. • Sector de Contenidos: propiciar la reorganización y el desarrollo del sector de la producción y distribución de contenidos.
CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras: contribuirá con la disposición de infraestructuras en términos de calidad y coste similar a las existentes en los países líderes de la Sociedad de la Información. • Tecnología: se buscarán fórmulas de fomento de la cobertura de los espacios existentes en la proporción de servicios digitales • Normativa: un marco normativo adecuado garantiza el desarrollo de los servicios de la Sociedad de la Información y fomenta su evolución a la vez que preserva los derechos de los usuarios.

Fuente: Gobierno Vasco (2001: 41-43)

El *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 01-04* profundiza en el modelo de relación entre los agentes del sistema vasco descrito en el plan previamente aplicado con la finalidad de que se acerque a los estándares internacionales “...porque entiende que es potenciando y fortaleciendo las capacidades del mismo la forma de avanzar hacia ese País innovador, científica y tecnológicamente avanzado que tan apasionadamente revela nuestra Visión” (Gobierno Vasco, 2000a: 72).

Las acciones detalladas en este instrumento procuran favorecer la integralidad del proceso de innovación, entendida como la mejora o desarrollo de nuevos productos y proceso, procedimientos y métodos de gestión, organización y acceso al mercado. Para ello, se involucran a la totalidad de sectores económicos de la comunidad autónoma, concediendo especial relevancia al rol de las PYMEs; asimismo, se incorporan al sistema otras organizaciones que tradicionalmente no eran

consideradas, como serían las entidades financieras, las asociaciones empresariales, las agencias públicas, entre otros (Ver figura 22).

Figura 22. Plan de Ciencia. Tecnología e Innovación 2001-2004: Agentes del sistema



Fuente: Gobierno Vasco (2000a: 64)

El nuevo modelo funcionaría bajo la filosofía: *Competir* para generar conocimiento y riqueza; *Cooperar* para aprovechar sinergias e incrementar las capacidades; y *Compartir* como mecanismo para la difusión del conocimiento. Con esta nueva perspectiva se pretende desmarcar el sistema de innovación de la visión territorial para lograr que se aproxime más a la dimensión global y se interrelacione con el entorno internacional.

En este sentido, los agentes del Sistema Vasco de Innovación no puede ser una excepción y es necesario destacar la necesidad de seguir profundizando y avanzando en los *procesos de internacionalización* tanto de los agentes de la Oferta científico-tecnológica (que han de aspirar a convertirse en centros de referencia internacional) como de la propia Demanda (Gobierno Vasco, 2000a: 64).

Este plan se articula en torno a tres áreas de acción política: La investigación Básica No orientada que genere nuevo conocimiento y que constituya la base científica; las Áreas Claves de carácter multisectorial y multitecnológico; y la Investigación Básica Orientada hacia ámbitos y subsectores de especial interés para la comunidad autónoma.

Estas áreas de acción política son operativizadas mediante acciones integrales, las cuales a su vez agrupan un conjunto de acciones conforme a los objetivos trazados.

En la acción de Investigación Básica no orientada se han trazado dos objetivos: Elevar el nivel de conocimiento en materia de innovación e investigación y contribuir, por parte de la comunidad científica vasca, al desarrollo de la Humanidad; y fomentar la investigación como herramienta estratégica de valor para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos vascos y de la competitividad empresarial en el medio y largo plazo (Gobierno Vasco 2000: 87).

Las áreas y programas claves definidos en el plan han sido: Competitividad; Medio Ambiente y Energía; Sociedad de la Información; Calidad de Vida; y Recursos Vivos.

Finalmente, la Investigación Básica Orientada (también denominada Investigación Estratégica) a desarrollar por los distintos agentes de la red de ciencia y tecnología se centra en los siguientes aspectos fundamentales: Medio / Largo plazo; Investigación orientada; Resultados potencialmente aplicables a la resolución de problemas de las empresas vascas o del conjunto de la sociedad; Conjuntando las capacidades de los ámbitos científico y tecnológico del Sistema Vasco de Innovación (Gobierno Vasco 2000: 112).

Los objetivos que se persiguen con esta acción son tres:

- Generar y desarrollar el conocimiento necesario para responder a las necesidades y retos a los que se enfrentará la sociedad vasca en el medio y largo plazo y favorecer la aparición de nuevas actividades empresariales en sectores emergentes y de futuro.
- Integrar el ámbito científico (representado fundamentalmente por la Universidad) con el tecnológico de los centros de investigación y desarrollo con el fin de potenciar mutuamente sus capacidades y potenciar su papel dentro del Sistema Vasco de Innovación.
- Situar a la Red Vasca de Tecnología e Innovación como un núcleo de innovación y tecnología de referencia europeo en los ámbitos a los que se refieren los diferentes programas de investigación estratégica.

El *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 06-09* detalla el nuevo modelo de competitividad para responder a los nuevos retos en un entorno en el que predomina el flujo de conocimiento; por tanto, su objetivo es establecer las bases para la “Segunda Transformación Vasca”, articulada en cinco grandes áreas.

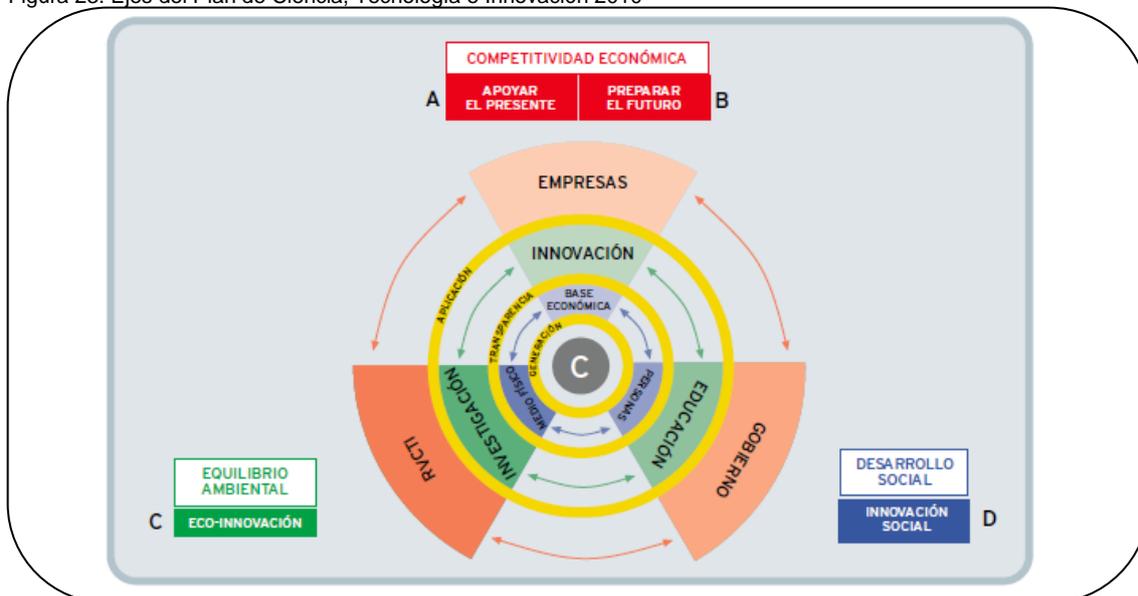
- *Ejes de Actuación principales:* centra su atención en las personas y sus valores como base del modelo, siendo la innovación la herramienta para mejorar la competitividad, y donde los grupos empresariales constituyen la vía para hacerse presente en la economía global.
- *Estrategias de Clúster y de comercio y Turismo:* abarca acciones transversales y otras específicas para sectores concretos, debido a sus particularidades.
- *Recursos necesarios:* da respuesta a las necesidades de las empresas desde diversas perspectivas.
- *Organización y apoyo al desarrollo del modelo*
- *Coordinación y trabajo conjunto con otras políticas.*

El Plan de Competitividad persigue tres objetivos estratégicos: Incrementar la productividad de la economía hasta alcanzar un nivel del 25% superior a la Unión Europea 25; Lograr la convergencia tecnológica con la UE 15 a través del esfuerzo en I+D; y Mantener el peso de la industria en el PIB real y también de su volumen de empleo (Gobierno Vasco, 2005b: 41).

El *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010* guardan importantes similitudes con su antecesor y con el propio plan de competitividad, antes descrito; constituye la herramienta para continuar

avanzando en lograr que el País Vasco sea referente en innovación a nivel europeo. El propio plan desarrolla el modelo sobre el que se fundamenta la segunda transformación vasca, antes referida; se trata de hélices que hacen funcionar el modelo, siendo el núcleo indiscutible el Conocimiento (Ver figura 23).

Figura 23. Ejes del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010



Fuente: Gobierno Vasco (2009: 42)

En torno al núcleo, se encuentra el segundo eje del modelo: Los instrumentos, reflejado en el triángulo del conocimiento, y que está conformado por el modelo educativo que genera capital humano, el sistema de investigación y la innovación. El siguiente eje involucra a los agentes del modelo y sus interacciones: las empresas, el gobierno y la Red de Ciencia, Tecnología e Innovación. Finalmente, el funcionamiento del modelo permiten alcanzar el objetivo del Desarrollo Sostenible, en sus tres dimensiones: La competitividad económica, el equilibrio ambiental y el desarrollo social.

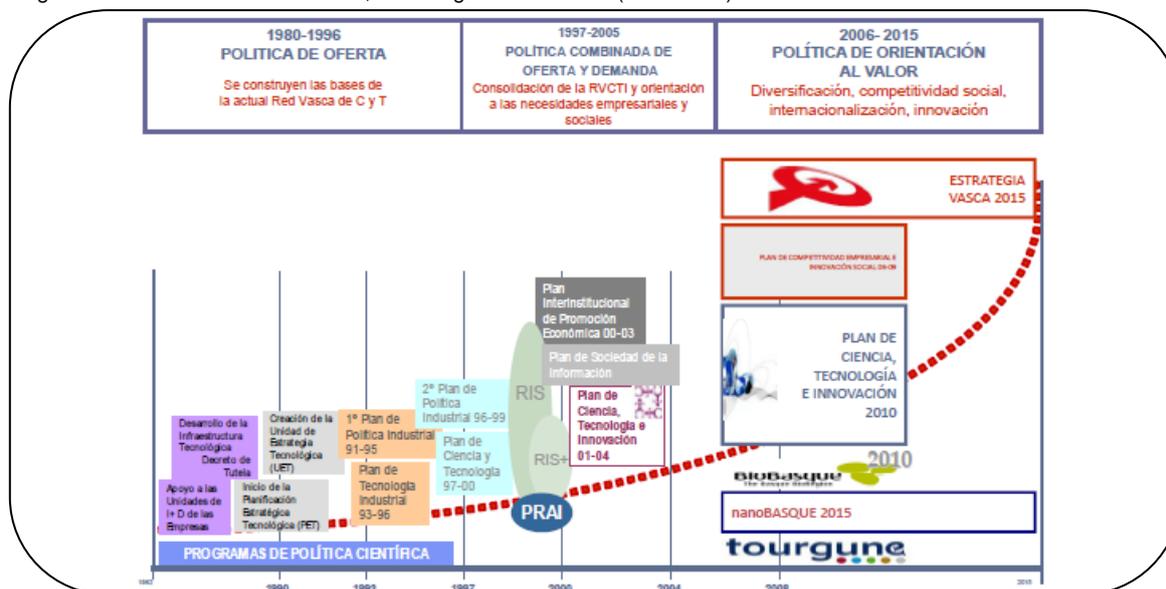
El cumplimiento de los objetivos trazados exige la definición de áreas de actuación, que para este caso serán la Competitividad, la Diversificación, la Eco-innovación y la Innovación Social. En el área de Competitividad se establecen estrategias sectoriales, de clúster, y tecnológicas de forma transversal, y dos específicas: una en Turismo, y otra en Comercio. Por su parte, el área de Diversificación incorpora las estrategias BioBasque y nanoBasque, así como las de transporte inteligente y energía. El área de Eco-innovación e Innovación Social hace referencia a la transformación de las organizaciones, los territorios inteligentes y la investigación social.

En resumen, el análisis de la política de innovación aplicada en el País Vasco supone hacer referencia a tres etapas diferenciadas, que abarcan desde la creación de la Red de Ciencia y Tecnología, pasando por su consolidación y orientación a las necesidades empresariales y sociales, hasta llegar a la etapa de diversificación (Ver figura 24).

Como queda evidenciado en la figura citada, la primera etapa se base en una política de oferta y en éstas se construyen las bases de la actual Red Vasca de Ciencia y Tecnología. En el período 1997-2005 se aplica una política combinada de oferta y demanda, centrada en la consolidación de la red y en la orientación de éstas a las necesidades tanto empresariales y sociales. Finalmente, se aplica

una política orientada a resultados, que enfatiza la importancia de la diversificación empresarial y la competitividad social.

Figura 24. Política Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (1980-2015)



Fuente: Gobierno Vasco (2009: 20)

4.3.1. SISTEMA DE INNOVACIÓN DE LA CAPV: AGENTES Y SUS RELACIONES

La referida “Segunda Transformación Vasca”, referida a los cambios que se están generando en el proceso de transición hacia la sociedad del conocimiento, impulsado desde Europa ha supuesto una reformulación del sistema de innovación, el cual debe caracterizarse por su focalización en la dimensión social y relacional, tal como argumenta el Gobierno Vasco (2009: 66). Bajo esta justificación y considerando el nivel de madurez alcanzado por el sistema vasco, se está inmerso en un proceso de reflexión intensivo para acometer dos condiciones: la coexistencia de tres subsistemas organizados con actores diversos, y la existencia de relaciones continuas y bidireccionales entre los mismos.

Pese a ello, en la actualidad el sistema de innovación vasco incorpora agentes de distinta naturaleza y con propósitos concretos para cada uno de ellos: Las empresas, la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Gobierno.

A continuación, se presenta un cuadro resumen donde se identifican cada uno de estos agentes y las características que les son propias (Ver Cuadro 33).

Cuadro 33. Sistema Vasco de Innovación: Agentes y Características

AGENTES	Características
EMPRESAS	
PYMES, Grandes empresas y Grupos empresariales	<ul style="list-style-type: none"> Se espera que se consolide un sistema empresarial avanzado y competitivo que desarrolle productos y servicios en sectores intensivos en conocimiento. Se reconoce el efecto tractor que generan los grupos empresariales dentro del sistema de innovación, ya que su actividad precisa una red dinámica entre los agentes del sistema y aportan una vía para hacer frente a la globalización.
Unidades de I+D Empresariales	<ul style="list-style-type: none"> Impulsan la innovación tecnológica dentro de las empresas, por medio de proyectos de desarrollo que luego tengan aplicación en las propias empresas. Están conformadas por técnicos especialistas altamente cualificados Son de carácter privado y generan productos y procesos nuevos para las empresas a las que pertenecen

Cuadro 33. Sistema Vasco de Innovación: Agentes y Características (Cont)

EMPRESAS (cont)	Asociaciones sectoriales y clúster		<ul style="list-style-type: none"> • En la actualidad existen alrededor de 25 asociaciones sectoriales y 14 clústers • Son considerados elementos de competitividad y unión de la estructura económica vasca. • El rol de los clúster fue ya demostrado durante la primera transformación económica acaecida en el País Vasco, por lo que se reconoce su rol en el actual proceso.
RED VASCA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	Subsistema de desarrollo Tecnológico e Innovación orientado a resultados	Centros tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Han sido considerados socios del gobierno en la aplicación de las políticas de innovación. • La investigación, el desarrollo y la innovación son los fundamentos de su actividad. • Capturan y generan conocimiento tecnológico y los transfieren al tejido productivo. • Se financian en función de resultados dentro de los objetivos e instrumentos de la política científico-tecnológica vasca
	Subsistema Científico y Universitario	Sistema Universitario	<ul style="list-style-type: none"> • Son el único agente del sistema que reúnen los vértices del triangulo del conocimiento: educación, investigación e innovación. • Son el agente capaz de acercar la ciencia a la actividad productiva, dando respuesta así a las nuevas exigencias en este sentido. • Se disponen de 4 universidades
		Centros de Investigación Cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> • Son instituciones flexibles que intentan mantener un equilibrio entre la excelencia científica y la explotación comercial de los resultados. • Su objetivo es abordar proyectos de investigación básica orientada en las líneas de investigación estratégica definida. • Son alianzas temporales entre centros tecnológicos, grupos de investigación, universidades y empresas para abordar proyectos de envergadura internacional
		Centros de Investigación básica y de excelencia	<ul style="list-style-type: none"> • Son estructuras para generar conocimiento en ámbitos de interés científico. • Se encuentran alrededor de grupos de investigación de referencia internacional. • Su objetivo es ser referencia dentro del sistema universitario y pretenden ser nuevos centros europeos de conocimiento conectados con centros ubicados por el mundo. • Se dispone de 2 centros de esta naturaleza.
		Comunidades de Conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Son asociaciones integradas por equipos provenientes de universidad, organismos de investigación y de la industria para desarrollar tareas de investigación, educación e innovación en áreas concretas. • El objetivo es que conformen el Instituto Europeo de Tecnología, próximo a crear por la Unión Europea. • Se cuenta con 3 comunidades de conocimiento.
RED VASCA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	Subsistema de apoyo a la innovación	Parques tecnológicos y Polos de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Son un punto de encuentro entre el conocimiento científico-tecnológico y empresarial. • Se estima que son entornos óptimos para la innovación y la diversificación. • Facilitan la implantación de sistemas de gestión empresarial, el desarrollo de nuevos productos y procesos, articulan nuevas formas de aprendizaje. • Ponen a disposición de las empresas relaciones internacionales para promover el funcionamiento en red. • Han evolucionado hacia Polos de Innovación y Conocimiento
		Empresas de servicios avanzados	<ul style="list-style-type: none"> • Son un refuerzo de la base empresarial local y facilitan la modernización y adaptación del sistema productivo de las empresas a las nuevas exigencias globales. • Ayudan a las empresas a aumentar sus niveles de productividad y competitividad.
		Servicios financieros privados	<ul style="list-style-type: none"> • Son agentes encargados de desarrollar instrumentos de financiación que facilite la explotación comercial de las ideas.

Cuadro 33. Sistema Vasco de Innovación: Agentes y Características (Cont)

GOBIERNO	Órganos de Dirección	Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Propone las líneas estratégicas del sistema. • Garantiza la coherencia entre el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación y las políticas departamentales. • Está presidido por el Lehendakari y está conformado por los máximos responsables de los departamentos del gobierno directamente relacionados con la política de investigación y tecnológica. • Participan los tres diputados generales, los rectores de las universidades vascas y los responsables de la Agencia Vasca de Innovación (INNOBASQUE) y de la Fundación Vasca para la Ciencia y la Tecnología (IKERBASQUE)
		Consejo Vasco de Investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza funciones de observaciones, coordinación y promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación.
	Órganos de gestión, ejecución, seguimiento y evaluación	Comité de Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Es un órgano interdepartamental dentro del Gobierno Vasco, encargado de coordinar el proceso de definición, diseño y puesta en marcha de las políticas científicas y tecnológicas. • Comprueba el carácter interdepartamental del PCTI durante su ejecución.
		Agencia Vasca de Innovación-Innobasque	<ul style="list-style-type: none"> • Creada por el Plan de CTI 2010 • Es el principal órgano de coordinación del sistema vasco de innovación. • Apoya el proceso de implementación de la política en estas materias. • Es una fundación público-privada que incluye instituciones públicas y miembros de la red vasca y agentes económicos.
		Fundación Vasca para la Investigación Universitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye al impulso, la promoción y el desarrollo de la investigación y el desarrollo de la investigación y del conocimiento científico, humanístico y tecnológico en beneficio de la sociedad, de las universidades y los centros de investigación.
		Red Innovanet	<ul style="list-style-type: none"> • Intenta ser una red de espacios y agentes intermedios de innovación que refuercen la coordinación del sistema de innovación en colaboración con las diputaciones forales y otras instituciones y organizaciones locales.

Fuente: Gobierno Vasco (2009: 66-83). Elaboración propia

4.3.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE INNOVACIÓN VASCO

El sistema de innovación del País Vasco presenta unas características que definen su esencia y le diferencian de otros sistemas aplicados en diversas comunidades autónomas españolas e incluso otros territorios europeos. Este sistema se ha visto influido de manera directa por la estructura productiva especializada en el sector industrial, específicamente en sectores de procesos de media y media-baja intensidad tecnológica, con fuerte presencia de pymes proveedoras/subcontratistas y grupos empresariales que mantienen una red de relaciones de gran impacto a nivel nacional e internacional (Gobierno Vasco, 2005a: 36).

Asimismo, a nivel industrial destaca la contribución del sector metalúrgico que aporta más de un tercio del total de valor agregado bruto y del empleo industrial. El resto de sectores industriales son: químico y plástico; maquinaria y equipos; material de transporte; materiales eléctricos; y óptica, los cuales conjuntamente con el metálico aglutinan el 78% del VAB industrial (Orkestra, 2009).

Conjuntamente con esta característica y tal y como ha sido referido, la constitución del sistema de innovación ha partido del importante respaldo que los centros tecnológicos han recibido del Gobierno Vasco, convirtiéndose en un eje central de la innovación en este territorio.

Moso (1999) y Moso y Olazarán (2001) argumentan que ello se explica mediante la conjunción de factores estructurales (vocación industrial), características de los actores (relación del Partido Nacionalista Vasco con el sector industrial), predominio de ideas en torno al modelo de adopción de tecnología, intereses de los grupos industriales y estructura organizacional (creación de SPRI). Caracostas y Muldur (1998) señalan que la interacción de los actores clave y sus intereses e ideas dio como resultado la construcción de una estructura basada en los centros tecnológicos existentes, que se caracterizan por ser en su mayoría, pequeños laboratorios.

Esta política pronto comenzó a exhibir un desequilibrio importante entre la limitada capacidad de investigación de las universidades y la escasa capacidad de las empresas para implantar los resultados de la investigación de los centros, como consecuencia de la existente actividad interna de I+D. La decisión adoptada por el Gobierno Vasco fue reducir los recursos dirigidos a financiar proyectos genéricos, e incrementar la dotación de programas competitivos, por lo que los centros tecnológicos inician un acercamiento a las empresas para optar a financiación pública mediante proyectos empresariales (Navarro, 2010: 165).

López-Rodríguez et al. (2010: 13-14) señala que un indicador para demostrar la cercanía que estos centros han alcanzado con el sector empresarial es la estructura de financiación de sus actividades: un 43,8% de los recursos de los centros tecnológicos provienen de las empresas, según los últimos datos disponibles (2009), siendo además un factor clave en la transferencia y difusión del conocimiento tecnológico y de la innovación. Ello ha sido así porque parte de su supervivencia depende del mantenimiento de socios tecnológicos estables, por lo que han optado por construir proyectos de I+D+i con determinadas empresas, a fin de obtener financiación pública de distintas fuentes: Fondos europeos, recursos nacionales, y subvenciones autonómicas.

Este esfuerzo de colaboración no siempre ha arrojado los resultados esperados. Aguado (2008) indica que la valoración de la actividad de los centros por parte del sector empresarial es considerablemente baja; los datos obtenidos por Buesa (2001) y Zubiaurre (2002) mediante la realización de encuestas a empresas que habían participado en proyectos con centros tecnológicos muestran opiniones encontradas con respecto al tema: algunos indican que los costes de la relación eran sumamente altos y sus resultados limitados, incluso en algunos casos, inaplicables a la industria. A pesar de ello, es importante señalar que no existe unanimidad respecto a la percepción que tienen las empresas de los centros tecnológicos, y que coexisten con la visión menos positiva, analistas que destacan el rol que éstos han jugado en la evolución del sistema de innovación vasco.

Con respecto a la universidad como agente del sistema, la política se ha centrado en apoyar la provisión de recursos humanos y materiales con una dotación presupuestaria inferior a la prevista para el desarrollo tecnológico y los centros tecnológicos. A pesar del surgimiento de grupos de investigación que se han convertido en referentes internacional, las universidades del País Vasco se encuentran en una situación de desventaja y se compara con el desempeño del resto de universidades europeas (Navarro, 2010: 167). En la actualidad, la política tecnológica intenta impulsar el rol de la universidad en la investigación industrial, pero sus resultados son limitados (Gómez y Borja, 1996: 236).

Frente a la problemática de los centros tecnológicos y la universidad dentro del sistema, se ha optado por la promoción de los Centros de Investigación Cooperativa, los cuales desarrollan proyectos de investigación básica orientada en áreas estratégicas desde el punto de vista institucional, tal y como fue referido. Su aparición en el sistema ha generado un cambio sustancial en cuanto a las dotaciones presupuestarias, puesto que captan alrededor del 10% de los fondos que la administración dedica a la I+D en el País Vasco (Navarro, 2010: 168).

El rol de las Unidades Empresariales de I+D ha sido también desvirtuado, y a juicio de Navarro (2010: 169) se han definido como tal para optar por las ayudas públicas dedicadas a estos agentes; realmente, no han servido como centros de producción y comercialización de la tecnología que van desarrollando, y se han convertido en una nueva forma de contabilizar estos gastos: en lugar de registrarlos como gastos en I+D, se contabilizan en el código 73 de CNAE-93 (Investigación y Desarrollo).

Finalmente, la política vasca ha intentado dar respuesta a las necesidades de las empresas; en un primer momento, mediante el apoyo de proyectos individuales, y en la actualidad, por medio del fortalecimiento de la infraestructura que es capaz de apoyarles, a fin de que desarrollen proyectos de cooperación. Bilbao-Osorio (2009: 29) argumenta que estos proyectos no se han llevado a cabo bajo una verdadera perspectiva cooperativa, trayendo como consecuencia una escasa capacidad tecnológica en las empresas; éste es uno de los problemas principales del sistema de innovación vasco.

En general, el diagnóstico presentado en el Libro Blanco del Sistema de Innovación Vasco (Gobierno Vasco, 2005a: 41-102) destaca los principales problemas respecto a los elementos centrales del sistema en los términos siguientes: (Ver Cuadro 34)

Cuadro 34. Diagnóstico del Sistema de Innovación Vasco

ELEMENTO	DIAGNÓSTICO
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Elevado porcentaje de la población que accede a licenciaturas e ingenierías; • El envejecimiento de la población se agudiza y puede constituir un condicionante del incremento de la capacidad innovadora. • La escasa remuneración de la Ciencia, así como la falta de reconocimiento genera que el porcentaje de personas dedicadas a I+D es inferior a España y la UE.
Inversión en I+D Público y Privada	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha registrado un crecimiento exponencial del esfuerzo global en innovación: Las empresas son los principales agentes del sistema en cuanto a financiación y ejecución del gasto en I+D. • Presenta uno nivel de gastos en I+D realizado por las empresas superior a la media europea, pero lejos de las regiones más avanzadas.
Sectores intensivos en conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • La tercera parte del empleo está concentrado en sectores intensivos en conocimiento, lo cual ubica al País Vasco en una posición favorecedora para avanzar hacia una economía basada en conocimiento. • La estructura productiva presenta una importante especialización en industria manufacturera y en sectores de tecnología medio-alta • Se requiere un cambio en la estructura productiva para absorber el aumento del gastos en I+D. • Baja aportación de sectores de alta tecnología a las exportaciones • Escaso apoyo en las fases iniciales de creación de empresas.
Cultura de innovación e investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente nivel de información sobre ciencia y tecnología trasladada a la sociedad. • El interés de los ciudadanos por la ciencia y la tecnología está relacionada con los resultados esperados de su aplicación. • Existe la percepción en la sociedad acerca de la necesidad de disponer de más científicos y tecnólogos
Productividad en Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Se evidencian rigideces que disminuyen el potencial de los científicos y tecnólogos y la calidad de sus resultados. • El principal agente científico tecnológico (Universidad del País Vasco) es la décima a nivel nacional en cuanto a producción científica. • Baja productiva del sistema, debido a la calidad de la investigación realizada y la escasa motivación y reconocimiento a la publicación de los resultados. • La preponderancia de pymes en el tejido productivo condiciona la transferencia de conocimiento y generación de patentes.

Cuadro 34. Diagnóstico del Sistema de Innovación Vasco (Cont.)

ELEMENTO	DIAGNÓSTICO
I+D, Innovación y Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso conocimiento entre universidad-empresa, lo que dificulta el establecimiento de relaciones entre ambos. • Se valoran positivamente las relaciones cercanas de los centros tecnológicos y las empresas. • Las actividades de I+D desarrolladas por los centros tecnológicos no ha presentado un importante nivel de éxito en los ámbitos productivo y económico, pero si en el plano técnico. • Se perciben importantes asimetrías entre las empresas y los centros tecnológicos. • Se registra un escaso resultado en innovación en producto en las empresas vascas. • El nivel de patentes es ligeramente superior a la media estatal, pero considerablemente inferior a la europea. • La principal fuente de información para innovar es la propia empresa. • La proporción de empresas con actividades de I+D sistemáticas es superior a la media nacional y similar a la europea.
PYMEs	<ul style="list-style-type: none"> • A medida que crece el tamaño de la empresa, se incrementa las posibilidades de que sea innovadora y desarrolle actividades de I+D. • El gasto total en I+D de las pymes vascas es superior al de las españolas y europeas. • El nivel de ayudas percibido por las empresas vascas es superior al que reciben las empresas españolas. • La dimensión empresarial determina la cooperación, siendo relevante el caso de las pequeñas empresas. • Significativas diferencias entre el sector manufacturero y de servicios respecto a número de empresas innovadoras. • La pertenencia a un grupo empresarial influye positivamente en la naturaleza innovadora y el esfuerzo investigador.
Agentes científico-tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Los agentes científico-tecnológicos contribuyen al gasto en I+D de la región en proporciones similares a la media europea. • El crecimiento de los recursos humanos dedicados a la I+D en la universidad es inferior al resto de países y regiones. • Las universidades vascas son poco competitivas en la captación competitiva de recursos provenientes de programas estatales y comunitarios. • Se registra una tendencia creciente en la generación de empleo por parte de los centros tecnológicos. • La financiación de los centros tecnológicos ha estado repartida en partes iguales entre fondos públicos y privados. • La eficacia de los empleados en los centros tecnológicos está decreciendo. • Los centros tecnológicos vascos no son atractivos para investigadores extranjeros.

Fuente: Gobierno Vasco (2005a: 41-102). Elaboración propia

Finalmente, es importante señalar que según Orkestra (2009) el País Vasco está transitando hacia el tercer estadio competitivo⁴⁴, caracterizado por la existencia de la capacidad de innovación como ventaja competitiva, argumento que se sustenta en datos concretos:

- La región presenta un posicionamiento favorable respecto al nivel competitivo medido en términos de PIB per cápita, en comparación con regiones europeas y otras comunidades autónomas españolas.
- A pesar de la existencia de una paradoja competitiva, se registra un buen desempeño respecto a la intensidad del gasto en I+D. La paradoja competitiva se refiere a la incoherencia entre PIB per cápita y la posición del País Vasco respecto a los indicadores de innovación a nivel europeo; es decir, el puesto que ocupa la comunidad autónoma respecto al PIB per cápita es mejor que el que le corresponde según el indicador europeo de innovación.
- Pese a la situación descrita en el punto anterior, se valora positivamente el buen desempeño de la economía vasca producto de la actividad innovadora de las empresas, la

⁴⁴ Según Porter (2008) existe tres estadios competitivos. En el primer de ellos, la ventaja competitiva se centra en la dotación de los factores productivos. El segundo estadio se caracteriza por ser una economía basada en la inversión, por lo que la ventaja competitiva será la capacidad de producir bienes y servicios estándares de alta calidad, haciendo uso de métodos eficientes y con bajos costes (salariales, básicamente). Finalmente, en el tercer estadio la ventaja competitiva es la capacidad de innovar, es decir producir bienes y servicios eficientes y sostenibles con la tecnología más novedosa.

cual es difícilmente medible, debido a que se caracteriza por la existencia de modelos de innovación basados en la experiencia (Modelo DUI: *by doing, by using, by interacting*). Por tal situación, las empresas no suelen registrar de forma rigurosa sus gastos en I+D, distorsionando así los datos disponibles para determinar la posición que ocupa el País Vasco en los rankings de innovación, tanto a nivel nacional como internacional.

- El comportamiento de la empresa vasca en relación a su estructura económico-financiera ha sido positiva, situándola en una mejor posición que a empresas de otras zonas para hacer frente a la crisis económica actual.
- Se han encontrado evidencias de que se está revirtiendo la tendencia a la disminución del tamaño de las empresas vascas.
- La comunidad autónoma vasca se encuentra a la cabeza del ranking nacional sobre indicadores de creación de grupos empresariales, permitiéndole aprovechar sinergias en temas de I+D, comercialización, internacionalización.
- Existen indicios de sofisticación de las exportaciones vascas y de un peso importante de la inversión directa en el extranjero.

La efectiva transición hacia este nuevo modelo exige dar respuesta a tres aspectos concretos: Un esquema para hacer frente a la complejidad regional, para reflexionar acerca del nivel de acuerdo existente respecto a la visión de futuro del modelo de competitividad; Un esquema que evalúe el proceso de cogeneración de conocimiento (investigación, acción, participación) para alcanzar su vertebración equilibrada; y Una lista de seis elementos para evolucionar hacia estructuras para la gobernanza y los procesos que las hagan efectivas (Orkestra, 2009: 234).

4.4. CONCLUSIONES: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES

El objetivo del capítulo desarrollado ha sido dar respuesta a la pregunta de investigación: *¿Qué características pueden establecerse como punto de partida para analizar la experiencia de las cooperativas industriales vascas en torno a los programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias y al desarrollo de la innovación?*

La identificación de evidencias que den respuesta a este cuestionamiento ha supuesto el análisis previo del escenario en el que tienen lugar el diseño y aplicación de ayudas destinadas a apoyar las actividades innovadoras de las empresas: entiéndase, la política europea, la política nacional y la política autonómica en materia de ciencia, tecnología e innovación.

El análisis de los distintos programas e instrumentos aplicados a nivel europeo en torno a estos temas permiten arribar a conclusiones como las que se detallan seguidamente (*Ver apartado 4.1, Política Europea de Innovación*)

- a. Las políticas europeas en la materia incorporan herramientas diversas para mejorar el nivel de innovación, debido a que parten del supuesto de que la innovación es una vía que mejora e incrementa el nivel de competitividad y el empleo, adecuándose así a las nuevas exigencias impuestas por la globalización. Estas herramientas tienden a buscar un mayor

aprovechamiento del potencial innovador de las personas, con el propósito de revertirlo en beneficios económicos y sociales en función de los nuevos retos de Europa.

- b. Se evidencian importantes y continuos esfuerzos por hacer operativos los principios y objetivos contenidos en los distintos documentos donde se plasman las políticas respecto a la ciencia, la tecnología y la innovación; por tal razón, se han definido acciones concretas para dar respuesta a los distintos aspectos tratados. El punto de partida siempre será la creación de un ambiente que estimule la innovación, por lo que estas acciones se centran básicamente en aspectos tales como la financiación, la promoción de la cooperación público-privado y la contribución de las regiones en este proceso.
- c. A nivel europeo, se hace énfasis en la imperiosa necesidad de idear y aplicar instrumentos que acerquen la innovación a las pymes, por cuanto el 99,8% de las empresas comunitarias tienen menos de 250 trabajadores y el 91% menos de 20. A pesar de esto, una proporción importante de las políticas de innovación aplicadas en países comunitarios han dado preeminencia a los intereses de la grandes corporaciones
- d. En tal sentido, desde Europa se reafirma el rol crucial que los gobiernos locales juegan para apoyar la actividad innovadoras de las pymes, o en todo caso, promocionar los beneficios y ventajas que pueden derivarse de ella. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que la actividad de este tipo de empresas suele desarrollarse en su entorno más próximo, por lo que las administraciones locales deben proveerles de servicios básicos que les inciten a innovar.
- e. No se puede concluir que existe una relación lineal entre rendimiento general y fortalezas y debilidades de las regiones, pero hay evidencias de que en regiones con mejores niveles de innovación existe solidez en la actividad empresarial.
- f. Europa identifica prioridades estratégicas e insiste en que las mismas deben ser consideradas como ejes de las políticas nacionales y regionales en materia de ciencia, tecnología e innovación; éstas prioridades son: Promover la cultura de innovación; Articular el binomio investigación-innovación, de forma tal que los resultados de las investigaciones tengan aplicaciones reales; Promover la creación de empresas innovadoras.
- g. Asimismo, se han detectado múltiples cambios en los distintos programas para alcanzar mediciones más específicas respecto al potencial innovador de los países de la Unión, pero los resultados son los mismos y los avances muy limitados.
- h. Los instrumentos de medida actuales, posicionan a España a la cola de Europa, pero identifican al País Vasco como una de las regiones más innovadoras, aunque se reconoce la brecha que existe entre éste y las regiones que se encuentran en los primeros puestos del ranking.

El análisis de las políticas de innovación a nivel nacional permite arribar a consideraciones en los términos siguientes (*Ver apartado 4.2. Política Nacional de Innovación*)

- a. Los planes nacionales de I+D han servido de instrumento de coordinación de la política de innovación a nivel nacional, exhibiendo prioridades que han sufrido ligeras variaciones en el

período de investigación. Uno de las variaciones más destacables ha sido el cambio de enfoque: pasar de apoyar ciertas etapas del proceso de innovación a una visión mucho más integral; desde la investigación básica, la aplicada, el desarrollo tecnológico e hasta la innovación tecnológica.

- b. Se observa una profundización progresiva en mecanismos para incrementar la financiación de la innovación, acompañados de herramientas de control que permitan determinar el efecto que se genera, a efecto de hacer un uso más racional de los recursos públicos.
- c. La Administración General reconoce que la innovación y la educación son los motores para incrementar la productividad y aumentar la capacidad de España de generar conocimiento y lograr aplicaciones reales que incidan positivamente en el desempeño económico.
- d. Se hace un esfuerzo por involucrar a distintos actores en la definición de los principios y objetivos básicos de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación; y queda reflejado el interés por promover la cooperación, la generación de capital social, y la transformación de los resultados de las investigaciones en soluciones para el tejido productivo.
- e. Los planes de I+D+i actual reivindican el rol de las comunidades autónomas, y destacan la importancia de la coordinación entre los programas nacionales y locales, específicamente proponen la elaboración de programas de ayudas conjuntos en áreas estratégicas para las regiones, de forma tal que se atiendan las particularidades.
- f. Se reconoce la necesidad de impulsar cambios legislativos para crear un entorno favorable que tenga como resultado el desarrollo de actividades y proyectos innovadores. Ello debe incluir herramientas que hagan más eficaces la gestión de los recursos públicos y la reducción de barreras administrativas para que las empresas tengan acceso no sólo a la financiación pública, sino al resto de servicios que se ponen a su disposición.
- g. Respecto a las debilidades del sistema, se reconoce la escasez de los recursos humanos cualificados para llevar una investigación, así como los limitados conocimientos de las empresas respecto a temas concretos, y la dificultad de lograr aplicaciones reales a los resultados de investigación desarrollados por los agentes del sistema.
- h. Finalmente, los datos disponibles ponen de manifiesto las grandes diferencias en la ejecución de gasto en I+D de una comunidad autónoma a otra, lo cual denota el grado de relevancia que es otorgado a la innovación en cada una de ellas. Específicamente, el País Vasco ocupa el quinto puesto respecto a sus gastos en I+D en proporción al PIB, constituyendo así una de las regiones que mayores recursos dedica a promover la innovación a nivel nacional.

A nivel autonómico, los rasgos de la política de innovación y sus agentes son resumidos de la manera que se expone: *(Ver apartado 4.3. Política Vasca de Innovación)*

- a. Uno de los rasgos característicos de la economía vasca es su vocación industrial, situación que ha influido directamente en la configuración del sistema de innovación.

- b. Son destacables tres etapas en la evolución del referido sistema, partiendo de las políticas aplicadas: Políticas de Oferta; Política Combinada de Oferta y Demanda y Política de Orientación al valor.
- c. En la etapa que se extiende desde 1980 hasta 1996 se construyen las bases de la actual red vasca de ciencia y tecnología; se inicia con un fuerte apoyo a la actividad de los centros tecnológicos para comenzar a crear una estructura estable que apoye la innovación en la región. A diferencia de otras experiencias, el punto de partida del sistema son entidades privadas dotadas con importes cuantías de fondos públicos, siendo esencial el énfasis otorgado a la cooperación empresarial.
- d. Este período se caracteriza además por la aplicación de planes de reconversión industrial, con el propósito de subsanar las debilidades del tejido productivo que quedaron expresados durante la crisis de los 80.
- e. La segunda fase (Política Combinada de Oferta y Demanda; 1997-2005) aborda políticas para enfrentar la problemática derivada del fuerte apoyo que estaban recibiendo los centros tecnológicos; esto es, su escasa vinculación con las empresas. Por tal razón, el Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000 incorpora acciones para integrar factores sociales e institucionales en el proceso de innovación y reforzar su carácter integral. Se define la estructura del sistema de innovación, que posteriormente será detallado.
- f. Durante esta época también se percibe un incremento de la intervención estatal para ir incorporando los objetivos y principios generales de la Estrategia de Lisboa, impulsada por la Unión Europea. Asimismo, se profundiza el modelo bajo el cual funcionaría el sistema de innovación vasco, con miras a su adecuación a los estándares internacionales.
- g. Al modelo se incorpora la totalidad de agentes económicos y se aboga por una visión integral del proceso de innovación, entendida como mejora o desarrollo de nuevos productos o procesos, procedimientos y métodos de gestión, organización y acceso al mercado. Es destacable el rol asignado a las pymes, y la incorporación de entidades financieras, asociaciones empresariales, y agencias públicas.
- h. La filosofía básica del modelo sería: Competir para generar conocimiento y riqueza, Cooperar para aprovechar sinergias e incrementar las capacidades y Compartir como mecanismo para la difusión del conocimiento.
- i. En la tercera etapa (Política de Orientación al valor 2006-2015) se enfatiza en la necesidad de promover la diversificación empresarial y la competitividad social. Se hace público el modelo de competitividad para hacer frente a la segunda transformación vasca: transitar hacia una economía basada en el conocimiento. Resalta la importancia concedida a las personas y sus valores, así como el papel de los grupos empresariales como vía para hacerse presente en la economía global.
- j. Las principales debilidades del sistema de innovación vasco son: diversidad de percepciones acerca del aporte de los centros tecnológicos a la empresa, escasa

proyección e impacto de las investigaciones desarrolladas en las universidades, bajo nivel de cooperación entre agentes del sistema para el desarrollo de proyectos conjuntos.

Tomando en consideración los argumentos descritos en torno a las políticas de ciencia, tecnología e innovación y sus resultados a nivel europeo, nacional y autonómico, se pasan a abordar las proposiciones planteadas, identificando evidencias respecto a su pertinencia.

4.4.1. PROPOSICIÓN 3: AUTORIDADES AUTONÓMICAS E INNOVACIÓN

En el apartado 3.7.3 del capítulo previo (*3. Panorama General: Subvenciones y Cooperativas Industriales*), se señaló que la segunda parte de la proposición 3 sería analizada con posterioridad, debido a que ello exigía analizar el rol de las autoridades autonómicas en el fomento de la innovación, aspecto que ha sido tratado en el presente capítulo.

A fin de continuar con el hilo argumental, es importante retomar las conclusiones a las que se ha arribado en torno a la proposición en cuestión:

P3(i): Los fondos públicos autonómicos en las cooperativas industriales vascas han estado dirigidos mayoritariamente a financiar actividades, iniciativas y/o proyectos de innovación, con el propósito de ofrecer productos diferenciados e incidir positivamente en el nivel de competitividad.

P3(ii): Esta situación se produce en pymes y grandes cooperativas, cuya decisión responde a la necesidad de mantenerse y crecer en el mercado, y de minimizar los riesgos asociados a este tipo de acciones.

P3(iii): La situación de las microempresas dista sustancialmente de la experimentada por pymes y grandes cooperativas industriales vascas, considerando que su participación en las subvenciones autonómicas ha sido incipiente respecto a cuantías y número de beneficiarios, y que no han sido beneficiarios de subvenciones de apoyo a la I+D+i.

Por tal motivo, en los próximos párrafos serán analizados los elementos relevantes para determinar el cumplimiento o no de la siguiente proposición:

P3(iv)⁴⁵: La búsqueda de financiación para desarrollar proyectos de innovación en las pymes responde no sólo a la necesidad de mantenerse y crecer en el mercado, y de minimizar los riesgos asociados a este tipo de acciones, sino al impulso que las autoridades autonómicas han otorgado a la innovación en la región.

El contraste de esta proposición requiere retomar una idea expuesta en el apartado 4.1.4 respecto a la relevancia que están adquiriendo las regiones en el fomento de la innovación. Como fue señalado, ello responde a la idea de que la mayoría de las actividades en este sentido tienen lugar en espacios geográficos concretos, en los que se crean consorcios de empresas y organizaciones de diversa índole para maximizar los beneficios potenciales de un proceso de tal envergadura como sería la innovación en sus distintas facetas (producto, proceso, organización, entre otros).

Esta tendencia deriva de los cambios que están siendo experimentados en el proceso de reestructuración económica, en el que los espacios regionales y locales emergen como escenarios preferentes para incrementar la competitividad global: "...el modelo espacial de tipo jerárquico propio

⁴⁵ Inicialmente, la proposición P3(iv) fue identificada como P3(ii) en el apartado 1.5.2.

del fordismo y caracterizado por la práctica exclusividad de la escala estatal va siendo sustituido progresivamente por otro cuya característica primordial es su formulación multiescalar” (Zurbano, 2005: 198); en definitiva, el espacio en el que tienen lugar los flujos adquiere mayor relevancia que el espacio territorial (Castells y Borja, 1997).

La preeminencia de los espacios regionales sobre la figura tradicional de los Estado-Nación es especialmente sensible en el ámbito de la Unión Europea, considerando que tiene lugar en un proceso de integración económica y política de efectos profundos: “...la UE aparece cada vez más como una construcción económica e institucional con un sistema de gobernanza multidimensional” (Zurbano, 2005: 219).

La Comisión Europea en su comunicación “*Regiones Europeas Competitivas gracias a la Investigación y la Innovación*” (Comisión Europea, 2007b: 2) así lo pone de manifiesto; argumenta que se obtienen mayores y mejores resultados cuando la innovación se aborda desde el nivel regional, ya que la proximidad geográfica permite estrechar vínculos entre agentes públicos y privados. Bajo tales premisas, la Comisión identifica como prioritarias dentro de la conformación de políticas comunitarias de investigación, innovación y cohesión en el contexto de Lisboa, reforzar la competitividad de las regiones europeas y promover estrategias de innovación a todos los niveles pertinentes, estos son: nacional, regional e interregional.

“Tal y como señalan las Directrices estratégicas comunitarias, los Estados Miembros y las regiones son la clave para obtener una estrategia de apoyo coherente en el campo de la investigación, del desarrollo tecnológico y de la innovación. Son ellos los que evalúan las necesidades de inversión y deciden cuáles son los proyectos que deberán ejecutarse” (Comisión Europea, 2007b: 5)

Escorsa (2003: 2) asevera que se ha producido una regionalización de la política industrial, científica y tecnológica, y que España es uno de los países con mayor nivel de descentralización, por lo que esta política se articula a tres niveles (europeo, nacional y autonómico). Así pues, la administración central ha articulado la política en dos ejes: el Plan Nacional de I+D centrada en el sector público esencialmente, y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial CDTI que fomenta la innovación en el sector privado.

Terre (2001) concluye que se ha producido un reparto de roles que podría denominarse de especialización no planificada: mientras que el CDTI gestiona programas de incentivos horizontales (subvenciones o créditos blandos) a las empresas para reducir los costes financieros de los proyectos de innovación, las Comunidades Autónomas se han concentrado en la creación de la infraestructura o de ayudas adicionales que respondan en mayor medida a las particularidades de las regiones.

Los argumentos expuestos vienen a reforzar las consideraciones esgrimidas en el 3.7.3. (*Proposición 3: Cooperativas industriales vascas y uso de las subvenciones*), por cuanto ratifican el carácter conductor o favorecedor de las regiones en el fomento de la innovación, incluso en la obtención de resultados específicos que sean absorbidos por el mercado; la creación de redes entre agentes vinculados a la innovación, la ciencia y la tecnología en este escenario permite reducir los costes de transacción, simplificando el intercambio de conocimientos tácitos, siempre que exista un ambiente caracterizado por la confianza (Cooke y Gómez-Uranga, 1998: 479-480).

La generación de redes de cooperación entre distintos agentes (gobierno locales, instituciones educativas, centros de investigación, asociaciones empresariales) son entendidas como factores de éxito en la perspectiva de los sistemas de innovación; ello conduce a la conclusión de que las capacidades de I+D de las empresas debe complementarse con distintas formas de cooperación para aumentar los beneficios de la investigación industrial (Olazarán et al., 2005: 196).

El caso del País Vasco se corresponde con el comportamiento descrito, por cuanto el Gobierno Vasco desde finales de los ochenta ha diseñado políticas e instrumentos en materia de innovación con la visión de aglutinar agentes diversos en cooperación; esta definición se vio fuertemente influenciada por los intereses industriales de esta década, en un contexto de crisis económica y social, inexistencia de estructuras de I+D, optándose por una estructura de I+D privada con gran apoyo gubernamental (Moso, 2000).

Plaza y Velasco (2001) señalan que el País Vasco es una de las comunidades autónomas que ha mostrado mayor implicación con el sector industrial, lo cual es perceptible en las distintos instrumentos de política industrial, científica y tecnológica; además, ha impulsado decididamente medios y objetivos más ambiciosos, llegando a un punto en el que podría existir exceso de intervención. Estas afirmaciones se corresponden con los datos previamente expuestos (*Ver datos aportados por Pro INNo Europe Inno Metrics, elaborados por Comisión Europea, 2009d: 31, referenciados en el apartado 4.1.4, y los de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 2007b: 29, citados en el apartado 4.2.1*).

Por su parte, López-Rodríguez et al. (2010: 15) concluye que una de las características más significativas del País Vasco ha sido la aplicación de medidas dirigidas a promover la competitividad empresarial y la I+D, por lo que se ha producido un incremento importante de la eficacia y la eficiencia en la implantación de medidas en los temas en cuestión. De igual manera, destaca el esfuerzo del Gobierno Vasco por construir una verdadera red de ciencia y tecnología, como respuesta a la necesidad de reestructuración del sistema productivo y del incremento de la competitividad mediante la innovación, el conocimiento y el desarrollo tecnológico (López-Rodríguez et al., 2010: 15).

Los resultados de los estudios de Huergo y Trenado (2008: 16) aportan más evidencias: consideran que el Gobierno Vasco juega un rol activo respecto a la definición y aplicación de la política tecnológica, situación que responde a la relevancia del sector industrial para su estructura económica, entre otros factores.

Zurbano (2005: 226) destaca el grado de desarrollo que las redes sociales de proximidad han alcanzado en el País Vasco, favoreciendo la inclusión y la cohesión interna gracias a la cooperación, la confianza y la reciprocidad. “La riqueza asociativa la pujanza e identidad social, la movilización institucional, la tradición de trabajo en asociación, junto con otros elementos de impulso social, sitúa a la CAV en una posición sólida...”

En correspondencia con los argumentos expuestos y las conclusiones formuladas respecto a la política de innovación en el País Vasco, es posible concluir que existen evidencias que apoyan la proposición presentada, respecto a la relevancia concedida a la innovación en esta comunidad autónoma, mediante la aplicación de programas, planes de instrumentos destinados a fortalecer la

estructura del sistema y a apoyar mediante subvenciones públicas (bajo su concepción más amplia: dotación de recursos, avales, préstamos preferenciales, etc.) la actividad innovadora del sector productivo nacional, especialmente de las empresas industriales.

4.4.2. PROPOSICIÓN 4: CONTRASTE DE PROPOSICIONES CON PERCEPCIONES INDIVIDUALES

Durante la elaboración del diseño de la investigación a desarrollar, se estimó esencial el contraste entre el estudio cuantitativo y un estudio cualitativo que permitiera indagar acerca de las percepciones de las empresas en torno a los aspectos en análisis, y que además fungiera como punto de partida objetivo para la selección de los casos a estudiar en fases posteriores del estudio.

En la Etapa 3 (Sub-Muestra) del proceso de recolección y análisis de datos para la obtención de evidencias en torno a las proposiciones presentadas (*Ver apartado 1.6.2*), se aplicó un cuestionario autoadministrado a las 128 empresas que conforman la muestra del estudio, recibiendo respuestas válidas de 38 empresas (29,69% sobre el total de la muestra, y 14,79% de la población).

En el cuadro 35 se destacan las características básicas de dichas empresas (*Ver cuadro 35*).

Cuadro 35. Información básica de las empresas de la Sub-Muestra

Tamaño	Sub-sector	Grupo de Afiliación	Nombre de la Cooperativa	Año creación	Provincia		
Grande (13 empresas)	Bienes de consumo	MONDRAGON	Fagor Electrodomésticos	1956	Guipúzcoa		
			Ampo	1970			
	Bienes de equipo		Danobat	1954			
			Fagor Arrasate	1957			
			Fagor Industrial	1976			
			Irizar	1963			
			Matrici	1964		Vizcaya	
			Batz	1963			
			Componentes industriales	Ederfil		1977	Guipúzcoa
				Fagor Electrónica		1966	
				Orkli		1982	
			Construcción	Orona		1964	
	Ulma Hormigón Polímero			1990			
Mediana (12 empresas)	Bienes de consumo	Erkide	Burdinola	1978	Vizcaya		
		MONDRAGON	Alecop	1966	Guipúzcoa		
	Dikar		1969				
	Domusa		1999				
	Bienes de equipo		Fagor Automation	1975			
			Goiti	1961			
			Mondragón Assembly S. Coop	1978			
	Componentes industriales		Urola	1981			
			Zubiola	1967			
			Becker	2003			
			Ecenarro	1982			
	Construcción		Electra Vitoria	1963		Álava	
	Pequeña (10 empresas)	Bienes de consumo	Erkide	Formituras Jesa	2005	Álava	
MONDRAGON			Osatu	1980	Vizcaya		
Bienes de equipo		Erkide	Arrospe	1980	Guipúzcoa		
			Bastidores Baskonia	2003			
		MONDRAGON	Iner	1983	Guipúzcoa		
			Estarta	1995			
Componentes industriales		Erkide	Doilan	2003	Vizcaya		
			Leabai	2005			
			Royde	1983			
			Tubos Metálicos de Precisión	1953		Álava	
Microempresa (3 empresas)	Bienes de equipo	Otras	Hariberri	2000	Guipúzcoa		
	Componentes industriales	Erkide	Elfer	2008	Álava		
		Otras	Hergar	-	Guipúzcoa		

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, se dispone de datos correspondientes a empresas de todos los tamaños, pertenecientes a una amplia variedad de sectores, ubicadas en las tres provincias que constituyen la Comunidad Autónoma del País Vasco y afiliadas a dos entidades (Corporación MONDRAGON y ERKIDE). Excepcionalmente, se dispone de información respecto a dos empresas que no forman parte de ningún grupo, identificadas como Otros (Ver Cuadro 35).

Es importante destacar, que el objetivo de estos datos no es establecer relaciones de causalidad, ni determinar características que puedan considerarse extrapolables al resto de la población; por el contrario, se trata de profundizar y corroborar las conclusiones a las que se arribaron en el capítulo previo y al propio tiempo, obtener datos adicionales para seleccionar los casos a analizar en profundidad en el capítulo siguiente, como ha sido señalado.

4.4.2.1. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS DE SUBVENCIONES

El cuestionario aplicado a las empresas de la muestra recoge información en torno a tres proposiciones analizadas en el capítulo previo: Nivel de la administración y Grado de exigencia (Proposición 1); Participación en Programas de Subvenciones (Proposición 2); Uso de las Ayudas recibidas (Proposición 3). Considerando que estos datos se encuentran directamente relacionados con la experiencia de las empresas sobre estos aspectos, se ha comprobado que la información analizada pertenece únicamente a empresas que han sido beneficiarias de ayudas públicas (es importante destacar que no se han detectado casos de empresas no beneficiarias que hayan respondido las preguntas en cuestión).

En tal sentido, se obtuvieron los datos que se mencionan seguidamente (Ver tabla 24), siendo destacable la participación del 76,32% de las empresas de la sub-muestra en programas de subvenciones; dentro de este grupo, se observa una alta proporción de medianas y grandes empresas que han recibido ayudas públicas de distinta índole (las cooperativas de estos tamaños concentran el 75,86% de las empresas beneficiarias), frente a una mínima intervención de las microempresas, y una moderada de las pequeñas.

Tabla 24. Sub-Muestra: Obtención de ayudas públicas

Empresas Beneficiarias			Empresas No Beneficiarias		
Tamaño empresa	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa ⁽¹⁾	Tamaño empresa	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa ⁽²⁾
Microempresas	1	3,45	Microempresas	2	22,22
Pequeñas	6	20,69	Pequeñas	4	44,44
Medianas	10	34,48	Medianas	2	22,22
Grandes	12	41,38	Grandes	1	11,11
TOTAL	29	100	TOTAL	9	99,99

⁽¹⁾Sobre el total de empresas beneficiarias

⁽²⁾Sobre el total de empresas no beneficiarias

Fuente: Sub-Muestra. Elaboración propia

Los datos aportados por las cooperativas de la sub-muestra en torno a la fuente de financiación pública para desarrollar proyectos de diversa índole han sido clasificados en dos grupos: *Elección Única* y *Elección Múltiple* (Ver tabla 25).

Aquellas empresas que han identificado una fuente pública mayoritaria (51,72% de la sub-muestra) han señalado que su participación en programas de subvenciones ha estado supeditada a nivel

autonómico, básicamente a aquellas ayudas concedidas directamente por el Gobierno Vasco, mientras que sólo el 20% (de las empresas incluidas en elección única) han optado por las fuentes nacionales como entidad de referencia de las subvenciones que han percibido en el período de análisis.

Tabla 25. Sub-Muestra: Identificación de fuente principal de las ayudas públicas recibidas

	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
Elección Simple		
Europea	0	0,00
Nacional	3	10,34
Autonómica (Gobierno vasco)	11	37,93
Autonómica (Diputación)	0	0,00
No contesta	1	3,45
TOTAL	15	51,72
Elección Múltiple		
Tanto en nacionales como autonómicos (GV)	10	34,48
Nacionales y Autonómicos (GV y Diputaciones)	2	6,89
Europeos, Nacionales y Autonómicos (GV)	1	3,45
Europeos, Nacionales y Autonómicos (GV+ Diputaciones)	1	3,45
TOTAL	14	48,27

Fuente: Sub-Muestra. Elaboración propia

Respecto a la *Elección Múltiple* (48,28% de la sub-muestra), las cooperativas identifican en mayor proporción tanto a los programas nacionales como autonómicos (administrados por el Gobierno Vasco) como fuentes mediante las que han obtenido ayudas públicas. En un segundo lugar, y exhibiendo una diferencia sustancial respecto al primer caso, las empresas de la sub-muestra incluyen las ayudas administradas por las diputaciones.

En definitiva (Ver Tabla 26), la información expuesta conduce a la conclusión de que las cooperativas industriales vascas han optado por fuentes de financiación cercanas (geográficamente hablando), pero considerando la cuantía que pueden obtener de las mismas; es por ello, que son recurrentes los casos de subvenciones provenientes del Gobierno Vasco, ya que la capacidad de las Diputaciones resulta limitada para apoyar proyectos de cierta envergadura, a pesar de ser la autoridad más próxima a la empresa.

Tabla 26. Sub-Muestra: Características de las ayudas percibidas

	TOTALES		Según Tamaño de empresa			
	Frecuencia absoluta	Frecuencia Relativa	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Fondo perdido	11	37,9	0	3	5	3
Préstamos preferenciales	0	0	0	0	0	0
Combinación de los anteriores	17	58,6	1	3	5	8
No contesta	1	3,4	0	0	0	0

Fuente: Sub-Muestra. Elaboración propia.

Son menos comunes aquellos casos en los que se identifican las ayudas europeas como fuentes principales (sólo 2 empresas han elegido una opción en la que se hace referencia a subvenciones europeas, pero ninguna como fuente principal), y en todo caso, las empresas que han recurrido a fuentes nacionales han sido beneficiarias de subvenciones provenientes de otros niveles de la administración: sólo 3 empresas han identificado las fuentes nacionales como prioritarias, mientras que otras 14 han elegido opciones en las que además de las subvenciones nacionales se hace alusión a otras, como serían las autonómicas (Gobierno Vasco y Diputaciones) y las europeas.

Acerca de las características principales de las ayudas percibidas (Ver Tabla 26), las empresas beneficiarias han destacado la obtención de recursos públicos de carácter reembolsables (préstamos preferenciales y similares) y no reembolsables (fondo perdido) de forma coincidente (59% de la sub-muestra), mientras que un 38% reconoce haber percibido subvenciones a fondo perdido en su mayoría. No se registran casos en los que las subvenciones hayan consistido exclusivamente en préstamos preferenciales.

Asimismo, no se observan variaciones importantes al efectuar el análisis tomando en consideración el tamaño de la empresa; ligeramente se registra un aumento en las grandes empresas respecto a la concurrencia de ayudas públicas a fondo perdido y préstamos preferenciales.

4.4.2.2. NIVEL DE LA ADMINISTRACIÓN Y GRADO DE EXIGENCIA

En el cuestionario aplicado, se incluyeron preguntas acerca del nivel de exigencia percibido por las empresas beneficiarias según la autoridad que concede la ayuda, diferenciando entre el proceso de presentación de las solicitudes; y el seguimiento y control de los objetivos, una vez concedida la subvención (Ver tabla 27).

Tabla 27. Sub-Muestra: Percepciones respecto al nivel de exigencia según autoridad otorgante

Nivel de exigencia en la presentación de solicitudes			Nivel de exigencia en el seguimiento y control de objetivos		
Nivel de la AAPP	Frecuencias Absolutas	Frecuencias Relativas	Nivel de la AAPP	Frecuencias Absolutas	Frecuencias Relativas
Mayores requisitos a nivel europeo	7	24,1	Mayores requisitos a nivel europeo	6	20,7
Mayores requisitos a nivel nacional	8	27,6	Mayores requisitos a nivel nacional	10	34,5
Mayores requisitos a nivel autonómico (Gobierno vasco)	6	20,7	Mayores requisitos a nivel autonómico (Gobierno vasco)	5	17,2
Mayores requisitos a nivel autonómico (Diputación)	0	0	Mayores requisitos a nivel autonómico (Diputación)	0	0
No contesta	8	27,6	No contesta	8	27,6

Fuente: Sub-Muestra. Elaboración propia

Respecto al primer asunto (Presentación de las solicitudes), se registra una dispersión importante en torno a las respuestas de las empresas: en proporciones similares, las cooperativas consideran que existe un alto nivel de exigencia a nivel europeo, nacional y autonómico, o en todo caso, prefieren no aportar respuesta por no disponer de suficiente información para emitir una opinión sobre el tema. Pese a estas divergencias, las empresas coinciden en que los programas de subvenciones administrados por las diputaciones no pueden considerarse altamente exigentes en cuanto a los requisitos exigidos para optar a una ayuda pública.

A diferencia de lo ocurrido en el primer caso, las cooperativas han aportado datos más claros sobre el proceso de seguimiento y control de objetivos durante el desarrollo del proyecto financiado parcial o totalmente mediante fondos públicos, aunque se mantiene la misma proporción de empresas que no han respondido a este cuestionamiento. Como queda reflejado en la tabla previa (Ver tabla 27), las empresas destacan el caso de los programas nacionales como aquellos que mayores exigencias presentan acerca de la planificación propuesta y aprobada en la resolución de concesión, sin dejar de lado los programas europeos y autonómicos (Gobierno Vasco).

Sobre los asuntos en cuestión, resulta difícil arribar a conclusiones diáfanas, considerando la dispersión de las respuestas suministradas por las empresas consultadas, debido a que las mismas se basan en percepciones derivadas de sus experiencias en la utilización de estos mecanismos.

Pese a esta dificultad referida, las empresas han identificado limitaciones que afectan directamente el funcionamiento de los programas de subvenciones en los que han participado, y que se relacionan directamente con los elementos analizados con anterioridad; éstos son:

- Altas exigencias en cuanto a la presentación de las solicitudes de ayuda.
- Criterios de selección excluyentes.
- Elevadas exigentes respecto a la justificación de la ayuda.

4.4.2.3. USO DE LAS SUBVENCIONES PERCIBIDAS

Un 96,6% de las empresas consultadas señalaron que las subvenciones obtenidas fueron utilizadas fundamentalmente para financiar proyectos de innovación; un 3,4% en cambio, señaló que las ayudas fueron destinadas a proyectos de inversión. No se percibieron diferencias en función del tamaño de empresa.

Esta información fue contrastada con las respuestas aportadas en preguntas subsiguientes (pregunta II.4 y II.5. del cuestionario; *Ver Apéndice B*), pudiendo constatar que el 100% de las empresas que reconocieron haber utilizado preferentemente las subvenciones para la financiación de la innovación, señalan igualmente que han desarrollado acciones, actividades y/o proyectos de innovación durante el período de estudio.

En general, las empresas que reconocen haber desarrollado acciones, actividades y/o proyectos de innovación (81,58% de la sub-muestra) suelen desarrollar entre 1-3 proyectos de innovación anuales, independiente de que sean subvenciones o no, y que el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos fluctúa entre dos rangos: un 35,48% reconoce que cumplen entre un 26% y 50% de la planificación realizada, mientras que un 29,03% se sitúan entre un 51-75% de nivel de cumplimiento de objetivos.

Finalmente, las cooperativas consultadas señalan que no disponen de un modelo explícito que les permita gestionar la integralidad del proceso de innovación (61,29% de las empresas que han innovado) sino que esta tarea recae sobre un equipo o responsable que se encarga de planificar constantemente las acciones a ejecutar, o que diseñan proyectos cuando surge alguna idea innovadora. Por otra parte, se encuentran quienes han elaborado y aplican un modelo para gestionar la innovación, que marca los pasos a seguir continuamente (38,71%).

Destaca el caso de las empresas que han manifestado no haber realizado acciones vinculadas a la innovación, por cuanto señalan que en el caso de que surgieran ideas novedosas que puedan ser consideradas innovadoras, no optarían por explicar un modelo de gestión para este caso, sino que se centrarían en planificar acciones específicas que materialicen dicha idea.

4.4.2.4. CONCLUSIONES ACERCA DE LOS RESULTADOS DE LA SUB-MUESTRA

Una vez analizados los datos recogidos mediante la autoadministración del cuestionario, se presentan las conclusiones a las que se han arribado, a fin de identificar evidencias que permitan comprobar la idoneidad de la proposición formulada:

P4: La percepción de las cooperativas consultadas en torno a los programas de subvenciones se corresponde con los hallazgos cuantitativos, es decir las subvenciones de autoridades geográficamente cercanas son más accesibles que las otorgadas por autoridades de niveles políticos superiores. La accesibilidad se entiende desde un punto de vista de requisitos en la presentación de la solicitud y el control del cumplimiento de los objetivos.

Siguiendo la lógica argumental mantenida en el contraste de las proposiciones, se analizarán el Nivel de la administración y Grado de exigencia (Proposición 1); Participación en Programas de Subvenciones (Proposición 2); Uso de las Ayudas recibidas (Proposición 3), tomando en consideración los hallazgos obtenidos tanto en el análisis cuantitativo (información oficial disponible) como cualitativo (cuestionario auto administrado), incorporando además conclusiones de estudios empíricos, cuando sea pertinente.

Se arribó a la conclusión de que a mayor **nivel de la administración** de la subvención, el **grado de exigencia** se incrementa, y este hecho condiciona la participación de las empresas, especialmente las de menor tamaño relativo. Efectivamente, en el apartado 3.7.1 se determinó que existen tres niveles de exigencia: *Alto*, en el que se encuentran los programas nacionales; *Medio*, incluye las ayudas concedidas por el Gobierno Vasco; y *Bajo*, donde se han clasificado las subvenciones gestionadas por las Diputaciones.

Estas conclusiones se ven apoyadas parcialmente por las percepciones manifestadas por las empresas de la sub-muestra; las mismas señalan que uno de los principales obstáculos para la obtención de subvenciones públicas, la constituyen las altas exigencias a nivel de presentación de las solicitudes y la justificación de las mismas. Además, las empresas consultadas consideran que los programas de ayudas gestionados por la Administración Central contienen mayores mecanismos de control tanto de objetivos como de utilización de los fondos percibidos.

Sin embargo, existen discrepancias respecto a la percepción de la sub-muestra en torno al nivel de dificultad en la preparación de las solicitudes, atendiendo al ámbito en el que se presenten: como ha sido señalado en el apartado 4.4.2.2., las cooperativas no han expresado una posición clara sobre este punto, de lo que se puede inferir que las experiencias de un caso a otro han variado significativamente. Por ejemplo, intervienen variables extrañas que en algunos casos son difícilmente contrastables, como serían: la experiencia previa de quien redacta la solicitud, el grado de implicación de diversas personas de la organización para esta tarea, la subcontratación del proceso de elaboración de propuestas a empresas especializadas en estos servicios, el grado de dificultad del proyecto de que se trate, entre otros.

Un elemento que puede aportar más datos al análisis, es la relevancia de las ayudas gestionadas por el CDTI y sus condiciones de otorgamiento. Efectivamente, los programas de subvenciones promovidos por esta entidad son ampliamente conocidos debido a su relevancia para la financiación de proyectos de innovación, tanto por las dotaciones presupuestarias que maneja, como por la labor

que desempeña para promover la participación de las empresas españolas en programas europeos: "...el CDTI...se convierte en el principal agente de financiación pública y de coordinación de la I+D+i empresarial del Gobierno de España, además de constituirse en ventanilla única de apoyo a las compañías que apuestan por la innovación para incrementar su competitividad." (Lucena, 2009: 4).

La mayoría de sus programas se caracterizan por la financiación parcial del coste total del proyecto presentado, combinando ayudas reembolsables con tipos de interés cero y subvenciones a fondo perdido, siendo necesario la presentación de avales por el importe de ayuda concedido. Recientemente, y producto del reconocimiento de la coyuntura económica actual y la frágil situación de las pymes, se ha procedido a flexibilizar las condiciones de concesión de este tipo de ayuda, puesto que se reconoce que las condiciones previas limitaban significativamente el acceso de las empresas (y específicamente, de las pymes) a los programas que gestiona. Concretamente, la flexibilización se ha traducido en la eliminación de la presentación de garantías, la ampliación de los plazos de devolución de los anticipos, la reducción en la proporción máxima de subcontratación de centros de investigación (Lucena, 2009: 4-6).

Debido a que las modificaciones expuestas se han introducido recientemente (año 2009), no resulta viable el análisis de sus efectos en esta investigación, por lo que se considera que las conclusiones exhibidas pueden constituir un punto de partida para la realización de estudios a futuro.

En cierta medida, las aseveraciones esgrimidas explican el comportamiento de las cooperativas industriales vascas en cuanto a su **participación en programas de subvenciones**. Los datos cuantitativos permitieron concluir que:

- Las subvenciones nacionales han sido percibidas básicamente por grandes cooperativas, sin obviar la moderada participación de medianas y pequeñas empresas.
- Las ayudas autonómicas han beneficiado ampliamente a las medianas empresas, y en proporciones similares, a pequeñas y grandes cooperativas.
- Para las microempresas, las fuentes autonómicas han sido las de mayor impacto.
- Las subvenciones provinciales (gestionadas por las Diputaciones) han estado dirigidas a las grandes empresas.

Debido a estas constataciones, se determinó que la relación inversa entre participación en ayudas públicas y nivel de exigencia no se ve afectada horizontalmente por el tamaño de empresa; ello se produce para el caso de las cooperativas industriales vascas de menor tamaño relativo, y no aplica para describir la situación de las grandes empresas cooperativas.

La divergencia en la situación de las grandes cooperativas con respecto al resto puede encontrar explicación en dos factores: el primero es el hecho de que este tipo de empresas tienen menos dificultades para buscar fuentes de financiación alternativas, lo cual puede generar una menor participación en determinados momentos. Por otra parte, influye la experiencia de la empresa en la presentación de solicitudes: las empresas que demandan financiación en los 5 años previos ven incrementado su probabilidad de obtener nuevas ayudas. Este último factor puede producir una

participación más intensiva de las cooperativas en determinados programas (Huerdo y Trenado, 2008: 19-22).

Las investigaciones desarrolladas por Heijs (1999: 297) en empresas vascas y navarras concluyen que la incidencia de la variable tamaño de empresa no es clara, pero por otra parte reconoce que la tasa de cobertura de las ayudas nacionales (concentradas en los programas del CDTI) a pequeñas empresas ha sido poco significativa. Sobre esta situación aporta dos razones que, a su juicio, pueden explicar la realidad de las pymes en programas nacionales: la primera es la propia conceptualización del término innovación, ya que durante la evaluación de solicitudes se examina cuidadosamente el grado de estructuración de los proyectos de innovación, siendo ésta una característica poco común en empresas más pequeñas.

La segunda razón aportada es la poca capacidad de gestión de una parte importante de las pymes, lo cual se traduce en falta de recursos para hacer seguimiento de las convocatorias publicadas y el escaso conocimiento en torno a la preparación de solicitudes. En general, muchas de estas empresas consideran que su concurrencia a instancias nacionales para obtener subvenciones tiene un coste elevado, producto del tiempo que deben invertir para cumplimentar las solicitudes y las justificaciones de los avances del proyecto: "Los costes para procesar una solicitud para proyectos de pequeñas dimensiones son relativamente altos respecto a los beneficios que se pueden obtener." (Heijs, 1999: 298).

Ello es especialmente relevante, por cuanto se ha arribado a la conclusión de que los programas a los que han concurrido las cooperativas de la muestra exigen la presentación de diversos informes de avance, como condición previa para el cobro efectivo de la ayuda concedida. Siendo esto así, es de esperar que las cooperativas de menor tamaño relativo se auto excluyan de las ayudas gestionadas por la Administración Central.

En palabras de Huerto y Trenado (2008: 7) la decisión de las empresas de participar en programas de subvenciones pasa por el análisis previo de los costes y beneficios de acudir a esta fuente de financiación; si se llega a la conclusión de que los beneficios superan a los costes, las empresas aprovechan la ventaja que ofrece la ayuda del programa de que se trate.

El aspecto en cuestión ha sido ampliamente tratado en la literatura relacionada con la materia en estudio. Los distintos estudios realizados a la fecha no son unánimes acerca de la relación entre el tamaño de las empresas y la obtención de recursos públicos para innovar. Existen estudios empíricos que, mediante la aplicación de modelos econométricos, demuestran que las empresas de menor tamaño reciben menores fondos públicos para desarrollar estas actividades; no obstante, los mismos no determinan si ello se produce por un efecto disuasivo o porque efectivamente la autoridad otorgante lo considera un factor discriminatorio (Heijs, 1999; Huerto y Trenado, 2008; Barajas y Huerto, 2007; entre otros).

Por otra parte, existen múltiples instrumentos dirigidos a pymes, pero ello no implica que exista un sesgo de la financiación pública hacia este grupo de empresas, a pesar de las conclusiones esgrimidas por distintas investigaciones que defienden los resultados de las políticas de promoción

selectivas (Becher et al., 1990 en Heijs, 1999: 281⁴⁶; Molero y Buesa, 1995). Se han registrado evidencias que demuestran que dentro del conjunto de empresas de menor tamaño (pequeñas y medianas), las que han obtenido mayores dotaciones públicas han sido las más grandes en términos relativos: "... las empresas grandes y medianas se han visto claramente favorecidas en contraposición a las muy pequeñas" (Heijs, 1999: 284).

La mayoría de la sub-muestra considera que las fuentes de financiación más cercanas son las más accesibles y constituyen una opción real para apoyar distintas actividades, pero se toma en consideración la disponibilidad de recursos de dichas autoridades, lo cual determina la concurrencia a una u otra, según el tipo de proyecto o acción que se pretende financiar.

Finalmente, el **uso de las ayudas percibidas** ha recaído mayoritariamente en el apoyo de proyectos de innovación, siendo ello coherente con las comprobaciones cuantitativas y las percepciones de las propias empresas beneficiarias.

Entendiendo que estos recursos dirigidos a innovar provienen básicamente de fuentes autonómicas, se apoya la proposición relativa al rol del Gobierno Vasco como promotor de esta actividad en el tejido productivo, y de manera específica, en pymes industriales (se ha hecho patente que, el caso de las grandes cooperativas y las microempresas, presentan ciertas particularidades que no se ajusten del todo a las proposiciones presentadas). En este sentido, los diversos aspectos analizados en el apartado 4.3 demuestran que, la innovación como motor de mejora de la competitividad, ha sido un tema concurrente en los distintos planes implementados en la comunidad autónoma, siendo especialmente relevante el modelo de gestión de la innovación.

Al respecto, resulta relevante retomar las consideraciones de Orkestra (2009) en torno a la transición de la economía vasca al tercer estadio competitivo (*ver apartado 4.3.2. Características del Sistema de Innovación*), ya que señala que el modelo de innovación imperante en la economía vasca ha sido el basado en la experiencia: *Modelo DUI*. Las empresas consultadas han señalado precisamente que no disponen de modelos explícitos y estructurados para gestionar la innovación, sino que trabajan con planificación de proyectos diseñados a partir de las necesidades expuestas por los clientes y/o identificadas por los propios trabajadores de la empresa.

Un ejemplo de esta situación se observa en el sector vasco de máquina-herramienta. Como señala Otero (2010: 175) la innovación en este caso ha tenido un carácter reactivo, incremental y que en su mayoría se ha centrado en adaptaciones de productos para satisfacer la demanda de los clientes actuales. Este comportamiento encaja con los patrones descritos por Lundvall (1988; 1992) que relaciona la innovación con los procesos de aprendizaje. Bajo esta perspectiva, la innovación es un proceso no lineal e interactivo dentro de la empresa y entre la empresa y el entorno; en ese entorno, la empresa interactúa con distintos agentes con quienes genera e intercambia conocimiento.

Como fue expuesto en el capítulo 2, Lundvall y Lorenz (2007) argumentan que el Modelo DUI se basa en el trabajo diario de los trabajadores de la organización para dar respuesta a problemas reales; encontrar estas soluciones incrementa las capacidades de las personas y, por ende, de la organización. Asimismo, este modelo concede gran importancia a las relaciones informales entre

⁴⁶ Texto original en alemán: BECHER, G.; KUNTZE, U.; PFIRRMANN, G.; WALTER, H.; WEIBERT, W. (1990): Zwischenbilanz der einzelbetrieblichen Technologieförderung für kleine und baden-württemberg. 1, ISI-Fraunhofer

personas y departamentos, puesto que son el mecanismo de transmisión de conocimiento tácito que es utilizada para responder a la demanda del cliente. Son igualmente relevantes las relaciones que se producen entre las empresas y los clientes. En definitiva, en este modelo se observan prácticas organizativas más flexibles como la constitución de equipos de proyectos, la rotación de tareas, entre otros, con el fin de intercambiar conocimiento.

La flexibilidad de este modelo restringe la posibilidad de que las empresas puedan convertirse en beneficiarias de determinadas ayudas, como sería el caso de las subvenciones nacionales. Ello ocurre porque se corre el riesgo de discontinuidad en la ejecución del proyecto de que se trate; debido a la inexistencia de un proceso formal y estructurado, la gestión se realiza dentro de proyectos específicos que dan respuesta a un problema, y no a una apuesta clara por generar conocimiento que aporte valor al cliente (Modelo Ciencia, Tecnología e Innovación).

En conclusión, se ha determinado que existen suficientes evidencias para apoyar la proposición formulada respecto a la percepción de las cooperativas del estudio en torno a las subvenciones públicas. No obstante, y considerando los diversos aspectos que han sido tratados en este apartado, es conveniente reforzar la proposición en los términos siguientes:

P4 (i): La percepción de las cooperativas *pymes* consultadas en torno a los programas de subvenciones se corresponde con los hallazgos cuantitativos, es decir las subvenciones de autoridades geográficamente cercanas son más accesibles que las otorgadas por autoridades de niveles políticos superiores. La accesibilidad se entiende desde un punto de vista de requisitos en la presentación de la solicitud, el control del cumplimiento de los objetivos y del nivel de estructuración del proceso de innovación.

P4(ii) El análisis coste-beneficio realizado por este tipo de empresas ha determinado que la ventaja obtenida mediante las subvenciones autonómicas supera el coste relacionado con la presentación y gestión de la ayuda. No obstante, existen otras variables que deben considerarse y que pueden generar percepciones diversas entre estas empresas; éstas son: el agente que presenta la solicitud (personal de la empresa o subcontratación) y su experiencia previa, el grado de complejidad del proyecto, la capacidad de gestión interna de la empresa.

P4(iii) El grado de estructuración del proceso de innovación condiciona directamente la posibilidad de la empresa de obtener financiación pública en los niveles superiores de la administración.

P4(iv) La situación de las cooperativas de mayor tamaño (grandes empresas) presenta rasgos diferentes al caso de las pymes, por cuanto intervienen otras variables en la determinación de su participación en programas de subvenciones: acceso a otras fuentes de financiación y experiencia previa.

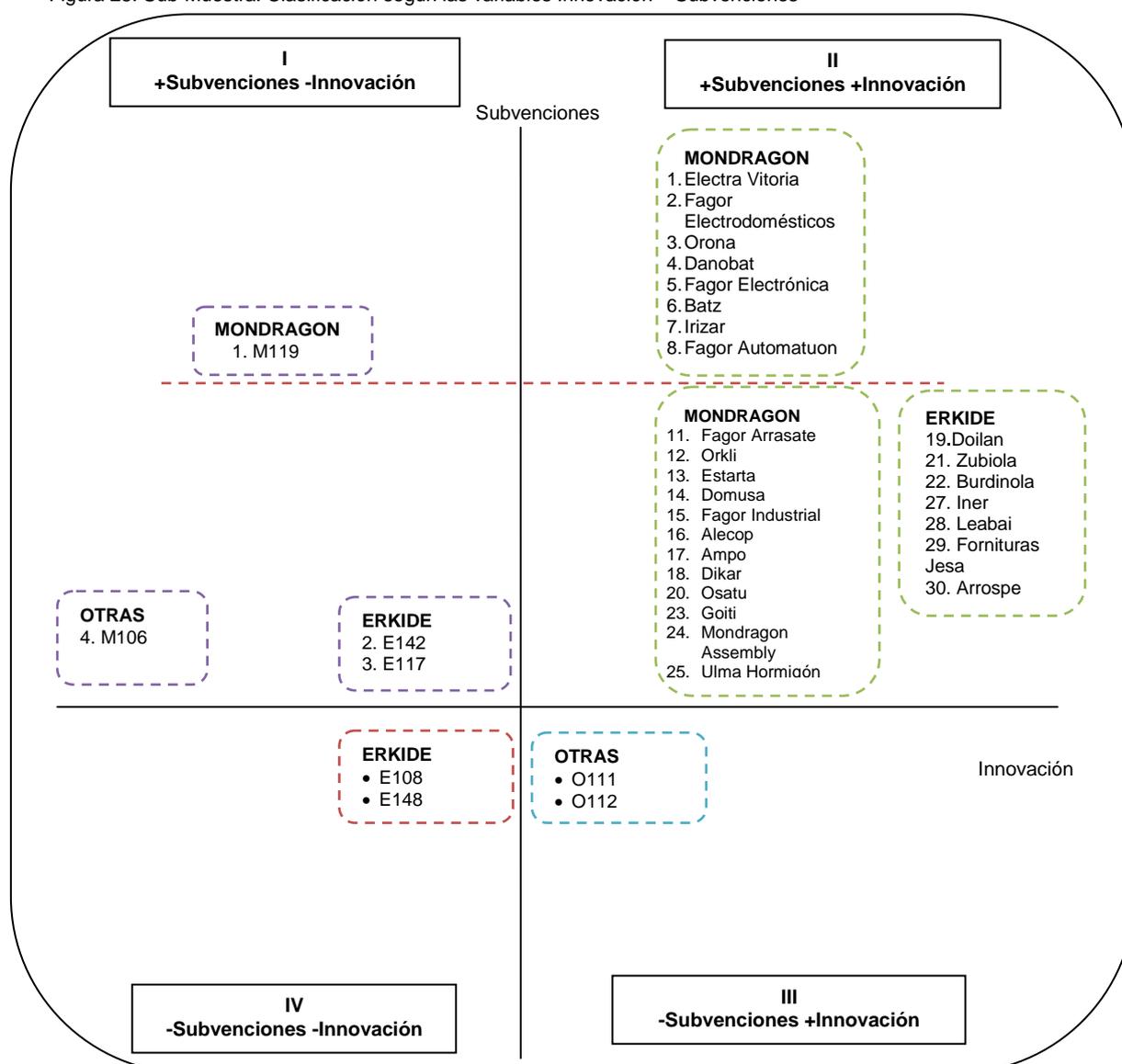
4.4.3. SELECCIÓN DE EMPRESAS PARA EL ESTUDIO DE CASOS: CLASIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE COOPERATIVAS INDUSTRIALES VASCAS

Partiendo de la información recogida y analizada, se ha procedido a construir una matriz para clasificar y caracterizar las empresas de la sub-muestra, con miras a la selección de casos a analizar en el capítulo siguiente⁴⁷.

⁴⁷ En virtud del compromiso de confidencialidad contraído con las empresas, se ha establecido un código para todas aquellas que se encuentren fuera del Cuadrante II (Cooperativas que han recibido subvención y han innovado en el período de estudio).

Como se observa en la figura 25, la matriz relaciona dos variables: Subvenciones percibidas (eje vertical), y la realización de acciones, actividades y/o proyectos de innovación (Eje horizontal), dando como resultado cuatro cuadrantes que describen el comportamiento de las cooperativas de la sub-muestra. La clasificación de empresas en la matriz en cuestión ha sido construida con datos correspondientes al período de estudio, situación que es susceptible de sufrir ligeras variaciones en función de los cambios que dichas empresas hayan podido acometer posterior a la recolección de datos. No obstante, debido a que el objetivo de este ejercicio es realizar una selección de los casos a estudiar mediante criterios objetivos, se estima que dichas variaciones no son especialmente relevantes para la investigación.

Figura 25. Sub-Muestra: Clasificación según las variables Innovación – Subvenciones



Nota: la línea discontinua (en color rojo) que divide a los cuadrantes I y II, marca la media de ayudas percibidas. Asimismo, la posición asignada a cada empresa se ha realizado tomando en consideración las cuantías totales de subvenciones percibidas durante el período de investigación.

Fuente: Elaboración propia.

- **Cuadrante I (+Subvenciones – Innovación):** En este grupo se encuentran empresas que han percibido ayudas públicas y manifiestan no haber desarrollado proyectos de innovación.

Como puede apreciarse, se trata de un grupo reducido de empresas y variado en función del grupo de afiliación. Destaca el caso de la empresa Ederfil, por constituir el único caso que se encuentra por encima de las cuantías medias recibidas por este grupo y que han dirigido dichos fondos a actividades diferentes a la mejora de la competitividad mediante la innovación.

- **Cuadrante II (+Subvenciones + Innovación):** este es el grupo objetivo de esta clasificación, ya que de él se han seleccionado las empresas a analizar en fases posteriores. Las cooperativas de MONDRAGON han sido las únicas que se encuentran por encima del nivel medio de ayudas recibidas por este grupo, y son las más numerosas (22 de las 30 empresas agrupadas en este cuadrante pertenece a la Corporación).
- **Cuadrante III (-Subvenciones + Innovación):** conjuntamente con el cuadrante IV, son los grupos menos relevantes de la matriz debido al número de empresas que contiene. Las cooperativas de este caso son destacables debido a que la innovación no ha sido financiada mediante fondos públicos, sino a través de fondos privados de diversa índole (propios o externos). Destaca entre el resto debido a que las empresas allí clasificadas no pertenecen a ningún grupo empresarial.
- **Cuadrante IV (-Subvenciones – Innovación):** puede considerarse que estas empresas se encuentran en una situación vulnerable, debido a que no han desarrollado actividad alguna que pueda crear valor para el cliente (según ellas mismas manifiestan); se refiere a empresas que continúan con un negocio tradicional, produciendo los mismos productos que desde el momento de su creación y que se encuentran en una posición de desventaja frente a sus competidores. Ambas están afiliadas a Erkide.

Siendo el cuadrante II el punto de partida para la selección de casos, se procedió al análisis de datos adicionales sobre las empresas incluidas en este grupo (Ver tabla 28), a los efectos de realizar la selección. Se adoptó la decisión de elegir al menos a dos empresas por tamaño y grupo como punto inicial de selección.

La conformación definitiva de las cooperativas a analizar ha sido la siguiente:

- **Grandes empresas:** En este grupo no existen cooperativas afiliadas a ERKIDE, por lo que la selección se centró en las pertenecientes a la Corporación MONDRAGON. Las primeras empresas seleccionadas fueron las que mayores recursos han percibido (Fagor Electrodomésticos y Orona). Posteriormente, fueron seleccionadas las dos empresas que para el momento de la selección habían adoptado la decisión de desvincularse de la Corporación. Ello permitiría realizar un análisis comparativo entre ambos sub-grupos.

Es importante señalar, que una vez realizada la entrevista en la empresa Orona se determinó que la gestión de la innovación se realiza de manera conjunta con Electra Vitoria, por lo que se estimó pertinente elegir otra cooperativa perteneciente a este grupo. Adicionalmente, disponer de datos de dos empresas que trabajan coordinadamente (Fagor Industrial y Fagor Electrodomésticos) constituía un elemento de análisis pertinente.

4. Algunas Experiencias: Gestión de Subvenciones de Apoyo a la Innovación

Tabla 28. Empresas clasificadas en el Cuadrante II (+Subvenciones + Innovación)

Empresa	Grupo afiliación	Tamaño Empresa	% Subvención / Total Cuadrante II ¹	Ranking CEPES ⁴⁸	Empleo	Facturación	Localidad	Provincia	Actividad	
FAGOR ELECTRODOMESTICOS	MONDRAGON	Grande	12,77	2	9.798	1749,8	Mondragón	Guipúzcoa	Bienes de consumo	
ORONA			9,75	12	3.010	461,7	Hernani	Guipúzcoa	Construcción	
DANOBAT			7,75	56	373	56,63	Elgoibar	Guipúzcoa	Máquina-herramienta	
FAGOR ELECTRONICA			7,75	-	461	60,7	Arrasate	Guipúzcoa	Eléctrico y electrónico	
BATZ			6,16	38	550	102,9	Igorre	Vizcaya	Componentes mecánicos	
IRIZAR			5,38	22	827	206,48	Ormaiztegi	Guipúzcoa	Automoción	
MATRICI			3,83	55	486	58,98	Zamudio	Vizcaya	Automoción	
FAGOR ARRASATE			3,20	29	543	139,8	Mondragón	Guipúzcoa	Bienes de equipo	
ORKLI			2,90	27	811	147,6	Ordizia	Guipúzcoa	Componentes industriales	
FAGOR INDUSTRIAL			1,74	16	1.556	233,2	Oñati	Guipúzcoa	Bienes de equipo	
AMPO			1,33	25	500	170	Idiazabal	Guipúzcoa	Fundición y Forja	
ULMA HORMIGON POLIMERO			0,54	-	198	38,11	Oñati	Guipúzcoa	Construcción	
ELECTRA VITORIA			MONDRAGON	Mediana	14,39	78	290	33,12	Vitoria Gasteiz	Álava
FAGOR AUTOMATION	4,71	-			51-110	25-50	Arrasate	Guipúzcoa	Máquina-herramienta	
UROLA	3,65	108			120	18,5	Legazpi	Guipúzcoa	Caucho y plástico	
DOMUSA	2,38	-			100-500	-	Errezil	Guipúzcoa	Bienes de consumo	
ALECOPI	1,56	83			122	30,14	Arrasate	Guipúzcoa	Eléctrico y electrónico	
DIKAR	1,30	-			51-100	25-50	Bergara	Guipúzcoa	Bienes de consumo	
ZUBIOLA	Erkide	0,96			187	52	5,37	Azkoitia	Guipúzcoa	Máquina-herramienta
BURDINOLA	0,72	111			91	17,93	Amoroto	Guipúzcoa	Mueble y Madera	
GOITI	0,65	128			62	12,03	Elgoibar	Guipúzcoa	Máquina-herramienta	
MONDRAGON ASSEMBLY	MONDRAGON	0,63			146	86	9	Aretxabaleta	Guipúzcoa	Bienes de inversión
ECENARRO	0,31	132			53	11	Bergara	Guipúzcoa	Automoción	
ESTARTA	MONDRAGON	2,63			156	46	7,4	Elgoibar	Guipúzcoa	Máquina-herramienta
DOILAN	Erkide	1,30			211	14	4,05	Zegama	Guipúzcoa	Componentes mecánicos
OSATU	MONDRAGON	1,27	189	22	5,15	Ermua	Vizcaya	Bienes de inversión		
INER	0,30	247	46	2,55	Urnieta	Guipúzcoa	Componentes mecánicos			
LEBABI	Erkide	0,15	-	16	-	Gizaburuaga	Vizcaya	Automoción		
ARROSPE	0,01	181	38	5,7	Andoain	Guipúzcoa	Componentes mecánicos			
FORNITURAS JESA	Erkide	Micro	0,02	-	9	-	Vitoria Gasteiz	Álava	Bienes de consumo	

¹Proporción de ayudas públicas percibidas en función del total de subvenciones percibidas por las empresas clasificadas en el Cuadrante II

Fuente: CEPES (2008). Cuestionario aplicado a las empresas. Elaboración propia.

⁴⁸ La Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES) aglutina a organizaciones de la Economía Social en España. Desde el año 2004 y con periodicidad anual, publica un ranking que recoge datos de las empresas de economía social más influyentes.

- **Medianas empresas:** Fueron escogidas las dos únicas empresas de Erkide incluidas en este grupo (Zubiola y Burdinola). Respecto a las empresas de la Corporación, se identificó Electra Vitoria como una empresa intensiva en la obtención de subvenciones. La segunda elección lógica hubiese sido Fagor Automation. No obstante, se tomó en consideración su similitud con dos de los casos analizados en el grupo de grandes empresas (Fagor Electrodomésticos y Fagor Industrial), y la inexistencia de datos en el ranking CEPES, situación que no aportaba datos adicionales respecto su posición competitiva. Debido a ello se estimó pertinente seleccionar a la cooperativa Urola.
- **Pequeñas empresas:** en este grupo se eligieron las dos empresas de la Corporación MONDRAGON con mayor proporción de ayudas respecto a la totalidad de empresas incluidas en este cuadrante (Estarta y Osatu). Respecto a las empresas de Erkide, se siguió el mismo criterio, resultando Doilan la empresa elegida. Considerando la posición ocupada por la empresa INER en el ranking elaborado y dada la imposibilidad para realizar la entrevista a los responsables de innovación de las cooperativas INER y LEABAI, se adoptó la decisión de incluir a la empresa Arrospe en el análisis.

Capítulo 5

Estudio de Casos: Prácticas de Gestión de Subvenciones para Financiar la Innovación

5. Estudio de Casos: Prácticas de Gestión de Subvenciones para Financiar la Innovación

5.1. COOPERATIVAS Y FORMAS DE ASOCIACIÓN

El Libro Blanco del Sistema Vasco de Innovación (Gobierno Vasco, 2005a:160) señala que la pertenencia a grupos empresariales constituye un factor estimulador de la innovación y el esfuerzo investigador en las empresas, y destaca la situación del 25% de las empresas innovadoras vascas, por cuánto cumple con esta característica. Asimismo, agrega que a medida que se incrementa el nivel tecnológico del sector, se reduce la proporción de empresas independientes.

Sobre el particular, Heijs (1999: 287) argumenta que la disponibilidad de recursos públicos para financiar la innovación es mayor entre empresas que forman parte de grupos empresariales que los dirigidos a empresas independientes. En sus estimaciones respecto a la tasa de cobertura de las ayudas del CDTI a empresas vascas y navarras concluye que mientras las empresas independientes cuentan con una tasa de cobertura del 21%, las empresas incluidas en grupos empresariales alcanzan una tasa del 45%.

Heijs (1999: 287) señala que este comportamiento se produce para todos los tamaños de empresas en el grupo de empresas independientes, a excepción de las de mayor tamaño (más de 250 empleados), en cuyo caso los hallazgos no son concluyentes. Por el contrario, argumenta que en el caso de los grupos empresariales, el comportamiento descrito se observa en todos los subconjuntos (tamaño de empresa).

Orkestra (2009: 124-127) destaca la contribución de los grupos empresariales para compensar las debilidades derivadas del reducido tamaño de la empresa vasca, y argumenta que el País Vasco es la comunidad autónoma con mayor porcentaje de empresas en que entre sus socios se encuentra otra empresa, y la de mayor porcentaje de empresas con participaciones empresariales en otras empresas: "...tales relaciones interempresariales posibilitan la explotación de sinergias en el ámbito de la I+D, de la comercialización, internacionalización, etc., importantes fuentes potenciales de ventajas competitivas en el estadio de la innovación" (Orkestra, 2009: 127).

En definitiva, diversas investigaciones reconocen las ventajas derivadas de la cooperación para atenuar los riesgos inherentes de la innovación, y ponen como ejemplo constataciones empíricas acerca del crecimiento exponencial de la colaboración entre empresas para el desarrollo de proyectos de esta naturaleza, y del énfasis que las políticas públicas han ido incorporando en este sentido (Mytelka, 1991; Tether, 2002; Heijs, 2002).

Otras razones que han sido analizadas en cuanto a los beneficios de la cooperación para innovar se centran en la complejidad e interdisciplinariedad de las tecnologías, la reducción del ciclo de vida de los productos y la tecnología, y la necesidad de capital impuestas por los retos tecnológicos. En este sentido, la cooperación puede constituir un instrumento para evitar la duplicidad de gastos, incrementando las economías de escala; ello es especialmente relevante en el caso de las pymes, quienes disponen de fuentes de financiación limitadas (Heijs, 2002: 98).

En el entorno cooperativo, la colaboración entre empresas y/o demás entidades se encuentra recogido como principio esencial: Intercooperación. Cantavella (2008: 12) señala que este principio favorece el acceso a la información, el aprovechamiento de economías de escala, pone en valor el conocimiento propio y de la contraparte y promueve la complementariedad; todo ello es aplicable tanto en los procesos productivos como en otros ámbitos: comercial, de investigación y de formación. “Nos concede la posibilidad de sedimentar muy sólidamente nuestra capacidad de financiación, y así emprender nuevos retos empresariales y mejorar nuestro conocimiento del entorno” (Cantavella, 2008: 13).

Bakaikoa et al. (2004: 268) considera que una de las ventajas más destacables de las cooperativas se refiere justamente a la capacidad de las mismas para poner en práctica la cooperación de forma efectiva, lo cual puede relacionarse directamente con la idea de redes empresariales: “El hecho de que la idea de la cooperación entre cooperativas, forme parte de su sistema de valores, y en muchas ocasiones de su práctica empresarial, tiene un gran potencial para el desarrollo de las cooperativas”

Alfonso (2003: 19) apunta que el principio de intercooperación se relaciona con el concepto de integración, que en todo caso se refiere a formas de concentración empresarial, en las que participan las sociedades cooperativas y que generan un espacio común en el que se respeta la autonomía jurídica de quienes la integran. Pero esta situación puede interpretarse desde dos ámbitos de incidencia y desarrollo: La *Intercooperación Representativa*, basada en el asociacionismo cooperativo, que procura la defensa y representación de intereses de las cooperativas y del cooperativismo; y la *Intercooperación Económica*, que implica la colaboración entre cooperativas, cuya finalidad es potenciar su actividad empresarial.

Dentro de la intercooperación económica es necesario distinguir entre dos tipos: considerando el grado de intensidad y duración del vínculo que se crea. Por una parte, es posible hablar de fórmulas de cooperación que no modifican la independencia económica ni la autonomía en las decisiones de las empresas participantes, sino que se centran en el desarrollo de acciones conjuntas previamente definidas. La segunda tipología supone una afectación directa en las formas de relación entre las cooperativas que lo integran, específicamente en cuanto a decisiones económicas, y que suelen dar formación a una nueva entidad con personalidad jurídica.

Estas diferentes formas de cooperación quedan recogidas en la Ley 4/1993 de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi⁴⁹. El capítulo II del título II se centra en la integración y agrupación cooperativa. Este capítulo de la ley reconoce la existencia de diversas formas de agrupación:

⁴⁹ Modificada parcialmente por la Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi.

- *Cooperativas de segundo o ulterior grado*: "...tiene por objeto completar, promover, coordinar, reforzar o integrar la actividad económica de las entidades miembros y del grupo resultante en el sentido y con la extensión o alcance que establezcan los Estatutos" (Artículo 128).
- *Agrupaciones empresariales*: "...las cooperativas de cualquier clase y nivel podrán constituir sociedades, asociaciones, agrupaciones, consorcios y uniones de empresas, de cualquier clase, entre sí o con otras personas físicas o jurídicas, privadas o públicas" (Artículo 134).
- *Corporaciones cooperativas*: "...agrupaciones empresariales que, constituida mayoritariamente por cooperativas de primero y segundo o ulterior grado, tengan por objeto la definición de políticas empresariales, su control, y, en su caso, la planificación estratégica de la actividad de sus socios, así como la gestión de los recursos y actividades comunes" (Artículo 135).
- *Grupos cooperativos*: "...conjunto formado por varias sociedades cooperativas, cualquiera que sea su clase, y la entidad cabeza de grupo, que ejercita facultades o emite instrucciones de obligado cumplimiento para las cooperativas agrupadas, de forma que se produce una unidad de decisión en el ámbito de dichas facultades" (Artículo 135 bis).

Asimismo, el capítulo I del título IV de la referida ley, prevé la constitución de Asociaciones Cooperativas: "Para la defensa y promoción de sus intereses en cuanto a sociedades cooperativas, éstas podrán asociarse voluntariamente en uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas, sin perjuicio de poder acogerse cualquier otra fórmula asociativa..." (Artículo 143).

Una vez analizadas las empresas contenidas en la muestra y sub-muestra, se determinó que las mismas pertenecen a dos entidades básicamente: la Corporación MONDRAGON y la Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi (ERKIDE). Una pequeña proporción de las empresas de la muestra (15,63%) no forman parte de ninguna agrupación.

Considerando que las empresas de la muestra teórica pertenecen a las dos figuras referidas, se procederá a mostrar los resultados del estudio de casos, tomando en consideración esta afiliación⁵⁰. En el apéndice K puede consultarse la relación detallada de las entrevistas realizadas (Ver apéndice K).

5.1.1. GRUPOS COOPERATIVOS EN EL PAÍS VASCO: CORPORACIÓN MONDRAGON

La denominada *Experiencia Cooperativa de MONDRAGON* se ha convertido en objeto de múltiples investigaciones a nivel mundial, debido a los resultados que ha ido alcanzando desde su nacimiento en la década de los 50's. En la actualidad, la Corporación MONDRAGON es el primer grupo

⁵⁰ La información que se expone respecto a las empresas de la muestra teórica se basan en datos obtenidos mediante la realización de entrevistas semi-estructuradas a los responsables de innovación o gerentes. Para mayores detalles acerca de las mismas, consultar la relación de entrevistas suministrada en las referencias bibliográficas y en el apéndice K.

empresarial de la Economía Social a nivel nacional que agrupa 255 empresas y entidades⁵¹, con una facturación de 14.780 mill. €, y 85.066 puestos de trabajo (MONDRAGON, 2011).

El germen de la actual Corporación fue la creación en 1956 de la empresa Ulgor (hoy en día, Fagor Electrodomésticos), quien articula la primera red intercooperativa, mediante la creación del grupo comarcal ULARCO en 1964, con la participación de Fagor Arrasate, Copreci y Comet. El objetivo de este grupo era consolidar las cooperativas industriales de una zona concreta, mediante la utilización de servicios comunes y la prestación de apoyo mutuo en momentos de crisis y recesión.

Este comportamiento se reproduce a partir de 1977, promovido por Caja Laboral, como un mecanismo para fortalecer vínculos empresariales en un entorno de crisis e incertidumbre, producto de la crisis energética, la transición a la democracia en España, entre otros factores. “Se consideraba que desde las agrupaciones de cooperativas se tendría una mayor perspectiva social, económica y empresarial, y que ello permitiría a las organizaciones avanzar con paso más firme” (Altuna, 2008: 199).

Esta configuración dio sus frutos, pero también demostró debilidad debido a que la relación entre cooperativas se centraba en la cercanía geográfica de éstas y en la convergencia en el sentido de comunidad que compartían, y no en el ámbito empresarial: en la mayoría de los 14 grupos comarcales que se crearon, no existía coincidencia en tecnologías, productos, mercados.

La reflexión en torno al futuro de las cooperativas quedó reflejado en un documento de 1982, titulado *Reflexiones para el cambio en torno a la experiencia cooperativa de MONDRAGON*; en éste, se destaca la necesidad de crear órganos de supraestructura para adecuarse a las necesidades emergentes del entorno.

En 1984 se crean los dos primeros órganos comunes: el Congreso Cooperativo y el Consejo de Grupos o General, reorganizando los distintos grupos comarcales que se habían creado, en base a la convergencia sectorial. Pero las diferencias entre grupos y la necesidad de ceder soberanía a estos órganos comunes, entre otros aspectos, dificultaron la constitución del Grupo Cooperativo Mondragón, a pesar de que existía aceptación teórica del mismo (Altuna, 2008: 204).

El surgimiento de nuevas exigencias, especialmente las derivadas de la creación del mercado único europeo, puso de manifiesto la urgencia de avanzar en la estructuración de la corporación; desde el propio seno de las cooperativas de base, emergió la necesidad de organizarse en función de las similitudes o potencialidades mutuas, haciendo patente una visión más empresarial:

La gran dispersión de negocios era un arma de doble filo: la oferta de productos era muy variada, pero a su vez las pequeñas series de producción creaban altos costes y baja productividad, lo que se traducía en una menor competitividad (Altuna, 2008: 208)

Finalmente, en 1991 se crea Mondragón Corporación Cooperativa, en la cual se integraron las cooperativas en base a agrupaciones sectoriales que sustituyeron a los grupos comarcales. La Corporación se creó como una sociedad civil de orden federativo, que respetaba la autonomía de las cooperativas para adoptar decisiones estratégicas. Esta nueva estructura supuso la superación de importantes obstáculos, entre los que destacan: las grandes diferencias respecto a la dimensión de

⁵¹ La Corporación está integrada por 111 cooperativas, 120 sociedades filiales, 1 mutua, 4 fundaciones, 8 entidades de cobertura, 11 servicios internacionales.

las cooperativas participantes, grado de eficiencia, cooperación entre competidores, mayor centralización y coordinación en la gestión.

En términos generales, la estructura de la Corporación exigía que todas las cooperativas se incorporaran a alguna agrupación (desaparecidas en la actualidad, para simplificar la estructura). Éstas, constituidas como cooperativas de segundo grado, conformaban divisiones de acuerdo a similitud sectorial, técnica o productiva. Las divisiones se organizaban en tres áreas: Finanzas, Industria y Distribución.

Actualmente, la estructura organizativa de la Corporación queda reflejada en la figura siguiente (Ver Figura 26).

Figura 26. Corporación MONDRAGON: Estructura organizativa actual



Fuente: MONDRAGON (2010: 70)

Paralelamente, se crean los servicios comunes que conforman lo que hoy en día se conoce como Centro Corporativo, cuya función principal es asesorar a las cooperativas en torno a sus iniciativas de desarrollo de negocios, ofrecer servicio técnico, jurídico o financiero. Para cumplir con estas obligaciones, el Centro Corporativo dispone de una Secretaría General, Secretaría Técnica, Innovación y Desarrollo, Gestión Social, Gestión Financiera y Operaciones Internacionales.

Formar parte del grupo implica, por una parte, una serie de compromisos y obligaciones, tanto económicos como de tipo organizativo: la reconversión de resultados, aportar un porcentaje de beneficios a los fondos comunes, aceptar y cumplir con los principios cooperativos, desarrollar planes estratégicos globales comunes, etc. Por otra parte, posibilita otra serie de servicios (de formación y difusión), apoyos (de desarrollo, orientación estratégica o representación ante otras instituciones) y recursos (fondos de inversiones, préstamos)... (Altuna, 2008: 211).

Narvarte (2006: 250) señala que las cooperativas de MONDRAGON generan redes de colaboración con otras, conformando estructuras que les permitan aprovechar las sinergias; esta vinculación no

sólo se produce entre sí mismas (es decir, al interior de la Corporación), sino que tienen lugar con otras realidades cooperativas del País Vasco, haciendo patente el asociacionismo cooperativo previsto en la Ley de Cooperativas de Euskadi, cuando hace alusión al movimiento cooperativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En definitiva, las cooperativas de MONDRAGON interactúan en tres estructuras diferentes: a) las divisiones que conforman las áreas de la Corporación; b) la Corporación propiamente dicha; y c) el Movimiento Cooperativo de Euskadi, conjuntamente con las cooperativas existentes en las tres provincias vascas, mediante asociaciones, federaciones y confederaciones (Narvarte, 2006: 250).

En este escenario, y desde sus orígenes la Corporación MONDRAGON ha apostado fuertemente por la innovación; en este sentido, Bakaikoa et al. (2004: 270) destaca el mecanismo de creación de sus primeras cooperativas: adquisición de patentes que dio origen a un proceso de asimilación tecnológica que perduró hasta la década de los 70's, momento en el que se crea Ikerlan, primer centro tecnológico de la corporación.

Bakaikoa et al. (2004: 270-273) identifica fases en el análisis de la política de innovación en la Corporación:

- **Desarrollo tecnológico basado en licencias (1956-1974):** durante estos años, las nacientes cooperativas no tenían capacidad para afrontar riesgos importantes, por lo que necesitaban de productos a los que puedan agregar valor, de tecnología media y cuya inversión estuviera relacionada directamente con su disponibilidad de fuentes de financiación. La respuesta a estas condiciones fue la adquisición de licencias de fabricación, fundamentalmente en Europa. Básicamente, las empresas adaptaban los productos a las demandas del mercado, pero haciendo uso de la misma tecnología: "...el desarrollo de las empresas cooperativas,..., no se basaba en la obtención del liderazgo con productos novedosos basados en I+D propios, sino que se encontraba ligado al seguimiento de un líder externo" (Bakaikoa et al., 2004: 271).
- **Nacimiento del Primer Centro tecnológico (1974-2000):** producto de una importante reflexión acerca de la situación de dependencia tecnológica de las cooperativas, y promovido por Caja Laboral, la Escuela Politécnica y un grupo de cooperativas industriales, se crea en 1974 el primer centro de investigación de la Corporación: Ikerlan. Este esfuerzo permitió la incursión de las cooperativas en los mercados internacionales. Se considera además un punto de inflexión importante que marca el inicio de una apuesta decidida por promover la innovación en las empresas de MONDRAGON.
- **Estrategia de especialización apoyada en la innovación (2000-...):** mediante la incorporación de la innovación como un valor corporativo y uno de los objetivos básicos de la Corporación, esta fase se caracteriza por hacer de la innovación un rasgo cultural corporativo que le permita entrar fortalecido en los mercados internacionales.

Irizar y López (2002: 7) señalan que la evolución de la política de innovación y tecnología dentro de la Corporación ha experimentado una evolución sorprendente, al pasar de una simple adquisición de licencias de fabricación a iniciar el camino para convertirse en líder en sectores en los que tiene una ventaja competitiva sostenible.

Por su parte, Irizar y Macleod (2008: 56) ratifican que la innovación es un elemento estratégico para la Corporación, en el entendido de que constituye un mecanismo para alcanzar un posicionamiento competitivo favorable y generar empleo de alta cualificación.

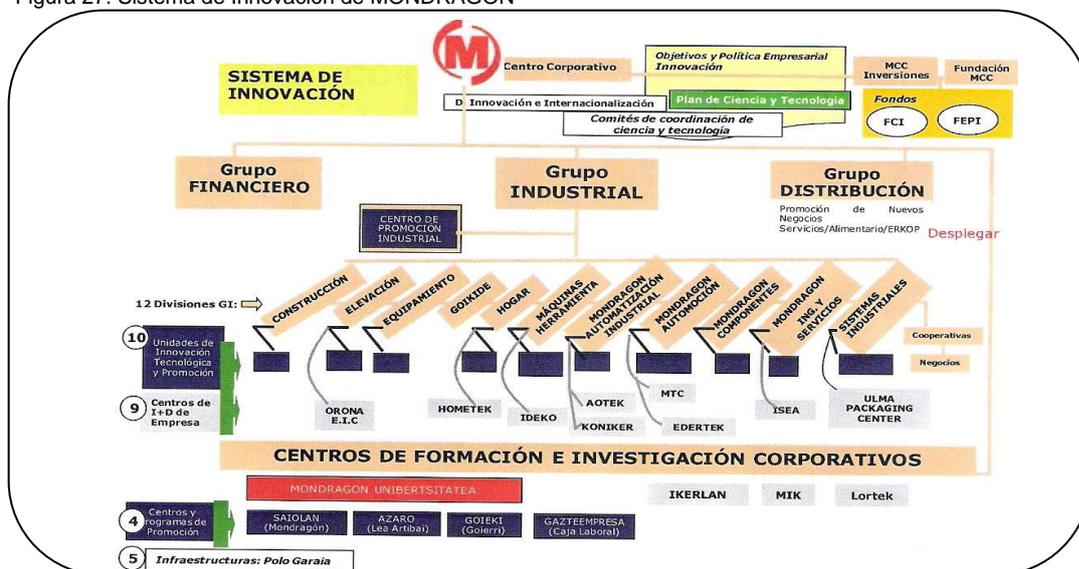
A fin de acometer los objetivos trazados, MONDRAGON ha conformado una red interna que le permite dar respuesta a las necesidades derivadas de las cooperativas de base; ello es posible mediante una estructura específica que da cumplimiento a las políticas, y la disponibilidad de recursos propios para financiar la innovación.

En la entrevista realizada a Larrañaga (2009), responsable de Innovación y Tecnología en la Corporación, reconoce que los recursos de los que dispone MONDRAGON para apoyar la innovación son limitados y, en ocasiones, escasos, por cuanto señala que:

Nosotros trabajamos en red; estamos aquí en el centro corporativo unas personas, pero luego en máquina herramienta hay responsables de innovación. Ahora mismo, formalmente constituimos contamos con doce centros de innovación en nuestro grupo, que son nuestros contactos. Todo lo hacemos en relación con ellos; no podemos hacer nada si ellos. Esos responsables están físicamente en un centro de I+D sectorial (Subrayado propio)

Progresivamente, han ido construyendo un sistema que consta de: la universidad (*Mondragon Unibertsitatea*), que puede considerarse el órgano más universal, más abierto al exterior y cuya función primordial es la formación de personas, pero además desarrolla actividades de innovación y de I+D y apoya al Centro Corporativo. También cuentan con tres centros tecnológicos (*Ikerlan, MIK, Lortek*), cuya característica es su apertura al público en general, y que sirven al grupo pero también a empresas externas, tanto a nivel nacional e internacional, como a nivel del País Vasco (Ver Figura 27).

Figura 27. Sistema de Innovación de MONDRAGON



Fuente: MONDRAGON (2009)

Dentro del sistema de MONDRAGON, se encuentran 9 unidades de I+D de empresa (*Orona E.I.C, Hometek, Ideko, Aotek, Koniker, MTC, Edertek, Isea, Ulma Packaging Center*), que solían ser oficinas técnicas, pero que se han separado físicamente y se han constituido jurídicamente como centros tecnológicos. Normalmente, el responsable de innovación participa directamente en las

unidades de I+D. Es importante señalar que están reconocidas en la Red Vasca de Ciencia y Tecnología por el Gobierno Vasco, lo cual supone una financiación pública a fondo perdido de parte de su presupuesto.

Larrañaga (2009) señala “Si tú eres un centro tecnológico, estarás haciendo proyectos con empresas y transfiriendo tu conocimiento, pero tienes que renovar ese conocimiento; para ello, existen programas en la administración pública centrados en apoyar el desarrollo de proyectos sin clientes, con el fin de adquirir tecnología y luego transferirla a las empresas”. Esta financiación puede alcanzar alrededor del 33% del presupuesto total del centro tecnológico.

Desde el Centro Corporativo se mantiene una relación cercana con los centros tecnológicos del grupo, ya que consideran que los mismos son básicos en el desarrollo de la estrategia empresarial de la Corporación.

Adicionalmente, MONDRAGON gestiona su propio Plan de Ciencia y Tecnología: “En este momento estamos destinando alrededor de unos 100 millones de euros anuales en gastos de I+D+i; eso viene a ser ahora mismo casi un 7% de gastos de I+D sobre PIB. De esos 100 millones hay un 16% que financiamos desde el centro corporativo mediante el plan de ciencia y tecnología; es decir, un 16% aproximadamente de toda la I+D que se hace en el grupo” (Larrañaga, 2009).

Los fondos de este plan derivan a las aportaciones que realizan las empresas por el contrato de asociación, y sirven para financiar proyectos de más largo plazo, con mayor riesgo, que sean estratégicos. Básicamente, estos proyectos se caracterizan además por ser desarrollados mediante consorcios de empresas y centros de conocimiento.

En el año 2008 finalizó el plan de ciencia y tecnología 2005-2008, y desde el Centro Corporativo se planteó la necesidad de mantener el plan y hacer una nueva edición. Partieron de un análisis interno y externo para identificar áreas prioritarias de actuación: salud, energía, materiales y sistemas de fabricación, TIC's, y temas socio-económicos (cooperativismo, renovación, promoción, emprendizaje).

Posteriormente, identificaron responsables de innovación en las distintas empresas y de centros de conocimiento de la Corporación, quienes participaron en mesas de discusión, en las que cada uno planteó su perspectiva y visión del estado del arte de cada una de las áreas identificadas. De esta forma, se compartieron los resultados de las investigaciones realizadas en las organizaciones participantes, y se definieron principales líneas de investigación de interés; ello dio origen a proyectos concretos.

Los programas que se ponen en marcha desde la corporación son los que necesitan las empresas. El departamento de innovación de Centro Corporativo funge como coordinador del plan y de las relaciones que se generan entre las empresas y los centros de conocimiento. Una condición básica para participar en el plan de ciencia y tecnología es que estén dispuestos a conformar grupos, sugeridos por ellos o por la corporación: “...les agrupamos en aquellas cuestiones que creemos que son más convergentes por parte de todos”

...desde aquí ... impulsamos y apoyamos la innovación de productos y servicios de nuestras cooperativas; básicamente hacemos de celestinas, es decir, nosotros sabemos lo que ha hecho Eroski y se lo decimos a Caja Laboral porque participamos un poco en todo (Larrañaga, 2009).

Larrañaga (2009) considera que esta estrategia ha generado resultados positivos, pero reconoce que históricamente hay un rechazo natural a cooperar: "...una empresa X no tiene ganas de colaborar con otra empresa Y en un proyecto de I+D ¿por qué? Porque normalmente se genera mucho secretismo, se quiere proteger ese conocimiento, o se quiere hacer algo muy particular que beneficia a una empresa."

La solución que han encontrado desde la Corporación a esta situación ha sido la conformación de consorcios que les permitan acceder a fuentes de financiación más importantes (España y Europa). Este consorcio se establece para un fin determinado; en éste la empresa no va a decidir su futuro, no va a desarrollar los productos y servicios para mañana, sino que desarrolla líneas tecnológicas o conceptos de innovación más genéricos. Se mantiene un difícil equilibrio entre investigar en temas concretos que no generen desarrollos inmediatos, pero que tampoco sean tan etéreos como para que estén lejos del mercado. El diseño de productos y/o servicios concretos se produce a posteriori, en base a colaboraciones directas entre el centro y la empresa de que se trate.

En conclusión, la Corporación mantiene un proceso de dos etapas: en la primera, se procura financiación para realizar vigilancia tecnológica y/o para participar en plataformas tecnológicas que permitan conocer de cerca a la competencia y comparar la tecnología de la que disponen con la utilizada por otras organizaciones. La segunda etapa es el diseño y elaboración de un producto o servicio específico entre un centro de conocimiento y una empresa, o empresas, según sea el caso.

Este sistema de *lobbies* es muy común en Europa y constituye un mecanismo eficaz para acceder a financiación europea e incluso nacional; por ejemplo, MONDRAGON ha participado en reuniones con empresas de primer nivel como Nokia, Airbus, Phillips, Siemens, en las que señalan lo que quieren conseguir en un plazo de 8 años, e invitan a participar a aquellas empresas o grupos que tienen capacidad de respuesta: "...desde luego no vas a hacer tu producto para mañana, pero sí que vas a estar al nivel que tienes que estar en Europa para competir internacionalmente"

Larrañaga (2009) señala que lo importante es lograr que en este tipo de proyectos participen empresas y centros de la Corporación, porque la empresa tiene cierta capacidad para participar en el proyecto, pero no puede dedicar excesivos recursos, lo cual sí está en manos de los centros tecnológicos.

En todos estos procesos es básico establecer indicadores de innovación (ventas de productos nuevos, patentes, los nuevos centros tecnológicos que se crean, nuevos negocios generados, empleo creado) para medir los resultados obtenidos. Concretamente, en los proyectos financiados mediante el Plan de Ciencia y Tecnología de MONDRAGON, se exige que los beneficiarios lleven una contabilidad de gastos específica, en función de una normativa que define los gastos que pueden ser incluidos. Adicionalmente, se exigen descargos técnicos y económicos, que son evaluados por un equipo experto constituido por miembros de la Corporación, de ministerios de España según el tema tratado, técnicos del Gobierno Vasco. Este grupo de expertos tiene dos objetivos: por una parte, sirven para realizar verificaciones in situ de los resultados del proyecto financiado; y por la otra, son una herramienta para mantener una continuidad y cercanía en las relaciones con las administraciones.

Sobre este aspecto, es importante señalar que la Corporación mantiene relaciones directas y cercanas con las administraciones públicas (Europa, España y País Vasco), incluidas las

administraciones locales. “Estamos continuamente en relación con ellos. Nos llaman por ser un grupo grande cuando tienen que hacer cosas; nos piden que vayamos a mesas o que participemos. De esta forma, transmitimos nuestras ideas respecto al diseño, ejecución y control de programas de innovación.”

Finalmente, Larrañaga (2009) concluye que:

- La labor de la Corporación en cuanto a la conformación de consorcios y participación en los lobbies que tienen lugar en Europa y España son una contribución importante para apoyar la actividad innovadora de sus empresas.
- El apoyo de MONDRAGON se centra más en la definición del proyecto que en la identificación de ayudas disponibles y elaboración de solicitudes. Lo realmente importante es que las empresas conviertan sus ideas en proyectos realizables. La elaboración de solicitudes de subvención es una tarea de menor valor que puede ser encargada a asesorías o gestorías.
- La financiación pública de proyectos de innovación individuales es cada vez menos frecuente, por lo que las empresas deben descubrir las ventajas de la cooperación y definir objetivos concretos y, al propio tiempo, generales para poder acceder a dichos fondos.
- Todos estos esfuerzos son necesarios pero no suficientes para lograr los resultados esperados. MONDRAGON ha conseguido resultados positivos en gastos en I+D+i (actualmente, se sitúa en nivel similares a Suecia), pero su traslación a los negocios no ha seguido el mismo ritmo, por lo que hay que realizar mayores y más intensos esfuerzos para conseguir la transferencia de conocimiento a aplicaciones reales.
- El entorno competitivo actual exige “...ofrecer algo tan bueno como la competencia; eso te obliga a hacer un esfuerzo importante en tecnología y en innovación del producto. Es fundamental porque si no, no puedes competir.” (Larrañaga, 2009).

5.1.1.1. GRUPO FAGOR: FAGOR ELECTRODOMÉSTICOS Y FAGOR INDUSTRIAL

Fagor es un grupo cooperativo integrado por 9 cooperativas:

- Copreci (Componentes para Electrodomésticos)
- Fagor Arrasate (Ingeniería para el procesado de los productos metálicos planos)
- Fagor Automation (Sistemas para la automatización de la Máquina-Herramienta)
- Fagor Ederlan (Componentes de automoción de suspensión, freno, motor y transmisión)
- Fagor Electrodomésticos (Electrodomésticos, confort, minidomésticos, muebles de cocina)
- Fagor Electrónica (Semiconductores, tratamiento de señal y servicios de fabricación electrónica)
- Fagor Industrial (Equipos de Hostelería y Lavandería Industrial)
- Mondragon Assembly (Automatización de procesos de montaje)
- Fagor S.Coop

El origen del grupo se remonta a la creación en 1956 de Ulgor, hoy *Fagor Electrodomésticos*, situación que fue evolucionando dando como resultado la constitución de cooperativas centradas en

actividades y productos relacionados con el sector del electrodomésticos, de los componentes electrónicos y electromecánicos, de la fundición, bienes de equipo e ingeniería de producción. Estas empresas conformaron el primer grupo comarcal dentro de la Corporación (Grupo Ularco), siendo utilizado como referente para la organización de las cooperativas en lo que hoy día se conoce como Corporación MONDRAGON.

Actualmente, el Grupo Fagor conforma la división Hogar dentro del Área Industrial de la Corporación MONDRAGON.

Como lo manifiestan en una de las empresas consultadas, el Grupo Fagor tiene por objeto promover un desarrollo armónico de las cooperativas que la constituyen, mediante la planificación y coordinación de las actividades del grupo. Se trata de proporcionar cobertura a las necesidades empresariales y organizativas de las cooperativas socios, mediante el establecimiento y financiación de departamentos comunes centralizados. Por tal razón, Fagor S.Coop se constituye como el Departamento Central del Grupo.

Dentro del Grupo Fagor fueron entrevistados los responsables de innovación de Fagor Electrodomésticos (Xabier Gorritxategi) y Fagor Industrial (Eneritz Sáez).

En torno a la gestión de la innovación, Gorritxategi (2009) señala que han estado trabajando en la construcción de un sistema de innovación propio, pero que se ha visto limitado por las dimensiones de la propia empresa: “Al ser muy grande y encontrarse en tantos países, existen muchas particularizaciones, y eso hace que deje de ser un sistema”. Debido a esta situación, se vieron en la necesidad de realizar una reflexión estratégica acerca del contexto competitivo: Fagor Electrodomésticos se “...encuentra en la quinta posición entre las grandes empresas del sector, pero el que ocupa el cuarto lugar, factura el doble y el primero 10 veces más, por lo que se presume que dispone de mayores recursos de I+D.”

En consecuencia, la clave del sistema de innovación diseñado es la eficiencia: “tenemos que ser más efectivos que nuestros competidores en nuestro sector”

En 2008, Fagor Electrodomésticos comenzó el proceso de implantación del sistema de innovación en todas las unidades del negocio. Los pilares sobre los que se asienta su sistema son: eficiencia, carácter transversal internacional (aplicación uniforme en todas las unidades de negocio y todas las filiales) y colaboración en red; con estas bases se procura generar valor para el mercado, quien determina si los resultados que se obtienen de la I+D son innovación. El valor en el mercado se mide por lo que está dispuesto a pagar por un producto o servicio.

Otro factor crucial en el sistema es la visión a medio y largo plazo; destaca Gorritxategi (2009) que después de analizar las características del sector en el que intervienen han llegado a la conclusión de que la innovación para ellos debe tener una visión multi producto-multi tecnología, considerando que el mercado valora significativamente la oferta de soluciones integrales. Ese sistema de innovación de Fagor Electrodomésticos forma parte de un ecosistema de innovación del Grupo Fagor, y que se relaciona con ese carácter transversal internacional al que se ha hecho referencia: “El carácter internacional se consigue sumando los distintos centros de innovación que tenemos y le llamamos Fagor Hometek Internacional.”

Fagor Hometek, es el centro de innovación de Fagor Electrodomésticos, constituido conjuntamente con Edesa e Ibai en septiembre de 2005. Sus actividades se centran en dos ejes de actuación: Conocimiento tecnológico (electrónica y comunicaciones, diseño, vibraciones y acústica, energía termodinámica, nutrición y tecnología de los alimentos) e Innovación en producto y servicio en Línea Blanca y Confort. En la actualidad, *Fagor Hometek* funciona en red con otros centros de innovación de la Corporación, prestando servicios a las otras dos unidades estratégicas: Fagor France y Fagor Mastercook (Polonia).

En Fagor Group, contemplamos la innovación desde un punto de vista organizativo, cultural y estratégico, así hemos definido nuestro **propio sistema de gestión de la innovación**. Se trata de un sistema integral, transversal e internacional, basado en un desarrollo de multitecnología y multiproducto. Está coordinado por el Centro de Investigación propio del Grupo: Fagor Hometek, y conectado con el área de I+D+i existente en cada planta de Fagor Group. (Fagor Group, 2010: 8)

Al interior de Fagor Electrodomésticos, el proceso de relación entre los distintos entes es muy simple, a juicio de Gorritxategi (2009), pero tiene pasos específicos que funcionan con la filosofía del embudo: Selección (definición de ejes de innovación), Priorización (priorización estratégica) y Validación e Implementación. En cada fase hay un responsable de ese proceso; se parte de la definición de ejes de innovación en concordancia con la estrategia del grupo, la generación de ideas alineadas con esta estrategia, la priorización desde un punto del mercado y estratégico de la propia empresa; luego está la implementación, que es la propia gestión del proyecto de innovación, y posteriormente, la generación de productos innovadores.

En la **definición de los ejes de innovación** se trata de identificar los valores. Normalmente los ejes suelen ser muy genéricos y se entienden como valores de mercado:

aquellos valores por los que queremos ser reconocidos por los usuarios; eso es, ser reconocidos por el mercado como los mejores. Para mí estos valores son muy importantes porque son los que marcan tu estrategia de innovación. Asimismo, se trata de alcanzar un consenso entre la dirección y el propio marketing. Si decimos ésta es la estrategia, estamos apuntando ahí y todas las actuaciones que hagas en cuanto a generación de ideas, industrias, proyectos, deben estar centradas en ello.

Entonces ocurre que en cualquier embudo y según la teoría de innovación cuantas más ideas tengas, más posibilidades tendrás de tener proyecto y si esas ideas van alineadas estas multiplicando tu grado de eficiencia (Gorritxategi, 2009).

Esta conceptualización exige un esfuerzo importante en cuanto a dedicación para la reflexión, pues en el caso del Grupo Fagor se trata de encontrar puntos comunes con las distintas empresas, en función de las demandas del mercado y sus características específicas. Se inicia un proceso de definición inicial de los ejes y su concordancia con las necesidades propias; esto se comunica y consulta con las filiales, y ellos manifiestan sus opiniones al respecto.

Gorritxategi (2009) señala que para ellos ha sido un proceso largo, y que ha supuesto analizar cada producto del catálogo; de allí han definido los ejes de innovación para ser considerados “*los mejores*”, lo cual ha exigido estudiar cuidadosamente la estrategias de los competidores y posteriormente identificar la apuesta del grupo.

El segundo paso, **la generación de ideas**, exige ampliar los recursos humanos para innovar, y por ello convocan a la mesa de colaboradores tecnológicos, en la que participan Ikerlan, Fagor

Hometek, Mondragon Unibertsitatea, proveedores, trabajadores, entre otros y que permite identificar ideas de proyectos a desarrollar. Están intentando incorporar a esta mesa a los clientes finales de los productos que ofrecen.

La materialización de la innovación abierta constituye un reto para Fagor Electrodomésticos, porque su cliente no es el usuario, sino el distribuidor, lo cual supone una importante barrera para innovar. Superarla, permitirá contar la visión directa del usuario final en el proceso de innovación. Pero, como reconoce Gorritxategi (2009) “hay proyectos de innovación muy interesantes en este sentido, pero yo les caracterizo como piloto, porque efectivamente no es fácil abrirlo de la forma en la que hay que hacerlo; si lo abres, lo abres y las empresas hoy por hoy no somos abiertas, porque ello supone abrirte también a la competencia”.

Acerca de la generación de ideas, Gorritxategi (2009) añade que para Fagor es fundamental “*estocar innovaciones*” que no repercuten en la cuenta resultados en el corto plazo, pero son susceptibles de impactar en el mercado en el futuro, justo en el momento apropiado para su lanzamiento: “...funcionamos un poco con el concepto de fábrica de innovaciones”. Ello procura generar cultura innovadora dentro de la empresa.

En este punto la estrategia de comunicación es vital para garantizar la continuidad del proceso: “creo que muchos tenemos experiencia en que la existencia de uno, dinamiza lo otro”

Esta es la base del sistema de innovación del Grupo Fagor; pero adicionalmente, en cada cooperativa: “...disponen de líneas tecnológicas y de productos y Fagor Hometek se convierte en proveedora de la especialización de las tecnologías. Es importante señalar, que Fagor Hometek funciona desde las innovaciones de los propios negocios. En él participan las personas que se encuentran en las distintas cooperativas porque ello favorece el proceso de innovación, ya que se parte del conocimiento del producto; pero al mismo tiempo, cuenta con personal dedicado exclusivamente a la innovación para separarnos del día a día: el gran peligro de la innovación dependiente de ingeniería era que la ingeniería nunca se puede librar del día a día”.

El tercer paso, **la priorización desde un punto del mercado y estratégico** de la propia empresa tiene dos momentos: aprobación por parte de la dirección de cada negocio y la selección de proyectos en función de los recursos necesarios y disponibles. Como ha sido señalado, los proyectos no escogidos pasan a formar parte del portfolio de ideas potenciales, y se revisan periódicamente para reanalizar su desarrollo.

Los proyectos seleccionados son trasladados al departamento de ingeniería para entrar en todo el proceso de **implementación**. Estas decisiones se consideran estratégicas, porque sobrepasan la visión de línea de negocio, y se adoptan a nivel de empresa; es decir, a nivel de Fagor Electrodomésticos se analizan la/s línea/s de negocio donde se van a poner recursos para poner en marcha un proyecto: ello supone que en un año se puedan elegir proyectos de una línea, mientras que el año siguiente, se prioricen los de otra unidad: “Por ejemplo, en 2009 se lanzarán proyectos en la línea de lavavajillas al igual que en 2010, mientras que en 2011 se apostará más por hornos⁵²”

⁵² Fagor Electrodomésticos cuenta con 7 líneas de negocio: Frigoríficos y congeladores; lavadoras y lavadoras-secadoras; lavavajillas; cocción; minidomésticos; muebles de cocina; confort.

La financiación de los proyectos seleccionados está prevista en los presupuestos anuales de innovación que establece Fagor Electrodomésticos para todas sus unidades de negocio. No obstante, se suelen optar por fuentes externas de financiación, como sería el caso de las subvenciones.

En este caso concreto, el problema deriva de la dimensión de la empresa. Existe un cupo de ayudas para la empresa que no puede ser sobrepasado, y que son cuantías pequeñas para la envergadura de los proyectos que se acometen en Fagor Electrodomésticos: A nivel europeo, la limitación es la norma *de minimis*. En los programas gestionados por el Gobierno Vasco existe también una limitación cerca al medio millón de euros, que en principio parecen cantidades significativas, pero que si se comparan con el portfolio de proyectos su impacto es insignificante: "...solo en hornos tenemos entre 12-14 proyectos; en encimeras estamos hablando de unos 10, por ejemplo".

Ciertamente, las subvenciones constituyen una ayuda para potenciar el desarrollo de ciertos proyectos, pues permiten subcontratar a un centro tecnológico como *Ikerlan*, o un centro de conocimiento como la Universidad. Normalmente, al inicio de año se suelen realizar reuniones para analizar los proyectos del portfolio, identificando posibles programas de subvenciones en los que podrían encajar. Posteriormente, se subcontrata la elaboración de la solicitud al programa de que se trate; ello es así, porque en su momento realizaron un análisis acerca de la prestación de este servicio con gente propia y se arribó a la conclusión de que era necesario utilizar los recursos humanos especializados en el propio proceso de innovación, y externalizar una labor administrativa como la solicitud porque ello no aportaba valor a la empresa.

La relación que han establecido con Gestoría Zabala, que ha sido la seleccionada desde hace unos cuatro años, ha adquirido el carácter de *partner*, y eso ha arrojado resultados positivos en cuanto a la captación de recursos públicos, sobre todo a nivel nacional.

En torno a estas ayudas, el principal problema es que para alcanzar el cupo que suelen tener asignado deben presentar diversos proyectos, siendo la autoridad otorgante la que elige aquel que se adecue en mayor medida a sus objetivos. Esta situación genera divergencias entre la visión de la empresa y de la administración: "en ocasiones son aprobados los proyectos que no se consideran vitales para la empresa, y la propia subvención concedida obliga a desarrollar los mismos. Considerando que los recursos son limitados en la empresa, es necesario dejar de lado actividades estratégicas para cumplir con el compromiso adquirido". Gorritxategi (2009) argumenta que mucho de los proyectos estratégicos para la empresa e incluso para la evolución del sector jamás recibirán ayudas públicas, debido al alto riesgo tecnológico inherente.

Un factor que disminuye el efecto de las ayudas percibidas por Fagor Electrodomésticos se relaciona con las normas de imputación de los gastos de personal. Esta cooperativa tiene un alto carácter fabril; en tal sentido, sólo son reconocidos los gastos de las personas formadas directamente relacionadas con el proyecto. En el caso de los operarios o personal de baja cualificación que participa en el proyecto de que se trate, sólo puede imputar alrededor de un 10% de los costes totales. Adicionalmente, se exige segmentar el sistema contable a nivel de proyecto, lo cual no es una práctica estandarizada en esta cooperativa, considerable sus dimensiones; por tal

razón, las justificaciones de gastos deben realizarse de forma manual y supone una dedicación considerable.

Gorritxategi (2009) concluye que el sistema de innovación que están aplicando está funcionando adecuadamente, y les permite transmitir la información oportuna y precisa a los encargados de tomar las decisiones estratégicas de forma ágil y rápida. También, genera certidumbre en las personas involucradas en el proceso, ya que conocen específicamente dónde acudir para buscar o consultar datos: "...se empieza a gestionar la incertidumbre, entonces yo desde ahí muy contento y creo que la organización realmente valora eso". No obstante, la incertidumbre que va asociada a la innovación no puede eliminarse del todo, ya que el lanzamiento de un producto debe ser valorado por el mercado; normalmente, se disponen de indicadores que permiten inferir cuál va a ser la respuesta, pero en ningún caso hay seguridad respecto a ello.

Por otra parte, reconoce que el apoyo más cercano que han recibido para organizar su sistema de innovación ha provenido de *Ikerlan*, puesto que han considerado que tiene más afinidad en cuanto a líneas de investigación, y en consecuencia, puede aportarle más valor que lo que haría MONDRAGON como corporación.

La visión de Sáez (2009) respecto a la innovación ha estado más centrada en la actividad realizada en Fagor Industrial, a diferencia de las consideraciones de Gorritxategi, quien mostró una visión más amplia del proceso e incluso su interacción con otras entidades dentro del Grupo Fagor y de la propia Corporación⁵³.

En Fagor Industrial⁵⁴ suelen elaborar planes de innovación a cuatro años vista, lo cual aporta una visión general de los objetivos a alcanzar; y cada año, definen los proyectos a abordar en los siguientes 14 meses. La responsabilidad de la elaboración del plan recae en el Consejo de Dirección con la participación de líderes de proyectos, y con la aportación de otras personas que se estimen oportunas, por ejemplo, comerciales.

También es posible, que se definan distintos proyectos y aquellos que sean de innovación son trasladados al Departamento de I+D+i. Según el tipo de proyecto, se le asigna una o dos personas por proyecto, que se convierten en responsables de la ejecución del mismo, conjuntamente con las personas que se vayan incorporando, como podrían ser operarios, proveedores, entre otros.

Es importante destacar que los responsables de los proyectos suelen ser personas formadas para ello, por lo que es común que esta responsabilidad recaiga sobre un grupo determinado. Dentro de ellos, hay algunos que trabajan en proyectos a corto y otros a largo plazo.

Reconoce Sáez (2009) que este proceso es muy dinámico porque suelen recibirse demandas concretas provenientes de mercados y/o clientes específicos (especificaciones, presentaciones de gama de productos, mejoras), lo cual supone poner en marcha un equipo capaz de generar una respuesta para esa demanda. Estos casos no son considerados como innovación, así que intentan

⁵³ Las consideraciones de Gorritxategi (2009) se centran en el proceso de innovación a nivel de grupo, dado su doble carácter de responsable de innovación de Fagor Electrodomésticos y Director de Fagor Hometek. En el caso de Sáez (2009) la descripción que realiza del proceso se centra en la gestión de la innovación a nivel de unidad de I+D+i.

⁵⁴ Fagor Industrial es la cooperativa integrada en el Grupo Fagor dedicada al equipamiento industrial integral para la restauración colectiva, y que ofrece productos de cinco familias: hornos, cocción, buffet, lavado de vajilla, lavandería y frío comercial.

que las personas que participan en el proceso se involucren en proyectos de desarrollo y de innovación de forma conjunta para que estén sensibilizados respecto a la importancia de innovar.

La dinámica de la innovación exige la realización de reuniones del Comité Producto/Mercado cada mes y medio, para analizar los cambios que ha introducido la competencia, revisar el avance de los proyectos que estén ejecutando e identificar las áreas en las que se centrarán.

Asimismo, realizan reuniones quincenales para hacer seguimiento de los “proyectos de productos”, es decir los proyectos de desarrollo. En el caso de los proyectos de más largo alcance, el análisis se realiza por familias. En estas sesiones suelen participar las personas involucradas en los proyectos sobre los que se hace seguimiento, así como los responsables de software, de electrónica, comerciales y laboratorio, incluso algún cliente, si se estimara conveniente.

Básicamente, la innovación que se pone en marcha en Fagor Industrial ha estado centrada en innovación de producto: un producto que no existía, funcionalidades nuevas, introducción de tecnología novedosa, o mejoras que incrementan el rendimiento de los productos actuales.

Respecto a la generación de ideas, Sáez (2009) señala que no cuenta con una dinámica que les permita sistematizar este proceso; todo depende de las reuniones del Comité Producto/mercado y sus conclusiones: cuando se observa escasez en alguna de las gamas de productos o familias, se identifican acciones concretas para generar ideas en ese sentido, como serían sesiones de trabajo con los comerciales que tengan mayor vinculación con el tema a tratar.

Las líneas generales que describen la innovación en Fagor Industrial les ha permitido obtener resultados concretos, sobre todo en los últimos cuatro años: “Tenemos unos sistemas de lavado que están en fase prototipo; queremos ser capaces el año que viene de hacer 5 o 6 máquinas industriales grandes. Ciertamente que es un proceso continuo y que en ocasiones dificulta la diferenciación entre mejoras, desarrollos e innovaciones”

Sáez (2009) considera que la diferenciación que ha alcanzado Fagor Industrial se centra en la eficiencia y la gama de productos que ofrecen. Normalmente, los competidores se dedican a una familia de productos, mientras Fagor Industrial cuenta con cinco familias principales: desarrollan frío, lavavajillas, hornos, cocción, lavandería; adicionalmente, ofrecen una línea de buffet y alimentos neutros. Ello les permite ofrecer soluciones integrales.

El cliente y los delegados forman parte del sistema de innovación en Fagor Industrial, y se considera una fuente de información de primera mano. Normalmente, son invitados a acudir a la fábrica y son constantemente consultados por comerciales de la empresa que transmiten esa información al Departamento de I+D+i. Los clientes más atractivos para participar en este proceso son aquellos que trabajan con la competencia: “Suelen ser clientes que tienen un mercado más amplio, una visión más global, porque el que vende sólo nuestro producto normalmente está ceñido mucho a lo que nosotros le ofrecemos”

En estas visitas participan responsables de proyectos de innovación e incluso la propia responsable del Departamento de I+D+i, y es la ocasión para mostrar las novedades y los productos a lanzar en el medio plazo, normalmente en los dos años siguientes.

El principal problema en esta dinámica es la alta rotación de delegados y clientes, pero al propio tiempo, es una ventaja que hay que aprovechar porque conocen muy de cerca el mercado.

Aunque estas visitas no están estructuradas, se trata de una herramienta muy utilizada por el empresa, ya que han concluido que suponen menos costes y los resultados son más tangibles.

Sáez (2009) ratifica que la intención de este esfuerzo es acercarse a clientes actuales y potenciales, e identificar áreas de innovación que realmente generen valor para éstos: “..puedes innovar en algo que es novedoso para el mercado, pero también en algo que es nuevo para ti. Si ahora digo que voy a dedicarme a fabricar un producto existente en el mercado pero que no produzco, para mi es innovar, es generar empleo de esa manera, es aportarle algo más a mi cliente porque antes sólo le daba hasta aquí y la batidora se la tenía que comprar a otro entonces es un servicio, no es una innovación de producto, pero es un servicio.”

Respecto a la financiación de los proyectos, señala que suelen hacer uso de recursos propios para el desarrollo de los mismos, pero también suelen recurrir a subvenciones en distintos ámbitos. Básicamente, los proyectos que presentan a convocatorias de ayudas son aquellos en los que se observa un alto riesgo; por ejemplo, un proyecto en colaboración con otra empresa para desarrollar un producto conjunto. Aunque a simple vista puede resultar interesante, es difícil estimar la rentabilidad de ese nuevo producto, puesto que no hay evidencias de cómo lo va a recibir el mercado.

También han buscado subvenciones para poner en marcha proyectos de servicios, como sería el caso del *show room*; el objetivo es atraer clientes, hacer demostraciones, lo cual requiere una inversión sustancialmente considerable y la determinación del efecto en la cuenta de resultado es una tarea compleja.

Sáez (2009) afirma que la primera dificultad suele ser la identificación de la subvención, ya que monitorizar las ayudas supone tener personal dedicado a ello. Por lo general, suelen concurrir a programas que ya conocen a nivel nacional y autonómico, mientras que a las convocatorias europeas suelen implicar asesorías con experiencias en la gestión de las solicitudes, porque de lo contrario son inaccesibles.

Desde hace unos años, subcontratan los servicios de Gestoría Zabala, ya que eso les ha permitido que el personal limitado que está dedicado al Departamento de I+D+i se centre en la ejecución de los proyectos prioritarios, y no a la búsqueda de las ayudas. El proceso de solicitud y justificación de las subvenciones recibidas exigen una dedicación importante que afecta el rendimiento en proyectos de mayor envergadura.

Se entiende que las ayudas de las que se disfrutan deben ser debidamente justificadas, afirma Sáez (2009) pero el problema en este sentido es que quien está en la ejecución del proyecto desconoce los procedimientos administrativos y contables, y viceversa. En el caso de Fagor Industrial, debido a las dimensiones, centralizar la relación de facturas es un proceso prácticamente imposible, afectando directamente el cumplimiento de obligaciones derivadas de las subvenciones que se reciben.

Los servicios aportados por la gestoría han sido cruciales para la empresa: “porque si no estamos condenando un poco nuestra innovación, ya que no estaríamos en capacidad de afrontar el total del gasto derivado de los proyectos que se ponen en marcha. Aunque hay proyectos que pudiendo ser estratégicos para la empresa no son subvencionables, como sería el caso de nuestro laboratorio de innovación”.

Otra dificultad relacionada con las subvenciones es la visión que se ha promovido desde la administración: innovación de productos; pero cuando se trata de servicios, como el laboratorio de innovación, o del desarrollo de software que permitan mejorar el rendimiento en la fabricación de los productos que ofrece; en estos casos, no existe un grado de concreción que permita demostrar a la administración el uso de la ayuda.

Dentro de la gestión de la innovación, la relación con la Corporación MONDRAGON y con el propio Grupo Fagor ha sido un factor relevante. Con las sinergias que se generan con ellos, se ha logrado realizar vigilancia tecnológica (presentación de patentes, la vigilancia de patentes de competidores de referencia o otros sector), y en el caso concreto del Grupo Fagor, se han desarrollado proyectos conjuntos, que en alguna ocasión han obtenido apoyo públicos.

5.1.1.2. IRIZAR S.COOP Y AMPO S.COOP

El caso de estas dos empresas es singular, debido a que las mismas han implantado un modelo de gestión basado en las personas que ha sido ampliamente estudiado (El Modelo Saratxaga o el Modelo Irizar), y además porque en 2008 deciden continuar su camino fuera de la Corporación MONDRAGON⁵⁵.

Respecto al modelo de gestión, es necesario señalar que se basa en la construcción de equipos multidisciplinares, que se autogestionan y que disponen de autonomía para adoptar decisiones, comunicarse y distribuir responsabilidades. Ugarte (2005: 378) señala que este modelo dinámico se asemeja a la idea de Senge (1998) acerca de las organizaciones inteligentes, debido a que el mismo se mantiene en continua transformación, preservando su rasgos esenciales que sirven de mecanismos de articulación y confieren sentido al modelo en sí mismo.

Uno de los rasgos característicos de este modelo son las herramientas de gestión, por cuanto las mismas son diseñadas por los propios afectados: éstos son los equipos auto gestionados: “Su secreto, o truco, consiste en reflexionar sobre lo que se quiere hacer, crear basándose en la experiencia y el conocimiento adquirido y estar convencido de lo que se hace y que, lo que se quiere hacer, debe contar con el apoyo y comprensión de las personas que componen la organización” (Ugarte, 2005: 379).

Irizar (2003: 123-124) señala que el Modelo Irizar tiene como objetivo básico la generación de empleo y para ello gestiona un proyecto basado en las personas, en base a procesos y focalizado

⁵⁵ La decisión de desvincularse de la Corporación MONDRAGON responde razones a múltiples y diversas, siendo la más recurrente aquella que señala que las dimensiones y el estilo de gestión de la Corporación limita el crecimiento de las empresas, considerando que restringe la autonomía para adoptar decisiones de cambio significativas.

en el cliente: “Ha eliminado a los mandos intermedios para que cada trabajador se enfrente directamente a su responsabilidad ante el cliente”.

La aplicación práctica de este modelo se sustenta en tres pilares fundamentales: la comunicación, la libertad y la responsabilidad, los cuales convierten a todos los trabajadores de la empresa en trabajadores del conocimiento. Los clientes y proveedores también adquieren un rol importante, debido a que son integrados desde el primer momento para que puedan aportar sus ideas.

Como señala Ugarte (2005: 387), mantener este modelo en funcionamiento puede ser una tarea ardua porque todo proyecto tiene ciclos de vida y muerte. Una herramienta utilizada en el Modelo Irizar es la incorporación de procesos rituales para lograr la cohesión entre las personas; la asamblea cumple con esta labor, ya que sirve para dar sentido al proyecto.

Irizar S.Coop es una empresa creada en 1889, dedicada a la fabricación de autocares en 7 países y en 3 empresas participadas en España, contando con 827 empleados en su sede central ubicada en Ormaiztegui, Guipúzcoa.

La innovación constituye un valor corporativo que impregna a toda la organización y que tiene por objeto la generación permanente de ideas que satisfagan las necesidades reales de sus clientes. Como ellos mismos se definen, la empresa cuenta con un modelo innovador que promueve la creación por parte de sus trabajadores, quienes enfocan este proceso a la orientación y satisfacción del cliente. Ello podría entenderse como la innovación organizativa, que se reinventa continuamente por su propia dinámica de funcionamiento.

Asimismo, adoptan un modelo de innovación abierta en el que involucran a colaboradores, clientes y usuarios para generar nuevos productos; ello constituye el núcleo de su sistema en la actualidad. Estos productos generados bajo este modelo han sido merecedores de premios a nivel nacional e internacional, entre los que destacan: Modelo PB Autocar del año en Hungría en 2008; en 2007 el modelo Irizar i4 se convierte en el mejor autocar multifuncional de Europa; Modelo Autocar Irizar Century reconocido como autocar del año en España (2005); Irizar PB autocar del año 2004 en Europa.

Urteaga (2009), responsable de Innovación de Irizar S.Coop, señala que la gestión del proceso de innovación en producto se realiza desde la estrategia definida, desde la Gerencia y desde el Equipo Coordinador de Irizar; estos trazan unos objetivos globales, que reflejan una necesidad o una oportunidad, sobre los que se sustentará la generación de ideas. El responsable de innovación define unas líneas generales con los resultados de estas discusiones, siendo frecuente la incorporación de los responsables de marketing, de la dirección de la empresa y, según sea el caso, colaboradores externos (proveedores, centros tecnológicos, clientes, entre otros).

Reconoce Urteaga (2009) que esta fase inicial se realiza entre pocas personas, y tiene por objeto establecer unas líneas rectoras sobre las que trabajar; en definitiva, se crea un cuaderno de cargas con una especificación genérica del proyecto. Partiendo de esto, se pasa a la fase de diseño; suele ser frecuente que se generen reuniones informales para analizar los avances del proyecto y los elementos que se incorporarán en el diseño del producto, los cuales son de gran utilidad para complementar el proyecto en sí mismo, contrastar posiciones e ideas, entre otras cosas: “...una

reunión abierta a mucha gente; puede estar entre 30 personas, y es donde prácticamente decimos: Esto es lo que queremos”

En este momento, se crea el equipo de trabajo bajo la dirección del responsable de innovación, y que suele estar compuesto por 5 o 6 personas, entre las que se distribuye la carga de ese proyecto. Normalmente, una de estas personas se encarga de la estructura metálica, lo cual supone analizar reglamentos de vuelco, reglamento de choque, rigidez, en fin, todo lo relacionado con el confort del autobús y la rigidez de la estructura.

Otra persona gestiona lo relativo a pieles exteriores del autobús; estos elementos son esenciales porque hay una importante variedad de tecnologías diferentes: poliésteres, aluminios, perfilados, soldaduras, embutición, cristales. Esta persona tiene la responsabilidad de trabajar con piezas de gran tamaño que se producen en series muy cortas, y para lo que existen tecnologías concretas.

Los aspectos vinculados a la parte interior del autobús son gestionados por otra persona del equipo de proyecto. Otro se responsabiliza de los sistemas eléctricos internos, el clima, las puertas, acceso de minusválidos, el panel de control del puesto del conductor, los sistemas eléctricos centrales.

Finalmente, hay un responsable del proceso, es decir de la gestión del proyecto: cómo se va a fabricar, cuál es el orden más adecuado para el montaje, qué se subcontrata a talleres exteriores, qué se fabrica en la empresa, entre otros aspectos.

Este equipo realiza reuniones de seguimiento para analizar los avances y dificultades del proyecto. Adicionalmente, realizan mensualmente reuniones entre el equipo responsable del proyecto y comerciales, dirección de la empresa, entre otros, con miras a ir validando aspectos técnicos o estéticos, lo cual es de gran utilidad para mantener la dirección correcta del proyecto.

Concluye Urteaga (2009): “Esta dinámica normalmente nos lleva a alguna innovación de producto”. Por la propia filosofía bajo la cual funciona la empresa (Modelo Irizar) la gestión de la innovación no está definida como un proceso explícito: “...hacemos por costumbre. Dentro del proceso que he descrito hay muchas variaciones, en función de las necesidades del propio proyecto; por ejemplo, estas personas que lideran diferentes partes del proyecto pueden contar con un sub-equipo para ir validando. En algunas ocasiones, se ha llegado a incorporar toda la producción”

La evaluación de los proyectos desarrollados también se realiza de una forma determinada. En este punto se unen el Comité de Calidad y las actividades de innovación; el comité de calidad está conformado por personas del mercado, técnicos, personas de taller, entre otros y en estas sesiones se analizan las áreas de mejora y las soluciones idóneas para corregir el fallo y/o evitarlo en proyectos futuros.

Sin embargo, añade Urteaga (2009) que es el mercado el que identifica con mejor precisión los defectos del nuevo producto. Considerando que los productos Irizar son artesanales y fabricados en series cortas, es posible incorporar correcciones con cierta flexibilidad y agilidad. Sin embargo, están haciendo importantes esfuerzos por incrementar los ensayos de los nuevos productos con los propios clientes para evitar que el producto salga al mercado con errores.

Estos proyectos son financiados principalmente por la propia empresa, porque “...no hacemos un proyecto por tener la subvención, nosotros hacemos un proyecto porque consideramos que es una

necesidad para que IRIZAR vaya siguiendo adelante...entonces, venga o no venga la subvención, ese proyecto lo hacemos, porque hemos decidido que IRIZAR lo necesita”.

Urteaga (2009) añade que el caso de los centros tecnológico suele ser diferente a la realidad de la empresa; en el caso de Irizar las investigaciones que se desarrollan tienen una aplicación real, y siempre llegan al mercado. Señala que los proyectos seleccionados son vitales para que la empresa mantenga su posición en el mercado; incluso, el ser considerado referente en el mercado incrementa la exigencia para Irizar porque el propio mercado espera que vaya por delante del resto de competidores, sobre todo en lo concerniente al diseño.

Por estas razones, la gestión de las subvenciones (desde su identificación hasta la presentación de las justificaciones) es subcontratada a una empresa especializada en estos temas. Esto les permite sacar el máximo rendimiento posible desde dos puntos de vista: Irizar se centra en realizar una buena definición de proyecto, con base en las necesidades y prioridades detectadas; y Gestoría Zabala (que es con quien trabajan en la gestión de las subvenciones) se concentra en identificar el programa que mejor responda a las características del proyecto definido y de realizar las solicitudes que sean pertinentes, cumpliendo cabalmente con las exigencias de la administración de que se trate.

Una dificultad en este sentido, argumenta Urteaga (2009) es que optar por una subvención supone para la empresa dedicar a una persona a esta labor, para que la misma sea capaz de mantener la visión integral del proyecto cuya financiación se va a solicitar: “Intervenimos personas de diferentes áreas: Administración, Personas, Desarrollo y Producto, y eso exige analizar conjuntamente mucha información para la propia solicitud y las justificaciones. Desde que contamos con Gestoría Zabala, ellos han asumido el rol de coordinar a todas estas personas involucradas”

Las dinámicas descritas respecto al proceso de innovación y la financiación de proyectos han permitido a Irizar abordar proyectos ambiciosos y les ha aportado una diferenciación con respecto a la competencia en cuanto a prestaciones de los productos e incluso imagen de la empresa. Como se ha señalado, el propio mercado espera que Irizar mantenga su posición de líder en su sector, y para ello han apostado decididamente por mantener relaciones cercanas y continuas con expertos externos a la empresa, quienes aportan valor a los proyectos que desarrollan.

Durante el tiempo que permanecieron en la Corporación MONDRAGON se centraron en aprovechar las sinergias de sus relaciones con empresas determinadas, como el caso de *DIARA Design*, con quien han trabajado desde hace más de 20 años en torno al diseño de los autocares que fabrican. No obstante, señala Urteaga (2009) que a pesar de no pertenecer a la Corporación, la relación con esta empresa se ha mantenido en los mismos términos.

Yo creo que el grupo más que nada ha dado un apoyo desde el punto de vista de Marketing y la sensación de no ser una empresa pequeña, sino estar dentro de un grupo; eso siempre te da un respaldo importante sobre todo fuera de España. Fuera de España, y sobre todo cuando vas a un país desconocido, tener el símbolo de MCC detrás, creo que es positivo (Urteaga, 2009).

En conclusión, con las características descritas de los procesos en cuestión, Irizar ha conseguido una posición más sólida que los competidores, que suelen ser empresas familiares de poco tamaño. El propio volumen que han ido adquiriendo les obliga a hacer cosas nuevas, por eso están entrando

en una gama de producto más amplia, que les permita aumentar aún más su presencia en el mercado: "...creo que somos más sólidos, pero también tenemos unas obligaciones mayores, y no nos queda más remedio que seguir trabajando fuerte".

Por su parte, Ampo S.Coop es el resultado de la fusión de dos cooperativas (Ampo y Poyam) creada a finales de la década de los 60's, y que se dedica a la industria de la fundición y la fabricación de válvulas. Dispone de tres unidades de negocio: Ingeniería, centrada en el análisis del proceso, diseño y mejora, al diseño modular y a impartir planes de formación; Fundición; y Válvulas de alta tecnología para diversos sectores.

Desde Ampo S.Coop señalan que las claves de su negocio son la calidad, el servicio, el coste, la innovación, la seguridad y la salud ocupacional; y la experiencia compartida.

En esta empresa se han materializado distintos tipo de innovación, como señala Iñaki Estensoro, Coordinador General de Ampo: la principal acción de innovación que han llevado a cabo en los últimos cinco años es la innovación en modelo de gestión, innovación organizacional. También han puesto en marcha la innovación de producto y en procesos industriales para mejorar la competitividad.

Considerando la implantación del Modelo Saratxaga, mantienen similitudes importantes respecto al caso de Irizar. El modelo les confiere una actitud positiva hacia la innovación. "...hemos creado una organización donde las quinientas personas de la organización empresarial estén en clase creativa". Cuenta con una organización donde cada persona es responsable de su proceso, sea un proceso sencillo, u otro de más responsabilidad, pero en el que todos conforman un conjunto de procesos que configuran la organización empresarial. Han generado una organización en la que cada uno en su puesto de trabajo puede y debe dar sugerencias de mejora, entonces esa es la principal vía de innovación que han utilizado.

Paralelamente, y centrados en la innovación en productos se confiere una gran importancia a la gestión colaborativa de diseño de productos, abarcando todo el proceso de industrialización; ello supone colaborar con distintos agentes e ingenieros de AMPO, trabajando en equipos, para productos concretos.

Ampo no sólo genera innovación de productos de forma aislada, sino que los acompaña con su proceso de optimización industrial: "...cuando diseño un cuerpo de válvula, también diseño el programa asociado, es decir las operaciones en el torno, en el centro de mecanizado y automáticamente esto se trasmite a las máquinas" (Estensoro, 2008).

Respecto a la financiación de estos proyectos mantienen una postura similar a la expresada por Irizar: "Las inversiones en innovación o en competitividad son producto de análisis del negocio. Se estudian las oportunidades de ese negocio y las posibilidades que ofrece el mercado", por tales razones, la financiación en estos casos se sustenta sobre todo en la capacidad de la propia empresa y no en las ayudas públicas disponibles. Añade Estensoro (2008) que las subvenciones pueden ser ineficientes, debido a que los criterios de los programas ofrecidos por la administración no se corresponden con los criterios empresariales.

El escaso valor que aportan las subvenciones para Ampo han obligado a optar por la vía de la subcontratación del proceso de gestión de las mismas; al igual que en el caso de Irizar, trabajan con la misma dinámica con Gestoría Zabala: “esto nos permite seguir organizando el corazón de nuestro negocio, haciendo énfasis en el valor añadido que pueden generar” (Estensoro, 2008).

Estas decisiones le han permitido mantener su posición en el mercado internacional, que es su principal escenario de actuación: “En el año 2003 andaríamos por los 50 millones de Euros en ventas al exterior, y en el año 2008 llegaríamos a los 166 millones de Euros”

Se encuentran en la quinta posición a nivel mundial en productos de alto valor añadido, siendo referencia en calidad de los productos que ofrecen y el servicio que prestan. Han recibido el premio a la Innovación de la Empresa Vasca en 2008, como reconocimiento a su labor continua de ofrecer productos de máximo valor a sus clientes.

En conclusión, en estos dos casos la gestión de la innovación se ven fuertemente influenciada por los principios sobre los que se basa su modelo de gestión y organización; el modelo en si mismo se caracteriza por la flexibilidad y la escasa estructuración de los procesos, los cuales pasan a formar parte de la responsabilidad de equipos auto-gestionados en las distintas etapas del proceso productivo. Como se ha indicado, la creación de una cultura organizacional basada en los principios identificados es lo que garantiza la continuidad de los distintos procesos existentes en las empresas: “¿Cómo lo han hecho? Creando primero un modelo y una identidad cultural y haciendo después que los componentes de la organización se enculturicen en la misma” (Ugarte, 2005: 388).

En este sentido agrega: “La asunción de una cultura de este tipo hace extremadamente difícil que las personas habituadas a trabajar en un espacio de relativa libertad y responsabilidad se habitúen después a trabajar en un modelo de características opuestas” (Ugarte, 2005: 388).

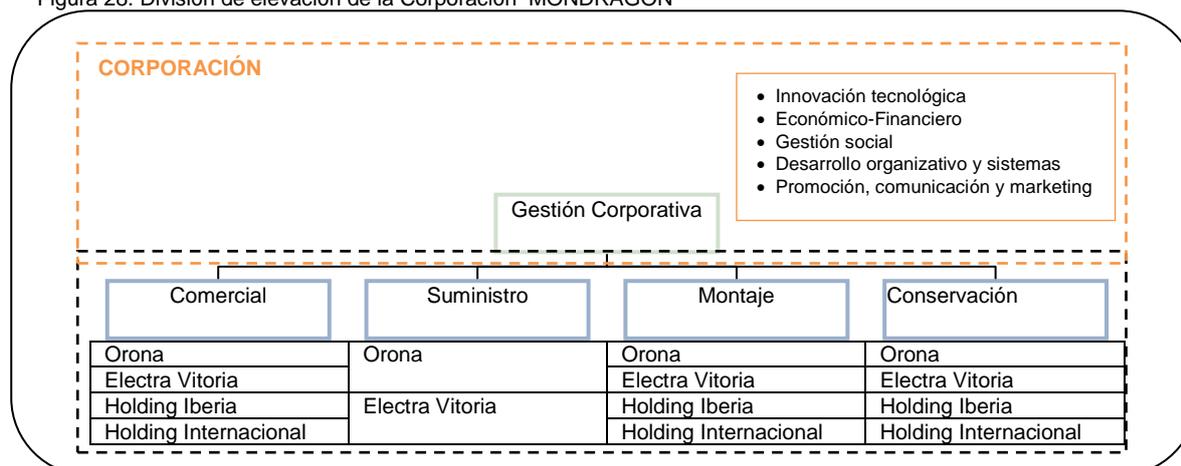
5.1.1.3. GRUPO ORONA: ORONA Y ELECTRA VITORIA

Orona y Electra Vitoria son dos empresas dedicadas al mundo de la elevación, por lo que ofrecen productos y servicios de transporte vertical (ascensores, escaleras eléctricas, plataformas elevadoras, monta-escaleras, montaplatos), y fueron creadas a principios de los años 60. Actualmente, ambas empresas conforman la división de elevación del Área Industrial de la Corporación MONDRAGON.

La División de Elevación de la Corporación está conformada por las dos cooperativas (Orona y Electra Vitoria) y dos holdings de empresas participadas por estas cooperativas. Como se aprecia en la figura 28, la división consta de dos áreas: La parte corporativa y los motores de actividad (*Ver figura 28*).

Los motores de actividad se desglosan en: Comercial, Suministro, Montaje y Conservación. En la parte de suministro hay dos plantas industriales: Orona Hernani y Electra Vitoria. Tanto en montaje como en conservación (servicios de mantenimiento) cada uno de los motores tiene también su actividad. A nivel de gestión corporativa se abordan distintos aspectos relacionados, como se observa en la figura 28.

Figura 28. División de elevación de la Corporación MONDRAGON



Fuente: Maritxalar (2009). Elaboración propia.

Maritxalar (2009), responsable de innovación de productos de Orona S.Coop., indica que la propia dinámica que dio origen a la división en la Corporación MONDRAGON, ha permitido que ambas cooperativas (Orona y Electra Vitoria) desarrollen una estrecha relación de colaboración en aspectos tan relevantes como la innovación; ello supone que a pesar de disponer de independencia en sus actividades comerciales, gestión de plantas industriales, montaje y prestación de servicios de mantenimiento, manejan de forma corporativa el área de marketing, (que a su juicio va más allá de la visión tradicional, y se basa en el diseño y estructuración de nuevos negocios), desarrollo organizativo de sistemas y gestión social, además de la innovación.

Esta visión ha venido elaborándose desde 2001, cuando se asumió el compromiso de preservar y crear puestos de trabajo local; así pues, se hizo una fuerte apuesta por la innovación, que en principio se centró en el área tecnológica, ya que era las exigencias que imponía el sector al que pertenecen y que se caracteriza por estar conformado por grandes multinacionales.

La gestión de la innovación en estas cooperativas fue motorizada por Orona, quien disponía de recursos, prestigio en el mercado a nivel nacional, como para crear una estructura propia para gestionar este tipo de actividad. En 2005, Orona establece una alianza con Electra Vitoria, que garantiza la independencia de ambas cooperativas, pero que ofrece la posibilidad de diseñar y ejecutar proyectos de mayor envergadura; se crea en 2003 un centro tecnológico (*Orona EIC, Elevator Innovation Centre*), que viene a complementar la estructura de innovación en la que existe un grupo específico para abordar distintas perspectivas de la innovación (productos, servicios, organización).

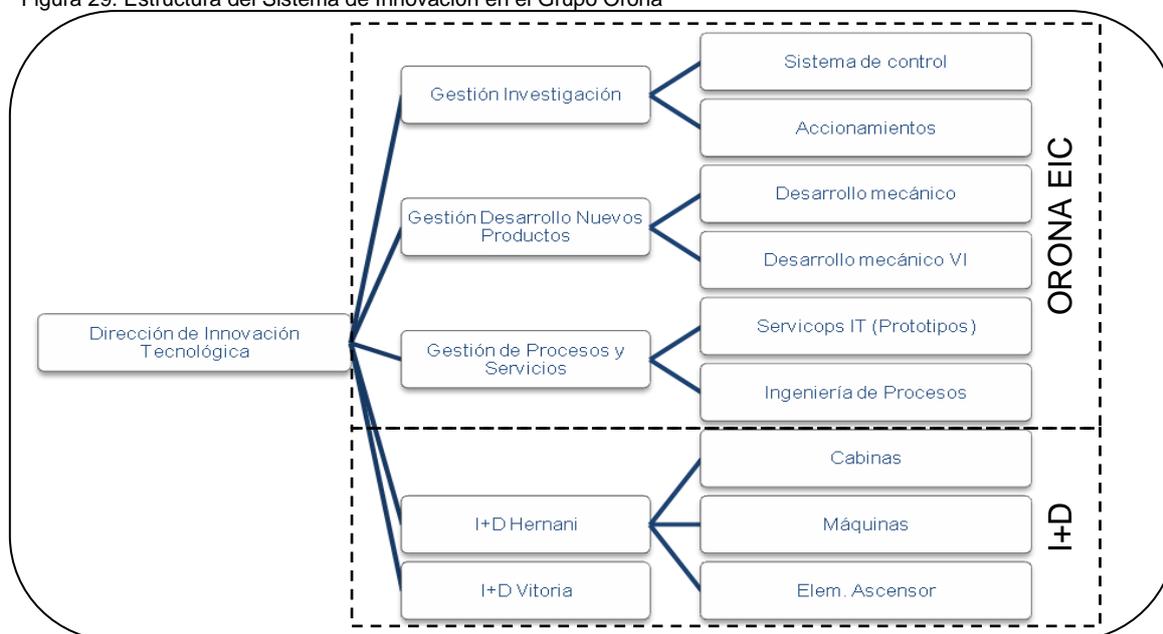
Esta nueva configuración se ha visto respaldada por una dotación económica proveniente de fondos públicos nacionales de seis millones de euros durante cuatro años; concretamente, estos recursos han sido concedidos mediante el Programa CENIT, "*Consortios Estratégicos Nacionales en Investigación Técnica*".

Esta unidad de I+D convertida en Centro Tecnológico cuenta con 50 ingenieros especializados en alta tecnología, torres de pruebas de 70 metros y 23 plantas, torre de pruebas de 8 plantas con 8 ascensores y laboratorios de ensayos (400 mts²) y un laboratorio de electrónica.

La estructura de la innovación en el Grupo Orona queda reflejada en la figura 29 (Ver figura 29).

Maritxalar (2009) señala que el mantenimiento de esta estructura supone generar un negocio rentable y sostenible en el tiempo. Con esta base, se apoyan en un modelo organizativo y un modelo de gestión como cooperativa que tiene como centro “personas motivadas”.

Figura 29. Estructura del Sistema de Innovación en el Grupo Orona



Fuente: Maritxalar (2009). Elaboración propia.

Este esfuerzo tiene por objeto cambiar de rol: pasar de ser servidor a ser independiente tecnológicamente, respondiendo a las demandas tecnológicas de los clientes reales y potenciales. Esta interacción genera líneas de investigación a medio-largo plazo y de desarrollo a corto plazo. Asimismo, se ha apostado por crear un negocio mixto de productos y servicios, que ha sido un factor clave para afrontar las importantes caídas de la demanda que se han experimentado en los últimos años.

ORONA EIC cuenta con equipos más tecnológicos, que se complementan con equipos de I+D en cada cooperativa, y que son más de producto o de subsistema. Esta fuerte convergencia permite elaborar un producto único que se fabrica en ambas plantas, pero al mismo tiempo, garantiza la autonomía y defensa de cuestiones propias en ambas empresas: “Por eso contamos con esa separación (tanto de I+D y el EIC); dentro del EIC se suelen realizar acciones que si no se verían absorbidas por el día a día” (Maritxalar, 2009).

EIC conjuntamente con *partners* tecnológicos, constituyen un comité de tecnología, encargado de articular sobre todo la investigación y la innovación; tiene funciones de vigilancia tecnológica y de capacitación, principalmente: “El comité es un concepto más amplio que trabaja durante todo el año en proyectos”. En ese comité se aprueban proyectos, tanto de investigación como de producto.

En este comité de tecnología suele haber un plenario, cuya función es la divulgación, trasmisión de la estrategia y de las características del ámbito global; sirve como mecanismos de contraste de toda

la información de la que se dispone y como ente encargado de cohesionar a todas las personas involucradas en la innovación.

A nivel de funcionamiento, se parte de un plan de innovación a 4 años. Se hacen reuniones del Comité de tecnología cada seis meses, para realizar ejercicios de *road mapping* de perspectivas, y con ello se define el plan de actuación; éste se revisa durante las reflexiones estratégicas globales del grupo para realizar los cambios pertinentes. Esto se hace cíclicamente; al menos cada año hay reuniones del Comité de Tecnología.

Adicionalmente, existe un Comité Permanente que se reúne cada dos meses para hacer seguimiento de las acciones y de la parte del *road mapping* que corresponda. En definitiva, el objetivo es realizar una proyección de lo que puede pedir el mercado del negocio, una proyección de lo que puede dar la tecnología, y luego se definen funciones de producto donde se pueden cruzar esos dos y ver si realmente esa relación establecida es la adecuada.

Esta estructura tiene su concreción en un presupuesto específico de innovación, caracterizado por la externalización de un porcentaje cercano al 50% para investigación a medio o largo plazo.

La identificación de los *partners* está plasmada en el plan estratégico: la universidad siempre está más trabajando a largo plazo y en temas básicos. Ikerlan cubre un espectro muy amplio; participa en investigación básica y de productos concretos. También cuentan con otros *partners* más industriales para temas de producto.

Respecto a la financiación de los proyectos de innovación, Maritxalar (2009) señala que el propio plan estratégico marca una serie de proyectos, los cuales marcan las necesidades de investigación y las de desarrollo de producto. Para el desarrollo de estas acciones, disponen de un presupuesto asegurado, pero también prevén un porcentaje estimado de financiación externa que debe ser conseguida. El responsable de innovación considera que esta concentración en proyectos específicos diversifica menos el esfuerzo, y reduce la dedicación de personal de la empresa a tareas burocráticas relacionadas con las subvenciones.

Concretamente, respecto a la elaboración de las solicitudes cuentan con el apoyo de Gestoría Zabala, lo cual ha tenido resultados importantes para el grupo, considerando que su financiación depende de las cuantías que logre obtener.

El principal esfuerzo se centra en el proceso de justificación y verificación in situ. El procedimiento de control suele incluir por un lado, la justificación económica documental, labor que realiza el propio auditor de cuentas, y que exige una tarea diaria para mantener las cuestiones en los términos que exige la autoridad otorgante. Y por otra parte, está la verificación de las inversiones, que habiendo desarrollado el proyecto en los términos previstos, no supone un volumen de trabajo significativo.

Finalmente, Maritxalar (2009) destaca que han conseguido que el esfuerzo para obtener subvenciones sea el mínimo:

...o sea realmente tenemos una subvención que se amolda a lo que nosotros queremos hacer, y no viceversa. Nosotros tenemos claro que esa financiación tiene que suponer una palanca, para dar más recursos, no orientarnos solo a conseguir eso. Dedicar personas para el tema de subvención es perder oportunidades de hacer cosas

que realmente nos interesan más. Es cierto, que esa parte de desperdicio la tenemos que hacer, pero de forma limitada.

Los resultados a día de hoy son evidentes: Orona se ubica en el octavo puesto a nivel mundial y líder a nivel nacional (20% de cuota de mercado nacional). El crecimiento experimentado por Orona se ha correspondido con el crecimiento del sector de la construcción en España: "...el mercado ha crecido, hemos crecido en cuota de negocio, pero hay otros que en ese mercado de expansión han decrecido, o sea realmente si hemos crecido es porque algunas cosas hemos hecho bien."

Reconoce Maritxalar (2009) que en este momento de recesión y de contracción del mercado, han sufrido una caída en los niveles de fabricación de nuevos aparatos. No obstante, debido al crecimiento continuo de las ventas de ascensores durante los últimos años cuentan con un parque de mantenimiento muy importante, estimado en unos 150.000 ascensores a nivel de todo el grupo Orona, permitiendo compensar la disminución de una línea de negocio, con el crecimiento de otra: "Antes, hace unos años teníamos casi todos los ingresos por venta nueva de aparatos y ahora tenemos más del 50% de los ingresos por mantenimiento de aparatos."

Asimismo, el crecimiento del mercado de exportación ha permitido diversificar el negocio y aportar estabilidad al mismo: "en la actualidad, alrededor del 50% de los ascensores nuevos que se fabrican se destinan a la exportación"

Este comportamiento y las decisiones adoptadas le permiten iniciar en la actualidad un proyecto ambicioso: la construcción de una sede corporativa que alojará un espacio de innovación pionero en interrelacionar empresa, I+D+i y universidad y que prevé una generación de 500 puestos de trabajo. Se trata de *Orona IDeO*, el cual se centrará en el sector de la movilidad urbana, elevación y gestión de la energía en los edificios. Su ubicación física será el Parque Tecnológico de San Sebastián en Galarreta, ocupará 40.000 metros cuadrados de los 108.000 de superficie total del parque, y supondrá una inversión para el Grupo Orona de unos 70 millones de euros.

5.1.1.4. UROLA S.COOP

Urola S.Coop es una empresa dedicada al diseño de soluciones a proyectos sobre plásticos termoconformados con tecnología de soplados en 3 áreas de actuación: Diseño y construcción de máquinas de soplado tanto de PET como de Extrusión-soplado; Diseño y fabricación de envases y piezas por Soplado; Fabricación de envases en las instalaciones del cliente con implantaciones "*In house*".

La definición de su misión como empresa responde a la implantación del Modelo Irizar, por lo que se refiere a ella en los términos siguientes:

Buscamos un proyecto basado en las personas, trabajando en equipo, que mediante la continua satisfacción de las personas, clientes, colaboradores externos y nuestro entorno (sociedad y medio ambiente), permita obtener beneficios que hagan posible un crecimiento generador de riqueza y nuevos empleos en un marco cooperativo de comunicación, libertad y responsabilidad (Urola, 2010).

Respecto a la visión de la empresa en torno a la gestión de la innovación se han observado puntos de encuentro y desencuentro. El punto de acuerdo se refiere al proceso interno para aportar valor

al mercado, puesto que tanto Mikel Larrañaga⁵⁶, como Gurutz Galfarsoro (Director de I+D+i) lo describen de la misma manera: No cuentan con un proceso estructurado, es decir con un modelo de gestión de la innovación explícito. Se reúne un equipo multidisciplinario mensualmente y promueven la exposición de ideas. Luego las seleccionan tomando en cuenta el esfuerzo, la rentabilidad, la cercanía con la tecnología, el precio que se espera que adopte en el mercado. Utilizan el ciclo PDCA.

Sin embargo, la discordancia viene dada sobre la pertinencia de estructurar el proceso o continuar como vienen haciéndolo; Larrañaga (2008) concluye que "...si estructuran pueden incidir negativamente en la generación de nuevas ideas", mientras que Galfarsoro (2009) señala que siendo la innovación el eje de la organización, es necesario sistematizarlo para garantizar su continuidad.

Esta diferencia de criterios ha quedado de lado con la sustitución de Mikel Larrañaga por Luis Mari Lete en la gerencia de la empresa; Lete estuvo trabajando como gerente durante muchos años en Electra Vitoria, y participó en la penetración del mercado inglés de esta empresa, por lo que la idea subyacente es generar al menos una estructuración mínima que, sin restringir la generación de ideas y selección de proyectos pueda mantener en funcionamiento el proceso.

En 2009, encontrándose en el proceso de cambio de gerencia y con la idea de reestructurar la organización, Galfarsoro (2009) manifestó que no disponían de un departamento dedicado exclusivamente a la innovación, pero contaban con personas concretas trabajando en desarrollos nuevos, quienes combinaban los recursos de los que disponían con el trabajo del día a día: "...tenemos una mezcla que no es lo ideal pero tampoco estamos dejando de lado lo que son los procesos de innovación respecto al día a día que podamos tener".

Se crean equipos específicos para generar una serie de ideas que pueden ir directamente con estrategia definida a nivel comercial y de empresa como organización. En reuniones anuales se plantea una serie de proyectos nuevos, se valora su viabilidad técnica de forma general, y con esta información se realiza una selección inicial, que es contrastada con el área comercial y con la gerencia. Normalmente, se seleccionan 5-6 proyectos.

Desde 2009, Urola cuenta con un Director de I+D+i y han profundizado en la dinámica de incorporar al cliente desde las fases iniciales del proceso de generación de nuevos productos; en este caso, durante el diseño de la maquinaria que satisface la necesidad de ese cliente; además, fabrican los envases, imparten formación, realizan la instalación de la maquinaria y acompañan al cliente hasta que la producción sea plena. Como valor añadido, Urola conecta la maquinaria a través de un modem o de internet con el servicio post-venta, de forma tal que se identifiquen rápidamente los problemas que puedan surgir.

Esta forma de trabajo ha generado para la empresa flujos de información, hábitos de trabajo. Ello favorece la participación de las personas en la determinación de las especificaciones de cualquier proyecto: "...entonces este tipo de proyectos lo que propician también es que este tipo de gente participe conjuntamente y que el resultado sea mucho mejor" (Galfarsoro, 2009). Añade que este

⁵⁶ Gerente de la Cooperativa en el momento en el que mantuvo el primer contacto con la empresa (18/01/2008)

cambio cultural les ha permitido que las personas con grandes inquietudes puedan aportar ideas y conocimiento.

Respecto a la financiación de los proyectos seleccionados, Galfarsoro (2009) señala que tomando como referencia el objeto de los programas de subvenciones que conocen y a los que suelen acudir, eligen un proyecto y generan la documentación exigida por la administración para optar a la ayuda. Estas tareas relacionadas con la gestión de las subvenciones recaen sobre el departamento administrativo, financiero y de I+D+i. Esta forma de funcionar responde a las capacidades de la empresa: "...el presentar un proyecto requiere tiempo y recursos, y no tenemos capacidad para realizar esta labor con los 4-5 proyectos seleccionados"

El resto de proyectos asumen con recursos propios, aunque en determinadas ocasiones han recurrido a los centros tecnológicos como agentes subcontratados para realizar la solicitud de la ayuda de que se trate; ello supone que el proyecto debe contar con un componente tecnológico al que puede dar respuesta el centro seleccionado.

En torno a la posición competitiva de Urola, Galfarsoro (2009) señala que a nivel nacional cuentan con un competidor directo, al que superan tecnológicamente, puesto que fabrican un producto de mayor valor añadido, y que a pesar de su precio superior, siguen teniendo una importante salida al mercado.

Un elemento que les aporta diferenciación, es el dominio de diversas tecnologías: "...se merma el desarrollo de una de las dos tecnologías, pero también aporta la posibilidad de utilizar las dos soluciones; en el mercado eso también se percibe". Asimismo, con base en las propias demandas de los clientes se continúan desarrollando soluciones a medida, con un nivel tecnológico de primer orden y cuyo precio es asumido por el mercado.

Por otra parte, y en busca de la oferta de soluciones integrales, Urola se encuentra desarrollando en colaboración con Ikerlan, una nueva unidad de negocio, que adoptará el nombre de *Integra*, y tendrá como objetivo principal abordar líneas completas de envasado.

5.1.1.5. GRUPO DANOBAT: ESTARTA

Estarta Rectificadora es una empresa que se creó en 1913 (en su día eran Estarta y Ecenarro), por lo que registra una trayectoria de casi 100 años dedicados al sector de la máquina herramienta. Hace unos cuarenta años comenzó a fabricar rectificadoras sin centros, y en el año 1995 se convierte en cooperativa: "De 1000 trabajadores que tenían Estarta y Ecenarro en su día para hacer máquinas de coser y también máquina-herramienta, quedan 35 que se dedican a rectificadoras sin centros", señala Ignacio Muguerza, Gerente de la Cooperativa.

En el año 1999, y partiendo de las sinergias existentes, se une al grupo Danobat. El Grupo Danobat a su vez, constituye la división máquina-herramienta del Área Industrial de la Corporación MONDRAGON, y cuenta con un centro de investigación común a la división que es Ideko. Ya para el momento en el que se realiza la entrevista, Muguerza (2009) hizo alusión al proceso de acercamiento que vivía la cooperativa con el Grupo Danobat, aunque no existía claridad acerca de

la figura bajo la cual se produciría esta aproximación: “Desde enero de este año (2009) dispone de una red comercial conjunta, y poco a poco se comienzan a centralizar las compras”.

Muguerza (2009) señala que la innovación en la cooperativa se ha hecho patente en dos ámbitos: la organizacional y la de productos.

Respecto a la primera, señala que en 2006 se encontraban en una situación crítica y apostaron por realizar un cambio organizacional de gran impacto para la empresa: “De hecho, se ha roto mucho la jerarquía habitual de una empresa; no existen ahora ya directores, es una estructura mucho más horizontal, con coordinadores por pedidos”, que funciona con equipos autogestionados.

Este cambio tuvo lugar en un momento de relevo generacional de importantes magnitudes para la cooperativa; se produjo la jubilación de una docena de expertos en diferentes departamentos, y el resto de trabajadores, caracterizados por su juventud tuvieron que asumir el control de la empresa.

En este nuevo modelo organizativo hay personas más dedicadas que otras a la innovación, por ejemplo. Actualmente, la persona que se relaciona con el cliente es aquella que se considera más apropiada en función de las demandas que se produzcan, lo cual obliga a que todos en algún momento tengan que estar cerca del cliente para dar respuesta a una petición concreta. Desde este momento, ya no cuentan con un director de I+D o de la oficina técnica porque ello produce una separación entre la innovación y el día a día: “...la innovación no se hace en el centro de investigación, se hace en la calle con el cliente. Y por supuesto con la ayuda de los centros de investigación. Por esta razón, todos somos responsables de innovación; cada uno en su medida”

Respecto a la innovación en producto, señala Muguerza (2009) que normalmente cuando entra un pedido, éste suele tener una parte de máquina estándar o conocida, que al final es aproximadamente el 70%. Y una parte totalmente nueva, porque siempre hacemos soluciones a medida para rectificar una pieza concreta que quiere el cliente; esto lo conocen como la aplicación. En estos casos, un grupo de personas asumen el reto de diseñar esa solución con las características que han sido requeridas por el cliente. “Al ser una empresa muy pequeña va todo relacionado” (Muguerza, 2009).

En el desarrollo del proyecto, se procura mantener una actitud positiva hacia el riesgo, no penalizando los errores; esta actitud ha traído como consecuencia que las personas de la organización aporten ideas, en cuyo caso se les piden que conformen un equipo de personas apropiadas según el desarrollo de que se trate, y que elaboren una propuesta con datos relevantes para la toma de decisiones: situación de la competencia ante la idea, cuantificaciones preliminares sobre costes y ganancias, y con ello se traslada la propuesta a la red comercial.

Desde la gerencia se trabaja en una filosofía de apertura que motive a la gente a participar: “Se trata de que más gente vaya a la calle, a visitar clientes, a visitar proveedores, o a visitar competidores, con idea de buscar todos los fallos de nuestras máquinas, de nuestro producto, o servicio”, y convertirlos en áreas de mejora, en proyectos y desarrollarlos.

La selección de proyectos responde a una regla orientativa: procuran que exista no más de un 30% de proyectos que se estiman que no generarán resultados a corto plazo; el objetivo de esto es

formar a la gente, informarle de la gestión de proyectos y genera conocimiento que aunque no sea aplicable en el corto plazo, genera a su vez nuevas ideas para desarrollar.

El porcentaje mayor se centra en proyectos aplicables, y para saber si un desarrollo tendrá utilidad real, suelen incorporar al cliente en el diseño y ejecución del proyecto. Dependiendo del cliente, la participación será más o menos activa y continua, pero en todo caso aporta datos más cercanos a la realidad del mercado.

En cuanto a la financiación de los proyectos, Muguerza (2009) señala que ello se relaciona con la priorización que haga la organización respecto a los mismos: aquellos que se consideren estratégicos y vitales para la evolución del negocio son ejecutados con financiación propia; mientras que aquellos que no cumplan con estas características, por ejemplo el 30% de los proyectos a los que no se les ha determinado una aplicación en el corto plazo, se suelen financiar con recursos externos. Aunque esta separación es sumamente difícil de realizar porque en algunos casos, fases concretas de un proyecto pueden ser estratégicas, mientras que otras no. En todo caso, y en función del presupuesto destinado a innovación, se procura no abandonar ninguno de los proyectos seleccionados.

Partiendo de esta dificultad para clasificar los proyectos, añade Muguerza (2009) "...la pregunta al final sería: ¿hay proyectos que si no habría financiación se dejarían? Creo que sí, pero en nuestro caso no son muchos, y en algunas situaciones, se suelen concentrar para poder realizarlos"

Cuando deciden recurrir a financiación pública, la gestión de las subvenciones suele ser transferida al Centro de Investigación del Grupo, Ideko. Ello permite identificar sinergias en el resto de empresas del grupo, e incluso sirve de entidad orientadora acerca de los programas abiertos y que mejor respondan a los proyectos que se financiarán por esta vía. Ideko aporta "...la visión de sinergia, de las posibles subvenciones y proyectos que hay en el mundo, y también tienen la visión de nuestra estrategia. Entonces, nos ayudan a encajar todo".

También destaca Muguerza (2009) que en el caso de optar por las ayudas públicas, siempre se han presentado con alguna empresa en colaboración, ya sean clientes, proveedores, con centros de investigación.

Las principales limitaciones que observan respecto a la obtención de dichas ayudas se relacionan con los plazos de presentación de la documentación y los plazos para que las subvenciones se hagan efectivas para el beneficiario. Asimismo, señala que la propia administración y sus directrices plasmadas en las convocatorias obligan a las empresas a cambiar el enfoque de sus proyectos, ya que si observan que el producto final será trasladado al mercado en breve, se opta por no conceder la financiación: "innovación sin cliente, para mí, no existe". Conseguir la aplicación real de un producto nuevo es una forma de validar los resultados, añade Muguerza (2009).

El rol de MONDRAGON en torno a la innovación se ha centrado más en su relación con el Centro de Investigación para definir las líneas prioritarias de actuación, que en muchos casos no se corresponden con las de Estarta. Pero la percepción al respecto, es que la relación no se mantiene con la cooperativa de base, porque la Corporación responde a intereses de múltiples empresas.

Finalmente, Mugerza (2009) se refiere a la posición competitiva de Estarta, y al respecto argumenta que en España son los únicos fabricantes, y que los pequeños competidores que existían, han dejado de hacerlo por la crisis. Además, son referencia a nivel nacional, por lo que concentran el 95% de los pedidos de rectificadores; en fin, mantienen una posición de liderazgo

Otro mercado relevante para la empresa es Alemania, que representan cerca del 30% de la facturación y les aporta conocimiento: "...muchos de los proyectos que hacemos de innovación o de investigación relacionados con producto y mercado son en Alemania porque ahí son mucho más exigentes que nuestros clientes habituales y nos hacen mantener o subir el nivel".

Otro esfuerzo patente por aumentar la presencia internacional, lo representa el caso de China. En este país cuentan con una delegación de 25 personas aproximadamente, y trabajan junto al Grupo Danobat, quien tiene experiencia de unos 20 años. Y en la India están poniendo en marcha una fábrica para elaborar allí rectificadores, destinadas a ese mercado.

La estrategia actualmente se concentra en diversificar para reducir la dependencia del sector automotriz. Se están realizando esfuerzos por incursionar en el sector aeronáutico, y en ejes hidráulicos, es decir rectificando ejes hidráulicos de maquinaria de grandes dimensiones, como sería el caso de las grúas.

En este proceso de consolidación y crecimiento, Estarta y Danobat han anunciado en enero de 2011 la decisión adoptada por las Asambleas de ambas cooperativas de fusionarse en *Danobat Group*, con el propósito de incrementar su capacidad competitiva. Se mostrarán al mercado con una identidad única y dos marcas: Danobat y Soraluze, que coincide con las dos empresas más fuertes del grupo.

Actualmente, se encuentran en el proceso de redefinición interna y no se disponen de datos acerca de la nueva configuración de la innovación. Pese a ello, se estima importante retomar algunas consideraciones esgrimidas por Mugerza (2009): "Lo que creemos es que la innovación está en todos y de allí que la innovación organizativa sirve para que afloren las personas. La innovación tiene que estar metida en la personalidad de la organización. Hay que conseguir que sea una pasión como cuando las personas se apasionen por mejorar".

5.1.1.6. OSATU S.COOP

Osatu S.Coop es una empresa perteneciente a la división de bienes de equipo del Área industrial de la Corporación Mondragón, dedicada al diseño, fabricación y comercialización de diversos tipos de monitores de desfibriladores cardíacos, incluyendo una amplia gama en función de uso: desde los equipos más sencillos utilizados por socorristas, hasta los más complejos, que suelen ser empleados en centros hospitalarios, por lo que disponen de programas completos para la monitorización de parámetros vitales.

Estos equipos son requeridos en situaciones de emergencia, por ejemplo cuando se producen problemas o riesgos de paradas cardio-respiratorias, y durante el proceso de recuperación de los pacientes. En general, se trata de equipos de electromedicina, y analizan distintas señales para

determinar si son desfavorables, en cuyo caso aplicará un impulso eléctrico para normalizar la función cardíaca.

Como parte de la división de bienes de equipo, Osatu se mantiene en colaboración con la empresa Oiarso S.Coop⁵⁷, con quien comparte la marca Bexen. Como lo expresa el Director de I+D+i de Osatu (Zabin Mimentza), la decisión de adoptar una marca única se produjo para compensar el tamaño de ambas empresas, es decir se trata de entrar en el mercado con una percepción positiva por parte de los clientes, y temas como calidad, capacidad de producción, entre otros son analizados en función del tamaño de empresa; compartir la marca generaba una sensación de mayor cohesión y capacidad de ofrecer productos de mejor relación calidad-precio.

Sin embargo, la colaboración no incluye intercambios más significativos que la posibilidad de utilizar una marca común; consideran que las sinergias son mínimas por cuanto se dedican a áreas totalmente diferenciadas dentro del sector salud: "...al no haber competencia pueden tener nombres idénticos pero no conduce a equívocos" (Mimentza, 2009).

Osatu centra su política de empresa en dos elementos: La satisfacción del Cliente y la Calidad de los productos que ofrecen, por lo que hace hincapié en la continua actualización y modernización de los equipos que diseñan y fabrican. Para ello, han realizado un esfuerzo continuo por estructurar la I+D+i y mediante su funcionamiento, especializarse en su área de trabajo.

La estructura de I+D+i cuenta con un equipo de ocho personas dentro de la empresa, quienes se mantienen en colaboración con centros de investigación como Ikerlan, y centros de formación con Mondragon Unibertsitatea y la Universidad del País Vasco; ésta última se ha convertido en un agente cercano para desarrollar su actividad de I+D+i, sobre todo en lo que se refiere a la detección automática de ritmos cardíacos.

La actividad de este equipo de trabajo es continua y se basa en múltiples proyectos; concretamente ahora, están trabajando con proyectos en dos áreas diferenciadas; adultos y niños. Se encargan de las especificaciones, el desarrollo, las revisiones de diseño, gestión de análisis de riesgo. Los agentes con los que colaboran les transfieren conocimiento, que es utilizado por el equipo de I+D+i para conferirle una aplicación real: "...el tema de innovación tiene que aterrizar con productos en el mercado, porque sino requeriría una infraestructura y unas dimensiones de las que no disponen" (Mimentza, 2009).

La dinámica de funcionamiento de este grupo se basa en reuniones de innovación con los centros implicados, y en las cuales participan personas de la empresa que pertenecen al área de conocimiento de que se trate. Paralelamente, este equipo realiza reuniones periódicas para analizar la evolución de los proyectos y analizar aspectos de los denominados "conocimientos periféricos" que son aquellos que permiten reforzar las prestaciones de algún equipo en específico (entiéndase, electrónica específica, fiabilidad, electrónica analógica).

Añade Mimentza (2009) que el proceso de selección de proyectos está vinculado al sistema interno de calidad. Sobre este aspecto señala que la legislación les obliga a mantener un sistema de calidad robusto y bien implantado, que se aprovecha como *input* de innovación: "este sistema

⁵⁷ Oiarso S.Coop creada en 1978, se dedica a la fabricación de material médico de un solo uso.

aporta información a distintos niveles, desde tener que generar un equipo totalmente nuevo, hasta modificar alguna parte de un equipo que ya se esté fabricando”

Asimismo, el sistema de calidad ofrece información acerca de las razones que motivan estos cambios; se puede deber a la actualización de una norma correspondiente a una parte específica del equipo, o debido a que las especificaciones están quedando obsoletas. Estas situaciones obligan a mejorar el producto o el servicio técnico, siendo esencial en este sector en el que la fiabilidad del mercado resulta un elemento clave para mantener la cartera de clientes.

Esta labor ha sido asumida por el Departamento de I+D+i de la empresa: “si bien no son propiamente de innovación, sino más bien de mejora de un producto determinado, aportan información que puede ser útil para innovar”. Mimentza (2009) argumenta que en la empresa no todo puede ser innovación, porque en definitiva: “... es el mercado quien te pide estas cosas”.

En relación con la filosofía de trabajo del equipo de I+D+i, señala Mimentza (2009):

Nosotros hasta ahora nos hemos lanzado a lo que digamos en cada momento; son ideas que se detectan en la empresa y llegamos a desarrollar un proyecto con unas especificaciones, las cuales tienen que estar totalmente definidas, y con eso claro lógicamente hay muchas reuniones internas para llegar a estas conclusiones.

Normalmente podemos esperar si no tenemos muy claras todas las especificaciones, porque para trabajar y lanzar un producto tienes que hacer las especificaciones muy claras; es decir, nosotros no tenemos lanzados los proyectos independientemente de las especificaciones.

Hasta ahora hemos tenido suerte porque hemos conseguido crear proyectos reales.

Como parte de esta estructura de I+D+i, Osatu mantiene relaciones puntuales con empresas competidoras a nivel técnico o comercial, pero no en cuanto a transferencia de conocimiento. A diferencia de esta relación, se encuentra la mantenida con los clientes.

La mayor parte de los clientes de Osatu son distribuidores que disponen de su propia red en determinados países, y que disponen de conocimiento real de las exigencias del mercado. Aunque no dispongan de mecanismos formales de intercambio de información, tratan directamente con éstos para conocer los intereses de los usuarios finales.

El criterio de financiación de estas actividades de I+D+i ha variado con el tiempo. En los primeros proyectos solían obtener financiación pública para la totalidad del mismo, porque se trataba de un proyecto totalmente innovador, pero en la medida que las innovaciones son en cada producto, la subvención se ha hecho más selectiva. Es difícil obtener financiación total para desarrollar un proyecto; normalmente, se pide indicar las áreas donde se hace patente la innovación, y éstas se convierten en las subvencionadas.

En ocasiones, este nuevo criterio de la administración supone un obstáculo significativo. Para Osatu ha significado una reducción de las ayudas en cuanto a las partes de diseño estético y mecánico de equipos, etapas que suelen requerir cuantías importantes: “...hablando de cifras, podemos decir que lo que subvencionan ahora puede estar en torno a un 25% del gasto total”.

Esta situación no les ha disuadido para continuar optando por la financiación pública. La gestión de las mismas se encuentra en manos del Departamento de I+D+i, en colaboración con otras áreas

funcionales de la empresa, y se centra normalmente, en acudir a aquellos programas cuyo funcionamiento ya dominan. En tal sentido, no han tenido importantes dificultades para la fase de preparación de las solicitudes y las justificaciones del proyecto.

Finalmente, Mimentza (2009) hace alusión a la posición competitiva de la empresa. Indica que entre el 75-80% de la producción se destina a la exportación, a mercados como Sudamérica, África, Asia, principalmente. El principal problema en este sentido es el volumen de producción, el cual es muy limitado con respecto a los ofrecidos por los competidores fuertes ubicados en América; éstos son grandes multinacionales, y también se encuentran las fábricas japonesas.

Otra debilidad de la empresa, se centra en la comercialización de los productos. En este sector lo importante no es sólo fabricar y diseñar, sino utilizar todos los recursos para la labor de marketing, lo cual permitirá tener presencia en los sectores profesionales. Hasta ahora, Osatu se ha concentrado en diseñar y fabricar, pero con un impacto en el mercado poco significativo, y eso se debe en parte a la debilidad de las redes de distribución.

El reto tecnológico en este sector viene marcado por las grandes multinacionales, y eso hace que en dos años un producto quede obsoleto y deba ser sustituido por uno realmente nuevo: “Nuestro reto básicamente es mantenernos dentro de esta evolución constante y reforzar nuestra imagen en el mercado”.

5.1.2. ASOCIACIONES Y FEDERACIONES COOPERATIVAS EN LA CAPV: FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, ENSEÑANZA Y CRÉDITO DE EUSKADI

La Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi, ERKIDE, nace en 1989, producto de la necesidad de las cooperativas no pertenecientes a la Corporación MONDRAGON de disponer de servicios comunes en torno a la fiscalidad, aspectos de Seguridad Social y desempleo, normas sustantivas, normas contables, principalmente.

Las cooperativas no adscritas a MONDRAGON tomaron como referencia el germen de la Corporación: Grupo Ularco y su evolución hasta constituirse en lo que hoy día son como entidad que agrupa una importante diversidad de cooperativas. Como señala Agustín Mendiola, Director de ERKIDE: “...excepto este intento para hilvanar las relaciones con MCC, el resto de las cooperativas estaban por ahí pérdidas. Se enteraban de las cosas cuando salían en el boletín oficial, pero no tienen capacidad de condicionar esas decisiones administrativas que les afectaban”

Desde el seno de las cooperativas de base se establece como objetivo crear una asociación con equipos técnicos especializados, que les permitiera hacer frente a los continuos cambios que se generaban en el entorno y les afectaban; uno de los casos más significativos, las modificaciones legislativas. Esta labor fue encomendada a una comisión, quien se reúne con cooperativas ubicadas en el País Vasco para demostrar los beneficios que obtendrían con este nuevo organismo.

En estos años (1988-1989) se crean distintas federaciones en función de la actividad principal desarrollada por sus afiliadas; éstas son:

- Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi (1988)

- Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi (1989)
- Federación de Cooperativas de Crédito de Euskadi (1989)
- Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Euskadi (1989)
- Federación de Cooperativas de Enseñanza de Euskadi (1990)
- Federación de Cooperativas de Transportistas de Euskadi (1992)

Posteriormente, en el año 2006 se produce una reagrupación de estas organizaciones que les permitiera realizar un mejor aprovechamiento de las sinergias y reorganizar los servicios comunes; de este proceso se generan 4 federaciones:

- Federación de Cooperativas de Consumo de Euskadi (1988)
- Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi (1989)
- Federación de Cooperativas de Transportistas de Euskadi (1992)
- Y ERKIDE (Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado, Enseñanza y Crédito de Euskadi), al amparo de lo dispuesto por la ley 4/1.993 del 24 de junio de Cooperativas de Euskadi aprobada por el Parlamento Vasco.

Como Federación dispone de órganos sociales característicos de las cooperativas: Asamblea General, Consejo Rector, Comisión de Vigilancia y Comité de Recursos⁵⁸. En atención al artículo 35 de sus Estatutos Sociales, dispone de cuatro fuentes de recursos para financiar sus actividades: Cuotas de las cooperativas federadas; Asignaciones de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma del Gobierno Vasco o de las Diputaciones; Ingresos proveniente de los servicios que presta; Aquellos derivados de legados, subvenciones y donativos.

ERKIDE pone a disposición de sus afiliadas una amplia gama de servicios, siendo el más destacado el de la representación institucional: "...todas las cuestiones que afectan a las cooperativas por el hecho de ser cooperativas pasan por nosotros"; ello les obliga a mantenerse en relación cercana tanto con sus afiliados como con los distintos niveles de la administración, de forma tal que sea factible plantear propuestas en base a la estrategia trazada.

En virtud de esta labor, ERKIDE cuenta con un acuerdo con el Gobierno Vasco, que es debatido cada tres meses, para identificar las carencias y áreas de mejora del movimiento cooperativo de enseñanza, crédito y trabajo asociado del País Vasco. Asimismo, a nivel de gobiernos locales (Diputaciones de los tres territorios históricos) cuentan con una comisión fiscal, compuesta por cuatro miembros de ERKIDE y cuatro de la administración, encargada de analizar normas fiscales que afectan a las cooperativas.

En el Servicio Vasco de Salud Laboral mantienen un representante, cuya función es conseguir estabilidad y seguridad para sus afiliadas. Están presentes en el Consejo Económico y Social, en el

⁵⁸ La *Asamblea General* es el ámbito en el que se reúne todas las cooperativas asociadas, donde deliberan y suscriben acuerdos en los temas que les son propios. Se compone de dos miembros representantes de cada una de las cooperativas que constituyen la Federación. El *Consejo Rector* gobierna, gestiona y representa la Federación; se compone de representantes de 14 cooperativas miembros, tomando en consideración la proporción de clases de cooperativas afiliadas. La *Comisión de Vigilancia* se centra en los aspectos contables y se compone por 3 miembros. Y el *Comité de Recursos* se encarga de los aspectos sancionatorios.

Consejo de Bienestar, en el Consejo de Consumo, y todas las mesas de diálogo social para conseguir los objetivos trazados en materia de representación cooperativa.

Mendiola (2009) destaca que ERKIDE agrupa en la actualidad a 635 cooperativas que emplean a más de 42.900 trabajadores de los cuales 28.767 son socios de trabajo. A pesar de estas cifras, es necesario señalar que a excepción de las cooperativas de MONDRAGON, que se encuentran representadas en la federación, el perfil del resto es de pequeñas empresas, lo cual hace necesario trabajar con este grupo en distintas áreas; una de ella se refiere al diseño e implementación de herramientas de gestión.

Se trata de identificar carencias que puedan existir, se establece la estrategia para tratar de superarlas, y se procede a la implantación de planes de gestión, de planes estratégicos; incluso, se suele trabajar en materia de medición de la satisfacción de los socios, implantación de sistemas de 5Ss, planificación y control de costes.

Otro servicio importante que ofrece la federación es el de formación, tanto a nivel técnico como en temas cooperativos.

En el ámbito técnico, se diseñan programas de formación en temas diversos, como serían las implantaciones, impuesto de sociedades, temas de marketing, de recursos humanos, prevención laboral, entre otros. A este nivel, se realiza un esfuerzo muy importante para impartir formación reglada, lo cual se materializa en el máster de dirección que se imparte conjuntamente por la Facultad de Empresariales de la Universidad de MONDRAGON.

Mientras que a nivel cooperativo, se imparten anualmente cursos dirigidos a los socios de base para explicar lo que es una cooperativa, derechos, obligaciones, altas, bajas, el régimen económico, el régimen competencial, facultades. Asimismo, se ofrecen otros específicos para los consejos rectores, donde se hace hincapié en temas de control de la gestión, temas económicos.

También se convocan a los miembros de la Comisión de Vigilancia de las distintas cooperativas para formarles en cuanto a sus facultades, cuales son las estrategias con las que hay que actuar.

Otro servicio ofrecido por ERKIDE es el asesoramiento fiscal, jurídico, económico, y la suscripción de convenios con distintas organizaciones, como serían los que mantienen con bancos, cajas de ahorros. Han creado hace 10 años una sociedad de garantías (Oinarri), y son socios de una central de compras.

A pesar de la importante diversidad de los servicios ofrecidos por ERKIDE, Mendiola (2009) reconoce que en materia de innovación su alcance es muy limitado, y que centralizan estas acciones en un programa que han denominado Elkar-innova, cuyo objetivo es promover la innovación y la diversificación, tanto de producto como de mercado, entre las Cooperativas federadas.

Sin embargo, este programa es gestionado por SAIOLAN⁵⁹, y se basa en el Modelo de Promoción de Nuevas Actividades Innovadoras⁶⁰. Argumenta Mendiola (2009) que en el momento en el que

⁵⁹ SAIOLAN es el Centro de Empresas de Innovación de la Corporación MONDRAGON. En su seno, tanto empresas como emprendedores tienen la oportunidad de crear nuevas actividades, aportar innovaciones e incluso pensar en

debieron adoptar la decisión acerca de la gestión de la innovación, se percataron de las dificultades que tendrían para llevar adelante esta acción, y por tal motivo decidieron convertirse en socios de SAIOLAN, para que fuera éste el ente encargado de ayudar a las empresas afiliadas a innovar: “Porque si alguien de alguna cooperativa nuestra nos venía diciendo que tenía que empezar algún proceso de innovación teníamos que tener algo en casa”.

La actuación de ERKIDE en materia de innovación sólo se centra en remitir a la empresa que lo solicite al programa ofrecido por SAIOLAN; no disponen de mecanismos para financiar ningún tipo de proyectos en este sentido, sino que aconsejan a las empresas a acudir a las fuentes de ayudas públicas. Mendiola (2009) destaca el nivel de satisfacción de las empresas que recurren a SAIOLAN, pero añade que lo común es que acudan aquellas adscritas a la Corporación: “De las que no están en la casa de Mondragón no hay muchas, porque el problema es que el tamaño de las que no están en Mondragón no es muy grande, y eso supone un obstáculo muy importante”

Desde ERKIDE han intentado promover el desarrollo de proyectos colaborativos, pero los resultados no han sido satisfactorios, porque han observado un comportamiento muy individualista que no favorece el intercambio de información, a pesar de considerar que puede constituir un mecanismo para abordar conjuntamente y en mejores condiciones determinadas acciones y/o proyectos.

Finalmente, Mendiola (2009) se refiere a la evolución de las empresas afiliadas y al respecto, señala que se ha registrado una década de crecimiento continuo a ritmos significativos. No obstante, se refiere a las consecuencias de la crisis, como un factor que ha frenado dicho crecimiento:

Las cooperativas nuestras han tenido una media de un 5-6% de crecimiento del empleo. Hasta este último año (2008), porque la manifestación del deterioro se produjo a partir del verano. Hemos reducido en el año 2008 por primera vez el volumen de facturación entorno a un 5%; pero al mismo tiempo se han creado más de 900 puestos de trabajo. Somos conscientes de que este año va a ser distinto; vamos a perder empleos.

5.1.2.1. BURDINOLA S.COOP

Burdinola es una cooperativa dedicada a la planificación, fabricación e instalación de laboratorios para espacios científicos de última generación. El eje central del negocio ha ido evolucionando con el pasar del tiempo: “empezamos con un perfil muy fabril, o sea, donde aportábamos todo nuestro conocimiento en procesos fabriles, y hemos ido derivando hacia mayores niveles de servicio donde el apartado fabril empezaba a no tener tanta relevancia y si el concepto servicio. Somos más ensambladores que fabricantes. En fin, fabricamos evidentemente lo difícil, mientras que lo fácil lo subcontratamos”, reconoce su director de Innovación, Paulin Zubikarai.

La descripción que mejor define la actividad de la empresa es la siguiente: es una empresa especializada en el diseño de laboratorios e integradoras de otros servicios.

futuras empresas. ERKIDE mantiene una relación estrecha con este centro por formar parte de su Consejo de Administración.

60 El modelo utilizado por SAIOLAN se centra en 3 niveles: Definición de la estrategia; Desarrollo de producto, mercado, tecnología y personas; y Optimización de negocios existentes.

Destaca Zubikarai (2010) que en el sector en el que participan la vida del producto viene a ser aproximadamente de unos 10 años, y donde se otorga mucha importancia al diseño del producto; eso les ha exigido trabajar en la definición de unos rasgos característicos de sus productos: lo primero que abordaron fueron los estándares alemanes (referentes para el sector) cuando en España no existía legislación aplicable sobre la materia.

Sin embargo, la posición en el mercado de Burdinola no estaba consolidada; los competidores se aproximaban rápidamente a sus estándares y ello supuso incorporar nuevas características: la flexibilidad del producto y la seguridad: “En nuestro sector, el fabricante que tiene dominio sobre la versatilidad y flexibilidad del producto es el que se diferencia del resto; ello implica que con un producto base, se puedan realizar adaptaciones en función de las necesidades del cliente”.

Burdinola ha conseguido este objetivo, pero se ha percatado de la necesidad de mantener continuamente esta dinámica, y para ello, inició un proceso de reflexión interna que permitiera arribar a una conclusión acerca de la conceptualización del término *innovación*.

La innovación para Burdinola es una obtención exitosa de un producto o proceso, lo cual es determinado por el cliente; es una actividad con un resultado dirigido al cliente, ya sea modificación del estado actual o nuevos productos o procesos.

Zubikarai (2010) señala que en Burdinola hacen innovación radical cuando abordan una nueva gama de producto, porque cambia sustancialmente la filosofía; pero en el día a día, hacen innovación adaptativa, sobre todo cuando se introduce un producto existente en mercados distintos. La cultura, los requisitos legales, los hábitos son factores cruciales y exigen una adaptación para que el cliente acepte el producto o servicio de que se trate: “...en la memoria que yo envió al cliente, los materiales siguen siendo de la misma calidad, pero en cambio las formas pueden variar, o la situación del producto puede cambiar”.

En cuanto a la forma de organizarse para aplicar estos conceptos, Zubikarai (2010) señala que se ha producido una evolución. Han pasado de una gestión tradicional (un departamento de innovación con personas cualificadas), a otro modelo donde, aun manteniendo el departamento de innovación, hay equipos de trabajo; éstos son los que generan ideas, se evalúan y se transmiten al departamento de innovación, quien se encarga de la elaboración del plan de desarrollo del proyecto.

Cuando se genera este plan, se activa el comité de innovación, quien cuenta con un coordinador y con representantes del departamento tecnológico y comercial; en algunos casos, pueden incorporarse personas de otras áreas funcionales de la organización, por ejemplo, los coordinadores de industrialización, de montaje, en definitiva, todos aquellos equipos que tienen importancia en lo que es la ejecución de un proyecto.

Pese a esta organización, existe un principio aplicado en Burdinola: las ideas pueden provenir de cualquier sitio; puede venir de un cliente que vende en diferentes mercados, puede ser consecuencia de la vigilancia tecnológica.

El Comité de Innovación analiza las propuestas que han sido trasladadas y les asigna un grado de importancia para proceder a dar una respuesta: “todas las propuestas o ideas tienen que ser contestadas, porque si no, se pueden generar frustraciones en las personas” (Zubikarai, 2010).

La priorización de las ideas se basa en la relación o afectación de la estrategia de la empresa; es decir, si una idea se encuentra en consonancia con alguno de los ejes estratégicos de Burdinola, o exige una revisión de la misma, se considera prioritaria y es evaluada pertinentemente en la dirección de la empresa. En caso de que no se considere estratégica, se analiza en el comité de innovación.

Otro elemento de interés, en la gestión de la innovación en Burdinola es el análisis del grado de eficiencia en el desarrollo de los proyectos seleccionados; para ello, se analizan indicadores de tiempo, requisitos, de reducción de costes con el nuevo producto, posibilidad de aceptación en el mercado.

Zubikarai (2010) señala que para garantizar la continuidad del proceso, han procedido a una asignación de responsables por actividad de vigilancia tecnológica: "... aquellas que consideramos que son importantes; pues no sé, la competencia, patentes, nuevos productos, nuevos autómatas" Cada responsable capta la información básica y relevante de su área y se realizan reuniones semanales para seleccionar las ideas relevantes para continuar con el proceso de profundización. Normalmente, de esta sistemática surgen proyectos singulares; se trata de aquellos que no están directamente relacionados con los productos estándares que ofrecen, pero en los que tienen conocimientos y les pueden aportar nuevas áreas a trabajar.

El proceso descrito se relaciona directamente con la innovación en producto; pero la innovación en procesos y servicios presenta ciertas particularidades que le distinguen del anterior. La innovación en procesos se relaciona con cambios sustanciales en las formas de hacer las cosas, sobre todo en aquellas que impactan directamente en la imagen que el cliente tiene de la empresa.

En cuanto a servicios, la innovación mantiene un vínculo muy estrecho con el cliente:

Burdinola empezó con una mentalidad fabril, pero en la actualidad ha ampliado sus actividades y cuenta con servicio de auditoría, o servicio de mantenimiento preventivo, o está el servicio de ensayo de vitrinas en las salas que tenemos aquí. Esto ha surgido como demanda del mercado; a medida que el mercado pedía cada uno de estos servicios, se fueron creando y ofreciendo a los clientes (Zubikarai, 2010).

En estos dos últimos casos (la innovación en procesos y servicios) se suelen crear equipos de trabajo ad hoc, siempre y cuando sea aceptado por la organización el proyecto de que se trate, y a partir de allí se identifican agentes claves externos que puedan ser incorporados al proyecto, además de los clientes de los que ha surgido la idea.

Las principales dificultades respecto al proceso señalado es la identificación y caracterización del cliente que va a participar; normalmente, Burdinola trabaja con tipologías diferentes de personas dentro de una misma empresa: con el investigador que directamente utiliza el mobiliario y con el gestor de compras. Ciertamente, que el objetivo es tratar con el usuario real de los productos, porque es quien conoce las prestaciones mejorables, pero el gestor de compra es quien adopta la decisión final sobre la adquisición de los productos, así que también se convierte en un agente relevante.

Respecto a la financiación de los proyectos de innovación que deciden desarrollar, reconoce Zubikarai (2010) que, en función de las fases, se define la necesidad de recursos. Normalmente, la

dirección de la empresa analiza esta información y dispone de los recursos que tiene reservados para el desarrollo de las actividades de innovación. La concurrencia a ayudas públicas es también una fuente relevante a considerar, pero normalmente el estudio de las líneas de financiación pública se realiza anualmente y se identifican aquellos programas que se correspondan en mayor medida con las líneas estratégicas de la empresa.

Burdinola suele recurrir a estos programas de forma secuencial; es decir, acuden al ámbito autonómico, luego nacional y finalmente, al europeo. En este último caso, siempre han concurrido como socio del proyecto.

La gestión integral de las subvenciones se realiza al interior de la empresa, aunque en alguna ocasión, se han apoyado en alguna asesoría para profundizar en aquellos detalles que no suelen controlar, porque como reconoce Zubikarai (2010) no disponen de especialistas dentro de Burdinola para el tema de las subvenciones.

En términos generales, señala que la experiencia ha sido positiva, pero enfatiza el escaso control que desde Europa principalmente, se mantiene sobre la utilización de estos fondos. Básicamente, destaca la mínima relación que existe entre la realidad de las pymes y las convocatorias de ayudas: “es posible que se exijan unos mínimos respecto a las cuantías a solicitar que son interpretadas como grado de impacto del proyecto. Pareciera que si las cifras son pequeñas, se trata de un proyecto de poca importancia”

Estos elementos también se relacionan con las características del personal que conforma la pyme: “En una pyme hay ingenieros técnicos, gente de FP, pero eso no significa que no esté innovando. La realidad de una “Pyme” es que innova; que si innova, llevamos 30 años aquí generando riqueza”.

En palabras de Zubikarai (2010), el balance de este esfuerzo por innovar y participar en programas de ayudas ha sido muy positivo: “...la innovación es como cuando una persona practica deporte, mientras más lo hace, mejor rendimiento tendrá. Así pues, mientras más experiencias se desarrollen en una empresa, más innovadora será, supongo también que las personas que lo integran juegan un rol esencial”

En conclusión, Burdinola cuenta con un posición destacada en el mercado. Sus competidores están en Europa, concretamente en Alemania y España. Reconocen que los líderes en facturación, tecnología son los alemanes, pero que Burdinola ha ido adquiriendo una posición importante en el mercado, llegando incluso a ser líderes si se analizan conjuntamente las ventas en España, Francia y Portugal. No obstante, la imagen de marca de las empresas ubicadas en Alemania condiciona la decisión de los clientes, yendo en detrimento del producto ofrecido por Burdinola. Aun así, “Burdinola se sitúa entre los cuatro o cinco primeros de Europa desde el punto de vista de facturación, respuesta tecnológica, servicio”

Como reflexión final, Zubikarai (2010) señala:

Nosotros siempre hemos nacido con este gusanillo. Y claro está, que si emprendes una actividad industrial en el año 81, donde estas cosas pues evidentemente no se conocían, y siempre han tenido esta inquietud de innovar y de repente la administración pública opta por ayudar, bienvenido. Las críticas que hago van más por adecuar formatos para diferentes tipos de empresas.

La apuesta decidida por la internacionalización de la empresa supone un mayor nivel de exigencia y un verdadero reto en innovación. En este sentido, la colaboración con distintos agentes en materia de I+D+i resulta crucial para compartir conocimiento, participar en la creación de normativas, y divulgar buenas prácticas.

5.1.2.2. ZUBIOLA S.COOP

Zubiola S.Coop es una empresa dedica a la fabricación y distribución de herramientas de corte personalizadas para el mecanizado por arranque de viruta, para madera, metales no férreos y materiales compuestos.

Basados en ese diseño personalizado de soluciones para sus clientes, y bajo la perspectiva de EFQM, la empresa ha estructurado su proceso de innovación, el cual han denominado desarrollo de nuevos productos. Este proceso cuenta con un equipo de proceso, el que está formado por todas las personas que pertenecen a la oficina técnica, producción, gerencia y el técnico comercial. Este equipo de proceso cuenta con un plan de vigilancia, en el que surgen ideas o productos nuevos, o mejoras de productos existentes.

En términos generales, la estructura del equipo es estable, es decir el núcleo siempre está compuesto por las mismas personas. No obstante, en aquellos casos en los que se requiere conocimiento especializado acerca de un tema, se incorporan personas de otras áreas funcionales de la empresa.

Gabriel Centeno (2009), responsable de innovación en Zubiola, aporta un ejemplo real de esta situación:

Hace 4-5 años introdujimos un nuevo producto que se salía totalmente de la línea habitual... O sea, nosotros en un principio somos fabricantes de herramientas para madera, y empezamos a fabricar un producto que era la herramienta de diamante policristalina. Durante el desarrollo del proyecto, vimos que ese producto además de la madera tiene un campo en la parte de metal. Entonces ya nos introducíamos en la herramienta para metal. Respecto a la herramienta para metal, conocíamos la tecnología de fabricación, que en gran parte era común a lo que teníamos antes, y en otras partes no. Pero no conocíamos la gestión comercial. Entonces hicimos un proyecto importante con Ikerlan e IMH. El IMH nos aportó ese conocimiento en el metal e Ikerlan nos aportó su conocimiento en el diseño y aquí también nos dirigieron un poco en el proyecto.

En relación con la dinámica del equipo responsable de la gestión de la innovación, señala Centeno (2009) que han ido avanzando en el establecimiento de una dinámica de funcionamiento: Inicialmente, el equipo se reunía cuando existía una idea con potencial; pero se percataron de la dificultades que se generan en el día a día, y que restan importancia a la identificación de ideas con potencial. Por estas razones, el equipo se reúne mensualmente y trabaja con la información que se va generando en una plataforma informática, con la que realizan la vigilancia tecnológica; analizan también propuestas que derivan del departamento comercial, de las delegaciones o de las visitas que realizan a ferias.

Esta evaluación de ideas exige la identificación de un responsable para profundizar en la misma, y de unos plazos para presentar los resultados de este análisis preliminar ante el equipo de

innovación. Con esta información, se adoptan decisiones respecto a continuar el proceso de estudio, de la realización del proyecto, o del descarte de la idea.

Centeno (2009) reconoce que la innovación en la que mayormente trabajan en la actualidad es la de producto, pero destaca que en el año 95 introdujeron una innovación en mercado que se consideraba trascendental para el futuro de la empresa:

Nuestra venta estaba basada en distribuidores, a través de intermediarios. Entonces, habíamos hecho muchos proyectos en cuanto a desarrollo de diseño, de fabricación, pero no había fruto, o sea las ventas no aumentaban. Entonces, en el año 95 hicimos un plan de marketing con LKS. Y se nos ocurrió aplicar una idea que ya estábamos aplicando en Guipúzcoa, que fue pasar de la comercialización a través de intermediarios y distribuidores, a abordar directamente al usuario. De aquella idea surgió la necesidad de desarrollar una red comercial de derivados propios, y así vamos directamente al usuario final en estos momentos.

Con este cambio, se ha generado una nueva fuente de información de primera mano: “el intermediario siempre era un freno porque generalmente van a precio, y hay algunos que son más técnicos, pero generalmente son puramente comerciales” (Centeno, 2009). Justo después de este cambio, entraron con la definición de procesos para EFQM, por lo que llevan alrededor de unos 12 años realizando cambios organizativos en la empresa, y en segundo lugar han trabajado en la innovación de productos. Desde 2009, han trazado como objetivo dentro del plan estratégico la innovación en cuanto al diseño.

Respecto a la financiación de los proyectos de innovación seleccionados, argumenta Centeno (2009) que cuando son proyectos de productos nuevos que derivan de una demanda del mercado, y que además se ajusta a las líneas de trabajo de la empresa, utilizan fuentes de financiación interna. Por el contrario, en aquellos casos en los que se trata de un proyecto de más envergadura acuden a programas de ayudas gestionados por Gobierno Vasco y Diputación.

Existen casos en los que suelen participar en cooperación con centros de conocimiento, como sería Ikerlan, IMH, Mondragon Unibertsitatea. En estas situaciones, el origen del proyecto también es el mercado; estos centros convierten esa necesidad detectada en el mercado en un proyecto y solicitan la participación de Zubiola. En estos casos, analizan si el proyecto es de interés para la empresa, y si fuera así, acuden como empresa colaboradora a programas de subvenciones de la administración en distintos niveles.

La experiencia de la empresa en la solicitud de subvenciones para los proyectos de innovación ha sido satisfactoria, pero reconoce Centeno (2009) que el proceso es duro, por el nivel de exigencia en la solicitud y la justificación de la ayuda. Sin embargo, señala que en las cooperativas la mayor parte de estos requisitos están bien organizados y controlados (por la obligatoriedad de información sobre la evolución de la empresa a los socios), y ello facilita el cumplimiento de estas obligaciones, sin lugar a dudas.

La excepción la constituyen los programas europeos: “Cuando se trata de este tipo de proyectos, los Centros Tecnológicos centralizan gran parte de la gestión del proceso: solicitud, ejecución y justificación, porque para una pyme sería prácticamente imposible cumplir con el nivel de exigencia debido a la actividad ordinaria que desarrolla” (Centeno, 2009). Sobre este particular añade que normalmente acuden a la financiación europea de la mano de centros tecnológicos, y siempre que

sea posible, después de haber realizado unas fases previas del proyecto con financiación del Gobierno Vasco o de la Diputación.

Es importante destacar que Zubiola presta atención a la creación y mantenimiento de alianzas que son útiles como fuentes de innovación. Las más significativas han sido con proveedores; les ha aportado conocimiento acerca de competidores y del mercado. Reconoce Centeno (2009) que las más difíciles de gestionar han sido con proveedores de gran tamaño o con los más pequeños, así como con proveedores de materia prima.

También ha sido relevante el caso de la colaboración con clientes. Esta cercanía les ha permitido crear un equipo de mejora de forma conjunta que trabajó sobre mejoras en un tipo de herramienta que era utilizada en esa empresa, y que al propio tiempo, le sirvió a Zubiola para mejorar su producto en el mercado.

Esta experiencia también se ha repetido con diversos clientes. Centeno (2009) destaca que en este tipo de colaboraciones la principal limitación es el tamaño de la empresa, lo cual se traduce en recursos humanos limitados, y por ende, poca disponibilidad de tiempo. A pesar de ello, siguen intentado poner en marcha proyectos colaborativos, obteniendo respuesta positiva de las empresas con las que han planteado alguna acción o proyecto; pero a la fecha, no han encontrado la forma más eficiente de hacerlo.

La situación actual de la empresa se ha visto directamente condicionada por el entorno de crisis económica, debido a que dos de sus productos más relevantes han sido fuertemente afectados: "Uno, es el tema de la madera que con todo el tema de la construcción ha caído muchísimo, y luego en el tema del metal, pues nos metimos bastante en el tema del automóvil, que también ha sido afectado de lleno" (Centeno, 2009).

Respecto al desempeño de Zubiola, Centeno (2009) señala que la posición más sólida la están consiguiendo en Francia, donde cuentan con un comercial técnico que les ha aportado conocimiento, siendo útil para entrar en ese mercado. Pero la crisis también ha hecho mella en este escenario.

La estrategia previa a la crisis era concentrarse en el sector metal; pasar de 90% madera, 10% metal, a 70-30, como mecanismo para alcanzar la diversificación. Reconoce Centeno (2009) que la madera es un mercado más maduro, y el metal les ofrecía la posibilidad de iniciar un camino de crecimiento, que sería complementado con la entrada en otros segmentos y sectores.

Para nosotros los años fuertes de crecimiento fueron a partir del año 96; gracias al cambio en la red de distribución, triplicamos las ventas. Y luego la tasa de crecimiento ha ido a un nivel de un 10% anual, pero ya no era un crecimiento tan elevado.

A nivel nacional, Centeno (2009) destaca el principal competidor es una empresa que cuenta con al menos 10 años más de experiencia y que demuestran amplios conocimientos del sector y de la tecnología que se utiliza en el mismo; pero después de éste, se ubica Zubiola.

A nivel internacional hay mucha más competencia, siendo los líderes empresas alemanas. Por esta razón, mantienen un plan de vigilancia en este país, que responde a uno de sus objetivos estratégicos: convertirse en seguidor tecnológico.

Esta visión complementa una decisión estratégica que fue adoptada hace más de dos décadas: especializarse en herramientas especiales, reduciendo los plazos de diseño y fabricación. Para cumplir con este objetivo crearon con Ikerlan un sistema de diseño de la herramienta y de los procesos de fabricación; con ello, consiguieron reducir en un 83,33% el tiempo de producción, desde la concepción de la herramienta hasta su acabado final. Sin embargo, estiman que no tienen capacidad como para ser líderes en tecnología.

La combinación de las dos estrategias: mejora del proceso de diseño y producción y cambios en la organización de la red comercial ha dado sus frutos. Por eso hemos crecido de forma tan importante.

5.1.2.3. ARROSPE S.COOP

Arrospe es una cooperativa industrial creada en 1980 y dedicada a fabricación de bienes de equipos y componentes industriales; se centra en la realización de trabajos de calderería, concretamente en el diseño e instalación de aparatos y tuberías de acero inoxidable y acero al carbono.

Cuenta con dos líneas de negocio, que califican como complementarias:

- Instalaciones, se centra en proyectos de gran complejidad en torno a circuitos cabeceros, preparación de pastas, cocina de almidón y similares. Se trata de conducciones de acero inoxidable para el transporte de fluidos
- Aparatos, basada en la construcción de depósitos, tanques, separadores, mezcladores, intercambiadores.

Un elemento que relaciona ambas líneas es la capacidad de la empresa para diseñar una solución integral para resolver un problema planteado por un cliente.

Es importante señalar, que la información aportada por esta empresa es muy limitada, debido al escaso avance en materia de innovación.

Como bien reconoce, su gerente Javier De Cristóbal (2009), la empresa no cuenta con un modelo que les permita gestionar la innovación de forma estructurada, sino que se activan equipos de proyectos cuando surgen ideas innovadoras. No han definido líneas generales que procuren la continuidad de este proceso. Estas ideas innovadoras pueden provenir de fuentes internas (los propios operarios, comerciales de la organización), o de fuentes externas (peticiones expresas de los clientes).

Anualmente, la empresa promueve la generación y selección de ideas innovadoras que son transformadas en proyectos de innovación a desarrollar. Por lo general, suelen abordar entre 1-3 proyectos anuales, alcanzando entre el 26-50% de los objetivos planteados.

La responsabilidad de estos procesos recae básicamente sobre el Departamento de Calidad y Prevención, y la propia dirección de la empresa; aunque según sea el caso, pueden intervenir otras áreas funcionales de la empresa.

Respecto a la financiación de estos proyectos, De Cristóbal (2009) señala que suelen recurrir a subvenciones públicas autonómicas, de donde han obtenido subvenciones a fondo perdido y

anticipos reintegrables. Destaca el alto porcentaje de aprobación de solicitudes que han alcanzado durante el período de análisis: entre el 50-75% de las propuestas presentadas han obtenido la ayuda requerida.

En torno a estas solicitudes, De Cristóbal (2009) reconoce que la principal limitación para acceder a esta fuente de financiación es el alto nivel de exigencia que se mantiene desde los pasos iniciales, concretamente, en la elaboración de la solicitud.

5.1.2.4. DOILAN S.COOP

Doilan es un proyecto surgido desde el seno del Instituto de Aretxabaleta, quien decidió apoyar la iniciativa de tres emprendedores que iniciaron un negocio de calderería fina en 2003. El objetivo de esta iniciativa era generar un nuevo negocio, pero al mismo tiempo, ofrecer a los alumnos del Instituto Aretxabaleta la oportunidad de realizar prácticas en una empresa real, especializada en una tecnología más precisa que la calderería tradicional, y donde el elemento estético juega un rol básico.

Madinaibeitia (2009), director de la cooperativa, señala que el instituto donó maquinaria subutilizada, mientras que los tres emprendedores procedieron a realizar aportaciones económicas para poner en marcha el proyecto, así como sus conocimientos específicos en el núcleo del nuevo negocio. Asimismo, Doilan cuentan con la participación activa de otros agentes, entre los que destacan los Ayuntamientos de Aretxabaleta, Eskoriatza y Oñati, y las empresas Fagor y Ulma.

Los trabajos realizados por Doilan se caracterizan por la utilización de una tecnología más avanzada y una calidad que se percibe en los acabados de los productos que fabrican; éstos elementos constituyen sus rasgos diferenciadores del resto de empresas competidores, que no son demasiadas: “Nuestro objetivo es convertirnos en una compañía que ofrezca calderería fina de calidad para proveer a las empresas de la zona”, ratifica Madinaibeitia (2009).

Al igual que en el caso precedente, la información aportada por la empresa en torno a la gestión de la innovación es bastante limitada.

Se limitan a señalar que han implantado recientemente el Modelo Irizar, y con esta filosofía trabajan para proveer a las empresas soluciones integrales y de calidad. Su propio posicionamiento en el mercado, les exige mantenerse al día respecto a nuevas tendencias en el mercado.

Bajo esta filosofía, no disponen de un modelo de gestión de la innovación estructurado, sino que intentan crear un entorno favorable para que las personas de la organización se encuentren motivadas a aportar nuevas ideas; de todas maneras, procuran generar espacios concretos que permitan exponer ideas innovadoras al menos una vez al año.

Estas ideas se transforman en proyectos (entre 1 y 3 proyectos anuales), cumpliendo en un 50% los objetivos trazados.

Debido a su reciente creación, se mantienen en el mercado nacional, en el que han experimentado un crecimiento sostenido de sus ventas y, por ende, de su cuota de mercado.

5.2. CONCLUSIONES: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES

Los casos seleccionados y descritos en los apartados precedentes tienen por objeto dar respuesta a la pregunta: *¿Qué prácticas son empleadas en cooperativas industriales vascas para gestionar recursos públicos destinados a financiar la innovación, con el propósito de mejorar su posición competitiva?*

La motivación de esta acción radica en la identificación de buenas prácticas y su posterior divulgación, en el entendido de que las mismas pueden ser útiles para otras cooperativas industriales, con miras a articular un proceso que permita gestionar la innovación dentro de estas organizaciones (Ver Cuadro 36 y 37). Se pretende que estas prácticas detectadas constituyan un mecanismo de aprendizaje para propiciar la reflexión y la proactividad en otras organizaciones.

5.2.1. COMPARACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y LAS SUBVENCIONES EN LOS CASOS SELECCIONADOS

La elaboración de un análisis comparativo en la gestión de la innovación y las subvenciones en los casos seleccionados, ha supuesto la construcción de cuadros comparativos en las que se reflejan elementos básicos para cada caso.

Como queda expuesto en el cuadro 36, la gestión de la innovación y de las subvenciones públicas en las cooperativas seleccionadas de la Corporación MONDRAGON presentan los siguientes rasgos característicos:

- a. En su mayoría, se trata de empresas líderes en su sector, o referentes debido a la integralidad de las soluciones (producto y/o servicios) que ofrecen, y que participan tanto a nivel nacional como internacional.
- b. Existe un alto grado de definición del proceso de innovación (establecimiento de pasos, responsables, no así de tiempos), pero con escasa proporción de plasmación en procedimientos escritos, siendo ello un factor de riesgo para garantizar la continuidad del proceso, sobre todo, cuando se incorporan nuevas personas a la organización. A pesar de ello, se realizan grandes esfuerzos por crear una cultura innovadora que caracterice a la organización, y por ende, promueva la participación de los trabajadores en la generación de ideas y/o proyectos que mejoren la situación general de la empresa: desde soluciones puntuales que supongan mejoras continuas, hasta proyectos de mayor envergadura que exijan cambios organizativos.
- c. En el 57,14% de los casos, se observa la pertenencia a un grupo conformado por empresas de tamaño similar, con acceso a un centro tecnológico especializado en las áreas críticas de las empresas que participan en los mismos. No obstante, destaca el caso de Orona-Electra Vitoria por ser un grupo compuesto por empresas de tamaño sustancialmente diferente. Asimismo, se exceptúa el caso de Danobat Group, debido a su reciente creación, lo cual no ha permitido analizar la composición del mismo.
- d. Importante presencia y participación de clientes y proveedores en el desarrollo de proyectos de innovación, siendo destacable también la incorporación a los grupos estables de

innovación, de personas de la organización de áreas funcionales diversas, para disponer de una visión más amplia y completa acerca del proyecto en cuestión.

- e. Escasa sistematización para la generación de ideas innovadoras. Entre aquellos casos en los que se ha producido una estructuración incipiente, se observa diversidad de herramientas: desde la constitución de equipos con agentes externos o con personal propio exclusivamente, hasta la apertura total del proceso a toda la organización sin ningún tipo de dinámica concreta (Modelo Irizar). Sin embargo, se procura mantener una actitud proactiva, basada en la identificación de necesidades del mercado, así como tendencias futuras, frente a una posición reactiva, centrada en la recepción de solicitudes expresas de clientes/proveedores, entre otros.
- f. En relación con la selección de proyectos a ejecutar, la mayor parte de las experiencias denota una participación intensiva de las áreas de base de la organización (departamentos, equipos autogestionados, entre otros) en el estudio y análisis preliminar de ideas de proyectos, que conducen a una selección previa de los futuros proyectos a incluir en los planes de actuación anual y los planes de innovación a medio plazo, según sea la forma de trabajo de cada empresa. Con las recomendaciones derivadas de estas áreas, los altos mandos de la organización realizan la selección final de proyectos, tomando en consideración los objetivos estratégicos y los recursos necesarios para la ejecución de cada una de las propuestas.
- g. Destaca el caso de Estarta por ser el único que procura ejecutar proyectos, cuyos resultados son inciertos o se prevé que se producirán en el medio y largo plazo. Esta práctica es utilizada como mecanismo de formación de las personas de la organización tanto en la gestión de la innovación, como en proyectos en general.
- h. Las empresas analizadas disponen de recursos propios para financiar los proyectos de innovación de carácter estratégico, siendo común la concurrencia a programas de subvenciones para complementar la financiación de este tipo de proyectos, o abordar aquellos de menor importancia. Las empresas reconocen que el desarrollo de los proyectos estratégicos no está condicionada a la obtención de la ayuda de que se trate, pero afirman que las mismas permiten disponer de mayores recursos para profundizar en aquellos aspectos que consideren neurálgicos para la evolución futura de la empresa.
- i. En ninguno de los casos se observó la existencia de un mecanismo de evaluación de proyectos específicos, basado en indicadores predefinidos o en herramientas concretas, a pesar de que en su mayoría reconocieron que se evalúa periódicamente la evolución del proyecto, a fin de determinar las desviaciones respecto a la planificación inicial.
- j. Las subvenciones autonómicas han servido para financiar los proyectos de innovación de las empresas seleccionadas, existiendo convergencia con fuentes nacionales en una proporción significativa de los casos. Asimismo, se observa una elevada proporción de aprobación de solicitudes presentadas, según los datos aportados por las propias empresas.

Cuadro 36. Análisis comparativo entre casos seleccionados de la Corporación MONDRAGON: Gestión de la Innovación y de las Ayudas Públicas

Crterios	Sub-criterios	Fagor Electrodomésticos	Fagor Industrial	Irizar	Ampo	Orona Electra Vitoria	Urola	Estarta ⁶¹	Osatu	
Tamaño de empresa		Grande	Grande	Grande	Grande	Grande/mediana	Mediana	Pequeña	Pequeña	
Ámbito principal de actuación		Nacional-internacional	Nacional-internacional	Nacional-internacional	Nacional	Nacional-internacional	Nacional-internacional	Nacional-internacional	Nacional-internacional	
Evolución de las ventas nacionales		Crecimiento	Crecimiento	Estabilidad	Estable	Decrecimiento	Decrecimiento	Decrecimiento	Decrecimiento	
Evolución de las exportaciones		Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Decrecimiento	Crecimiento	Estable	
Posición competitiva	Percepción ⁶²	Buena (44,07)	Muy buena (99,34)	Muy buena (90,10)	Datos no suministrados	Datos no suministrados	Muy buena (95,91)	Muy buena (72,31)	Datos no suministrados	
	Evidencias	Quinta posición a nivel mundial	Identificados como proveedores de soluciones integrales	Proveedores de más amplia gama de productos; mejor posición que competidores (empresas familiares). Destacados con múltiples premios internacionales por la calidad de sus productos	Quinta posición a nivel mundial en productos de alto valor añadido	Octavo puesto a nivel mundial y líder a nivel nacional	Identificados en el mercado como proveedores de soluciones integrales, debido al dominio de diversas tecnologías	Único fabricantes a nivel nacional, por lo que son considerados como referentes. Concentran el 95% de los pedidos de rectificadoras.	Tienen presencia en mercados como Sudamérica, África y Asia que han logrado mantener, pero no crecer	
Innovación	Nivel de definición	Alto	Medio-Alto	Medio-Alto	Medio-Alto	Alto	Medio-Bajo	Alto	Medio-Bajo	
	Responsable(s)	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación general por Fagor Hometek, en conexión con las áreas de I+D+i de cada planta de Fagor Group 	<ul style="list-style-type: none"> Departamento de I+D+i y Consejo de Dirección 	<ul style="list-style-type: none"> Responsable de I+D+i 	<ul style="list-style-type: none"> Responsable de I+D+i 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Orona eic Responsables de I+D+i de cada empresa Comité de Tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> Responsable de I+D+i 	<ul style="list-style-type: none"> Director Gerente motiva la rotación del personal a distintas áreas funcionales. Equipos autogestionados creados para cada proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Departamento de I+D+i compuesto por ocho personas de las organización 	
	Participantes	<ul style="list-style-type: none"> Áreas de I+D+i de cada planta. Dentro del área de I+D+i de cada empresa del grupo, responsables de cada paso (selección, priorización y validación) Proveedores. Trabajadores. Cliente (en proceso) 	<ul style="list-style-type: none"> Comité Producto/Mercado Personas del Departamento de I+D+i Cientes 	<ul style="list-style-type: none"> Área de la empresa: marketing y dirección Personal interno en función al tipo de proyecto Cientes Proveedores Colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> Personal interno en función al tipo de proyecto Cientes Proveedores Colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> Centros Tecnológicos (Ikerlan) Partners industriales para productos concretos 	<ul style="list-style-type: none"> Personas de distintas áreas funcionales de la empresa 	<ul style="list-style-type: none"> Personas de distintas áreas funcionales de la empresa Cientes Centro tecnológico Proveedores 	<ul style="list-style-type: none"> Centros Tecnológicos (IKERLAN) Universidades 	
	Generación de ideas innovadoras (frecuencia)	Mensual	Anual	Trimestral	Diario	Mensual	Mensual	Anual	Sin periodicidad	
	Generación de ideas innovadoras (sistemática)	Partiendo de los ejes de innovación a nivel de grupo, se convoca la mesa de colaboradores tecnológicos (Ikerlan, Fagor Hometek, Mondragon Unibertsitatea), proveedores, trabajadores.	No sistematizado. Se centra en las reuniones del Comité Producto/Mercado; cuando identifica escasez de ideas o soluciones para un tema, se prevén sesiones de trabajo para generarlas	No sistematizado, pero debido a la filosofía del modelo Irizar, el proceso está abierto continuamente	No sistematizado, pero debido a la filosofía del modelo Irizar, el proceso está abierto continuamente	Responsabilidad del Comité de Tecnología que se reúne cada seis meses para definir perspectivas de futuro y propone un plan de actuación. Este plan es contrastado dentro de cada empresa	Reunión de un equipo multidisciplinar que se centra en la generación de ideas, en función de las necesidades y oportunidades detectadas en el día a día	A petición del cliente, se constituye un equipo que busca una solución. Desde la Gerencia se promueve pequeñas acciones para lograr la participación e implicación de las personas.	Reuniones periódicas con centros de conocimiento (universidades y centro tecnológico) quienes aportan conocimiento. El equipo de I+D+i busca la aplicación real de ese conocimiento	
	Fuentes de información (ideas)	<ul style="list-style-type: none"> Cliente (en proceso) Trabajadores Proveedores Centros tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> Delegados y clientes durante las visitas a fábrica 	<ul style="list-style-type: none"> Personal interno en función al tipo de proyecto Cientes Proveedores Colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> Personal interno en función al tipo de proyecto Cientes Proveedores Colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> Universidades Centros Tecnológicos 	<ul style="list-style-type: none"> Cliente (mediante un módem conectado a la maquinaria vendida que transmite información a la empresa acerca del rendimiento de la maquinaria). Comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> Cientes de mercados que priman más la calidad Cientes del mercado más cercano 	<ul style="list-style-type: none"> Centros Tecnológicos (IKERLAN) Universidades Competidores (a nivel técnico o comercial y de forma puntual) 	
	Proyectos	Selección de proyectos	La dirección de cada negocio/empresa aprueba los proyectos seleccionados	El Consejo de Dirección aprueba los proyectos a desarrollar anualmente.	En función de la a estrategia de la empresa, se identifican área generales de necesidades y oportunidades. Ellas determinan el proceso de generación de ideas y de selección de proyectos. Responsable de I+D+i establece líneas rectoras y cuadernos de cargas con especificaciones genéricas del proyecto. El Comité de Calidad y responsable de I+D+i realizan la selección final	En función de la estrategia de la empresa, se identifican área generales de necesidades y oportunidades. Ellas determinan el proceso de generación de ideas y de selección de proyectos. Responsable de I+D+i establece líneas rectoras y cuadernos de cargas con especificaciones genéricas del proyecto. El Comité de Calidad y responsable de I+D+i realizan la selección final	Elaboran un plan de innovación a 4 años, que se actualiza con el trabajo del Comité de Tecnología. Basados en las directrices definidas en estos instrumentos, se establecen las necesidades de investigación y los proyectos.	El equipo multidisciplinar creado para la identificación de ideas realiza una selección preliminar en función de esfuerzo, rentabilidad, cercanía con la tecnología, precio estimado en el mercado. La selección final se realiza en reuniones anuales donde se valora la factibilidad técnica; con esta información se hace una selección y se contrasta con el área comercial y con la gerencia.	Como regla general, procuran que un 70% de los proyectos a desarrollar generen resultados a corto y medio plazo. El 30% restante se refiere a proyectos con resultados inciertos o de mayor alcance; éstos son utilizados para formar a las personas tanto en innovación como en gestión de proyectos	Se sustenta en el sistema de calidad; según la información generada por este equipo (nueva normativa, nuevas prestaciones, entre otros) se eligen los proyectos a desarrollar. Sólo se eligen aquellos donde estén bien definidas las especificaciones, porque si no, es imposible comercializar el resultado debido a la normativa vigente para este sector
		Selección de fuentes de financiación	Disponen de presupuesto de innovación. Recurren a subvenciones para poder subcontratar centros de conocimiento	Disponen de presupuesto de innovación. Concurrer a programas de ayudas con los proyectos de más alto riesgo	Disponen de presupuesto de innovación, con los que financian los proyectos vitales para el futuro de la empresa Recurren a subvenciones con proyectos de menor	Disponen de presupuesto de innovación, con los que financian los proyectos vitales para el futuro de la empresa Recurren a subvenciones con proyectos de menor	Disponen de presupuesto de innovación. El 50% del mismo sirve para subcontratación de investigación a medio y largo plazo. Prevén un ratio de	Disponen de recursos propios para la innovación. Cuando se seleccionan los proyectos a ejecutar, se elige uno de ellos que se adapta a programas de ayudas que ya	Los proyectos estratégicos se financian con fuentes propias. El resto se financian con fuentes externas, por ejemplo, con subvenciones	Concurrer a programas de subvenciones que controlan con proyectos o partes de ellos donde se hace patente la innovación. Esto hace que se produzca una cofinanciación

⁶¹ Debido a la fusión de las cooperativas que formaban parte del Grupo Danobat, el proceso de innovación está siendo reconfigurado

⁶² Se trata de los resultados obtenidos en la autoevaluación realizada en el cuestionario suministrado.

Crterios	Sub-criterios	Fagor Electrodomésticos	Fagor Industrial	Irizar	Ampo	Orona Electra Vitoria	Urola	Estarta ⁶¹	Osatu
				envergadura, o aquellos que mejor se ajusten a las directrices de las convocatorias. La concesión de la ayuda no condiciona el desarrollo del proyecto si este es estratégico	envergadura, o aquellos que mejor se ajusten a las directrices de las convocatorias. La concesión de la ayuda no condiciona el desarrollo del proyecto si este es estratégico	financiación externa que debe ser conseguido. Se centran en las áreas y proyectos definidos. La identificación de las ayudas que se corresponden con estas prioridades se ha trasladado a Zabala Consulting.	dominan y generan la documentación para su presentación. En algún ocasión, han recurrido a Centros Tecnológicos para obtener la financiación mediante su intermediación. Se trata de proyectos ambiciosos y que superan la capacidad de la empresa.		en la mayoría de los proyectos.
	Mecanismos de evaluación de proyectos	Realizan reuniones y se analizan los resultados de los proyectos. No se aportan datos específicos acerca de herramientas de evaluación (decisiones correctivas, medidas de desviación permitidas).	Realizan reuniones quincenales de seguimiento. No se aportan datos específicos acerca de herramientas de evaluación	No se aportan datos específicos acerca de herramientas de evaluación, pero se indica que la evaluación se realiza durante todo el proceso por parte del equipo responsable del proyecto	No se aportan datos específicos acerca de herramientas de evaluación, pero se indica que la evaluación se realiza durante todo el proceso por parte del equipo responsable del proyecto	Disponen de un Comité Permanente que se reúne cada dos meses y evalúa el desarrollo de los proyectos, estableciendo el road mapping	No disponen de un proceso específico de evaluación	No disponen de un proceso específico de evaluación	No disponen de un proceso específico de evaluación
	% de cumplimiento de objetivos	26-50%	76-100%	51-75%	51-75%	51-75%	26-50%	26-50%	50-75%
	Nº de proyectos/año	Más de 10 proyectos	1-3 proyectos	1-3 proyectos	1-3 proyectos	4-6 proyectos	1-3 proyectos	1-3 proyectos	Varía de un año a otro
Subvenciones	Fuente pública de financiación de proyectos de innovación	<ul style="list-style-type: none"> Nacional Autonómica (GV) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) Autonómica (Diputación) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) 	ORONA <ul style="list-style-type: none"> Nacional ELECTRA VITORIA <ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) Hasta el 25%	<ul style="list-style-type: none"> Nacional Autonómica (GV) 	<ul style="list-style-type: none"> Nacional Autonómica (GV) Autonómica (Diputación) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) Autonómica (Diputación)
	% de aprobación de solicitudes	50-75%	50-75%	Más del 75%	Más del 75%	Hasta el 25%	0-25%	50-75%	25-50%
Prácticas detectadas		<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del proceso de innovación a nivel de grupo, donde se relacionan empresas entre las que existen sinergias. Creación de centro tecnológico Fagor Hometek, quien trabaja en red con otros centros de la Corporación MONDRAGON. Presta servicios a filiales. Trabajadores de las distintas plantas dedican parte de su jornada al centro tecnológico. Ecosistema de innovación (implantación del sistema en todas las unidades de negocio/filiales) Portafolio de ideas y proyectos y evaluación periódica de las mismas para su desarrollo y/o para su presentación en convocatorias de ayudas públicas Promoción de proyectos de innovación organizacional y productos. Subcontratación de Zabala Consulting para la gestión de las ayudas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de innovación radica en departamentos concretos, aunque se prevé la participación de otras áreas funcionales, según la necesidad. Visitas a fábrica con distribuidores, clientes actuales y potenciales como fuentes de información. Alta concentración en innovación de producto Subcontratación de Zabala Consulting para la gestión de las ayudas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de innovación semi-estructurado basado en un fuerte arraigo cultural derivado de la filosofía del modelo de gestión. Autonomía de los equipos autogestionados para el desarrollo de distintos proyectos de I+D+i Alta concentración en innovación de producto. Integración de diversos agentes en los procesos de innovación en producto (clientes, proveedores, centros tecnológicos) Subcontratación de Zabala Consulting para la gestión de las ayudas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de innovación semi-estructurado basado en un fuerte arraigo cultural derivado de la filosofía del modelo de gestión. Autonomía de los equipos autogestionados para el desarrollo de distintos proyectos de I+D+i Alta concentración en innovación de producto y procesos. Consideran la innovación desde la generación del producto hasta su proceso de optimización industrial. Integración de diversos agentes en los procesos de innovación en producto (clientes, proveedores, centros tecnológicos) Subcontratación de Zabala Consulting para la gestión de las ayudas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración del proceso entre una gran empresa y una mediana, garantizando una estructura de soporte para abordar los distintos tipos de innovación. Combinación de conocimientos (investigación básica del Centro tecnológico propio y de investigación aplicada derivada de equipos de trabajo dentro de cada empresa, respetando la particularidades de cada una) Siendo una prioridad la articulación del sistema de innovación, han aprovechado las ayudas públicas para este fin, creando una estructura sólida para abordar proyectos más ambiciosos. Subcontratación de Zabala Consulting para la gestión de las ayudas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración progresiva del proceso de innovación. Gestión interna de las ayudas mediante la coordinación de las áreas financiera, I+D+i y administrativo. Selección de un proyecto para una convocatoria que dominan para reducir los recursos empleados en esta tarea. Proyectos de gran envergadura (tecnológica y de inversión) se negocian con centros tecnológicos para alcanzar la financiación mediante ayudas públicas mediante la intermediación del centro. 	<ul style="list-style-type: none"> Pertenencia a un grupo, en el que mantienen relación con otras empresas y con un centro tecnológico propio. Entrada en mercados de referencia donde el nivel de exigencia del cliente es mayor (caso Alemania) Desarrollo de 30% proyectos con resultados a medio y largo plazo, como mecanismos de información y conocimiento. Rotación de personas dedicadas a trabajar directamente con el cliente. Actitud positiva al riesgo, con baja penalización de errores. Relación directa de las personas que proponen ideas en la elaboración de la propuesta y el desarrollo del proyecto, en el caso de que sea seleccionado. Gestión de las ayudas transferidas al Centro de Investigación del Grupo (IDEKO) para que identifique sinergias y programas de ayudas. Los proyectos que se presentan a convocatorias de subvenciones siempre se desarrollan en cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> Cofinanciación de todos los proyectos de innovación seleccionados para incrementar la posibilidad de obtener financiación pública Relación con competidores y distribuidores como fuente de información Desarrollo sólo de proyectos que tienen completamente definidas las especificaciones exigidas por la ley para su comercialización.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos mediante la aplicación del cuestionario y la realización de entrevistas.

- k. Es importante referirse al caso Orona-Electra Vitoria porque, debido a la relación cercana que mantienen y la estructura que comparten, recurren a las fuentes de financiación en función a su tamaño: mientras Orona acude a fuentes nacionales, Electra Vitoria lo hace a fuentes autonómicas (GV), lo cual les permite maximizar los recursos públicos que pueden obtener.
- l. Todas las grandes empresas estudiadas han externalizado la gestión administrativa de las subvenciones a Zabala Consulting; al interior de la empresa se centran en la identificación de los proyectos y su estructuración, mientras que la gestoría se encarga de seleccionar el programa que mejor responde a la demanda de la empresa, procediendo a la elaboración de las solicitudes y justificaciones. Las empresas que han adoptado este sistema destacan que la concurrencia a estas fuentes de financiación no generan conocimiento relevante para su actividad ordinaria, por lo que al ser considerado un proceso de bajo valor agregado, se decide subcontratarlo. En este sentido, señalan que la gestoría funge como ente coordinador entre las distintas áreas funcionales de las empresas (administración, finanzas, producción, entre otros), lo cual facilita el cumplimiento de las obligaciones contraídas.
- m. La situación de las pymes es diferente a la descrita: dos de ellas (una mediana y una pequeña) realizan la gestión internamente recurriendo exclusivamente a aquellos programas en los que ya han participado y que dominan, con miras a reducir la dedicación del personal técnico en labores burocráticas. Mientras Estarta, a pesar de su tamaño, hace uso de la estructura en la que participa y va de la mano del centro tecnológico del grupo en el que está afiliada para optimizar el proceso. En todo caso, las empresas de menor tamaño buscan alternativas para optimizar sus recursos humanos, con el fin de acceder a ayudas públicas, tomando en consideración las posibilidades de las que disponen.

Por su parte, la gestión de la innovación y de las subvenciones en las empresas seleccionadas afiliadas a ERKIDE presentan los rasgos característicos siguientes: (*ver Cuadro 37*)

- a. Son pymes con presencia nacional e internacional, ocupando posiciones competitivas destacadas en relación con sus competidores, o siendo consideradas referentes por dominar una tecnología específica o debido a su versatilidad para ofrecer soluciones integrales a sus clientes.
- b. Presentan procesos de innovación con una definición media-baja, cuya responsabilidad recae sobre un departamento específico (normalmente, de I+D+i) o en la propia gerencia de la empresa. A pesar de ello y durante el desarrollo de proyectos de innovación, son incorporadas personas de áreas funcionales diversas de la empresa, y en algún caso, clientes potenciales y actuales, no siendo éste último una práctica extendida entre este grupo de empresas.
- c. En las empresas de mayor tamaño relativo, se ha sistematizado el proceso de generación de ideas innovadoras, vinculándolo a las herramientas de vigilancia tecnológica. La información derivada de esta actividad, así como la proveniente de otros agentes (distribuidores, clientes, delegaciones) se utiliza para abordar nuevas ideas de proyectos que posteriormente son analizadas y profundizadas.

- d. En las empresas más pequeñas, la selección y estructuración de proyectos de innovación se realiza en la gerencia de la empresa, aunque en una de éstas, se está produciendo una reestructuración para implantar la conformación de equipos autogestionados con mayor poder de decisión. En las medianas empresas, los responsables de la vigilancia tecnológica realizan una selección preliminar de las ideas con mayor potencial y transmiten sus resultados al departamento de I+D+i, quien elabora una versión previa del plan definitivo para su presentación y aprobación en la gerencia de la empresa.
- e. Existe divergencia respecto a los criterios de selección de fuentes de financiación: las empresas de mayor tamaño, disponen de recursos propios que son repartidos de forma diferente. En un caso, se priorizan aquellos proyectos que derivan de una demanda de un cliente o que se prevé será rápidamente aceptado por el mercado. En otro caso, se asignan los recursos a proyectos alineados con la estrategia de la empresa.
- f. En este tipo de cooperativas, suelen concurrir a programas de subvenciones pero con estrategias distintas: o bien examinan anualmente las convocatorias y seleccionan los proyectos que se ajustan a las mismas, realizando internamente la gestión burocrática para la obtención de la ayuda; o recurren a centros tecnológicos.
- g. En las empresas más pequeñas se hace hincapié en la búsqueda de recursos públicos, debido a las limitaciones internas para abordar proyectos de gran envergadura, pero manifiestan su escasa capacidad para identificar el programa idóneo, así como la preparación de las solicitudes y justificaciones, entre otros aspectos.
- h. En todos los casos, las subvenciones gestionados por el Gobierno Vasco son las más frecuentes.
- i. Normalmente, no utilizan herramientas específicas para el evaluación del proyecto, a excepción de una empresa de tamaño medio, quien ha definido indicadores que estima pertinente para la propia empresa y sus clientes: tiempo, requisitos, nivel de reducción de costes, aceptación en el mercado, principalmente.

Una vez descrito el comportamiento de las cooperativas de la muestra teórica en torno a la innovación y las subvenciones, se estima necesario realizar una selección de las prácticas de gestión en torno a estos temas, lo cual exige el análisis de aspectos concretos que han sido reflejados en proposiciones referidas a tres ámbitos: Los principios cooperativos, la existencia y rol de un ente coordinador y la estructuración del modelo de gestión de la innovación.

En los siguientes apartados (apartados 5.2.2, 5.2.3 y 5.2.4) se analizan estos aspectos de forma individual; ello ha aportado información objetiva para la selección de buenas prácticas aplicadas en cooperativas industriales en torno a los temas en cuestión (apartado 5.2.5.).

Cuadro 37. Análisis comparativo entre casos seleccionados de ERKIDE: Gestión de la Innovación y de las Ayudas Públicas

Crterios	Sub-Criterios	Burdinola	Zubiola	Arrospe	Doilan	
Tamaño de la empresa		Mediana	Mediana	Pequeña	Pequeña	
Ámbito principal de actuación		Nacional-Internacional	Nacional-Internacional	Nacional-Internacional	Nacional	
Evolución de las ventas nacionales		Estable	Decrecimiento	Estable	Crecimiento	
Evolución de las exportaciones		Crecimiento	Decrecimiento	Crecimiento	-	
Posición competitiva	Percepción ⁶³	Datos no suministrados	Datos no suministrados	Muy buena (72,31)	Muy buena (97,90)	
	Evidencias	Son referentes a nivel nacional, con presencia internacional. Han logrado demostrar que la calidad de los productos es similar a la de los líderes del sector, pero los clientes guardan fidelidad a las marcas. Han participado directamente en los procesos de creación de normativas españolas aplicables en el sector.	Segunda posición a nivel nacional. Seguidores tecnológicos de los líderes (empresas alemanas) Son referentes en desarrollar productos de forma ágil y rápida, con una alta calidad	Entre su cartera de clientes, se encuentra empresas importantes como Smurfit Kappa, Krafft	Son referentes por utilizar una tecnología poco utilizada a nivel nacional (calderería fina). Cuentan con el apoyo de empresas referentes a nivel industrial como el caso de Fagor	
Innovación	Proceso	Nivel de definición	Medio-Bajo	Medio-Alto	Baja	Medio-Bajo
		Responsable(s)	Responsable de I+D+i	Equipo de proceso para el desarrollo de nuevos productos	Gerencia de la empresa, conjuntamente con el Departamento de Calidad y Prevención	Gerencia de la empresa
		Participantes	<ul style="list-style-type: none"> Equipos de trabajo por proyecto Comité de Innovación (un coordinador, representantes del departamento tecnológico y comercial; personas de la empresa relacionados con el ámbito del proyecto) Cientes 	<ul style="list-style-type: none"> Personas de otras áreas funcionales de la empresa, sólo en caso de requerirlo. 	<ul style="list-style-type: none"> Personas de distintas áreas funcionales de la empresa, en función de las necesidades del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> Por la filosofía del modelo de gestión, toda la organización se encuentra implicada en el proceso de innovación.
		Generación de ideas innovadoras (frecuencia)	Sin definir	Mensual	Anual	Anual
		Generación de ideas innovadoras (sistemática)	Se han designados responsables por actividad de vigilancia tecnológica, quienes captan información, la analizan y discuten semanalmente; trasladan los resultados al departamento de innovación.	El equipo de innovación utiliza la información de la plataforma de vigilancia tecnológica para generar ideas de proyectos. Estas se analizan mensualmente. Se define un responsable para cada idea (aquellas que sean consideradas más cercanas a la estrategia de la empresa o a las necesidades de futuro) para que realice un análisis más profundo de la misma y presente los resultados	No está sistematizado.	No sistematizado, pero debido a la filosofía del modelo Irizar, el proceso está abierto continuamente
	Fuentes de información (ideas)	<ul style="list-style-type: none"> Comerciales Técnicos de producción Cualquier persona interna o externa a la organización Responsables por actividad de vigilancia tecnológica: competencia, patentes, nuevos productos, nuevos autómatas. 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma de vigilancia tecnológica Delegaciones en otros países Visitas a ferias nacionales e internacionales Cientes 	<ul style="list-style-type: none"> Cientes Personal interno Comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> Personas de la organización Cientes 	
	Proyectos	Selección de proyectos	En base al análisis de las ideas realizado por los equipos de trabajo, el Departamento de Innovación elabora un plan de desarrollo de proyectos. Este plan es analizado por el Comité de Innovación y establece prioridades entre las distintas ideas, en función al nivel de afectación de la estrategia de la empresa) Las ideas prioritarias son analizadas por la dirección. El resto de ideas son analizadas en el comité de innovación, quien prepara la respuesta a la persona (interna o externa) que ha presentado la propuesta	Los resultados que presenta la persona asignada para profundizar en la idea innovadora son presentados en el equipo de innovación, quien decide aquellos proyectos que seguirán su desarrollo y aquellos que serán descartados.	Gerencia de la empresa en base a estrategia de la empresa y disponibilidad de recursos (internos o externos)	Gerencia de la empresa; en proceso de reestructuración para implantar totalmente el modelo Irizar
		Selección de fuentes de financiación	En función de los proyectos seleccionados asigna recursos para cada uno, haciendo uso de un presupuesto general de innovación. La concurrencia a programas de ayudas públicas se realiza en función de la estrategia de la empresa, es decir anualmente analizan aquellos programas que mejor responden a sus objetivos estratégicos, y seleccionan el proyecto a presentar. Suelen hacerlo de forma secuencial: nivel autonómico, nacional y europeo.	Cuando se trata de nuevos productos que derivan de una demanda de un cliente y/o se ajustan a las líneas de trabajo de la empresa se abordan con recursos propios. Cuando recurren a subvenciones nacionales y autonómicas suelen hacerlo en colaboración con centros tecnológicos, gestionando internamente las solicitudes y justificaciones del proyecto. Mientras que en el caso de recursos europeos, siempre concurren de la mano de un centro tecnológico, quien se encarga de la gestión integral de las ayudas	Combinación de recursos propios y subvenciones debido a las limitaciones derivadas de su tamaño para disponer de un presupuesto de innovación	Combinación de recursos propios y subvenciones debido a las limitaciones derivadas de su tamaño para disponer de un presupuesto de innovación
		Mecanismos de evaluación de proyectos	Han definido indicadores que son controlados a lo largo del desarrollo del proyecto: tiempo, requisitos, nivel de reducción de costes, aceptación en el mercado	No se aportan datos específicos acerca de herramientas de evaluación, pero se indica que la evaluación se realiza durante todo el proceso por parte del equipo responsable del proyecto	No disponen de un proceso específico de evaluación	No disponen de un proceso específico de evaluación
		% de cumplimiento de objetivos	No se han suministrado datos	No se han suministrado datos	26-50%	26-50%

⁶³ Se trata de los resultados obtenidos en la autoevaluación realizada en el cuestionario suministrado.

Criterios	Sub-Criterios	Burdinola	Zubiola	Arrospe	Doilan
	Nº de proyectos/año	Varían sustancialmente de un año a otro	Varían sustancialmente de un año a otro	1-3 proyectos	1-3 proyectos
Subvenciones	Fuente pública de financiación de proyectos de innovación	<ul style="list-style-type: none"> Nacional Autonómica (GV) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) Autonómica (Diputación) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV) 	<ul style="list-style-type: none"> Autonómica (GV)
	% de aprobación de solicitudes	No se suministran datos	No se suministran datos	50-75%	No se suministran datos
Prácticas detectadas		<ul style="list-style-type: none"> Se analizan todas las propuestas recibidas y todas reciben una respuesta en el menor tiempo posible. Han definido a responsables por actividad de vigilancia tecnológica, quienes se encargan de recabar y analizar información relevante para la generación de nuevos proyectos. Por cada proyecto seleccionado, se realiza un estudio exhaustivo de agentes pertinentes para establecer colaboraciones con los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> Han participado en proyectos financiados con fondos europeos como colaboradores del líder de proyecto. En todos casos, se trata de temas en los que han realizado las fases iniciales de la investigación con financiación autonómica para tener la seguridad de que pueden abordar el proyecto. Disponen de una plataforma informática con la que realizan vigilancia tecnológica y que sirve como punto de discusión en las reuniones del equipo responsable de la innovación. Análisis preliminar de las ideas innovadoras a cargo de un responsable Prestan especial atención en las alianzas útiles para innovar, como sería el caso de los proveedores y clientes. 	<ul style="list-style-type: none"> No tienen estructurado el proceso, sino que activan equipos de trabajo y planifican cuando surgen ideas innovadoras. Innovación centrada en soluciones a medida del cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> Implantación reciente del modelo Irizar, que ha permitido mayor implicación de las personas en el proceso de innovación

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos mediante la aplicación del cuestionario y la realización de entrevistas.

5.2.2. PROPOSICIÓN 5: PRINCIPIOS COOPERATIVOS Y GESTIÓN

Considerando que el objeto de estudio de esta investigación ha tenido como centro el modelo cooperativo, se estimó pertinente analizar el efecto de los principios cooperativos en la gestión tanto de la innovación como de las ayudas públicas; por tal razón, y partiendo del estado del arte, se formuló la siguiente proposición:

P5(i): La aplicación de los principios cooperativos en la gestión de recursos públicos para financiar la innovación, ha traído como consecuencia un mejor aprovechamiento de tales ventajas, incidiendo positivamente en los niveles de competitividad de las empresas respectivas.

P5(ii) La creación de redes y alianzas ha constituido un factor esencial para que cooperativas de menor tamaño relativo puedan acceder a fuentes de financiación pública, gestionando dichas ayudas de forma eficaz para complementar el esfuerzo propio dedicado a la innovación. Los principios de gestión democrática de los socios y el interés por la comunidad han contribuido igualmente con esta situación.

A tal efecto, se ha elaborado una matriz que relaciona las variables en estudio: Innovación, Y Competitividad, con comportamientos cooperativos y evidencias extraídas de la muestra teórica (*Ver cuadro 38*).

Como conclusión, se estima necesario resaltar la inexistencia de información que permita apoyar inequívocamente las proposiciones formuladas. Si bien se han observado evidencias que inciden positivamente en la innovación y la competitividad en los casos analizados, no es posible establecer una relación causal respecto a los valores y principios cooperativos y dichas evidencias, puesto que son prácticas que son susceptibles de ser aplicadas en entornos no cooperativos.

CEPES (2009: 21) señala que la existencia de valores en las empresas cooperativas permite la generación de un modelo de gestión innovador que difiere sustancialmente de las empresas capitalistas; se sustentan en la transparencia y la participación de los socios, propiciando un escenario para innovar y poner en marcha una estrategia orientada al cliente, haciendo posible la viabilidad económica y la responsabilidad social.

En este sentido, se entiende que el apoyo institucional que pueda proveerse a este tipo de empresas, es susceptible de generar efectos positivos en otros entornos, como consecuencia del compromiso de las cooperativas con el entorno en el que se ubican y de configurarse como un escenario donde la persona es el centro del modelo.

En palabras de Yarritu (2010: 15) las cooperativas han demostrado resistir mejor a las épocas de crisis, debido a que su motivación esencial no es la maximización de los beneficios en el corto plazo, sino su compromiso con la actividad que desempeña y con la generación de puesto de trabajos estables y de calidad. Por su parte, Pedreño (2009: 8) ratifica la propia esencia del modelo, destacando su carácter más equilibrado e innovador en materia socioeconómica, que actúa como parte del conjunto de la economía; aporta “cohesión social, empleo de calidad, generación y mantenimiento del tejido social y económico y la innovación social”.

Cuadro 38. Innovación y Competitividad: Comportamientos cooperativos identificados en la Muestra Teórica

Nivel de Competitividad ⁶⁴	Factores que afectan la Innovación ⁶⁵	Principios Cooperativos	Evidencia detectada
Nivel Meta (relacionado con la sociedad; refiere a los valores)	Cultura	<p>Se observa una importante relación con la propia esencia del modelo cooperativo: se está produciendo una alineación cada vez más clara entre los valores cooperativos y la configuración de un nuevo modelo empresarial basado en la responsabilidad social. El cooperativismo crea oportunidades de negocio en zonas de poco nivel de atracción para inversores tradicionales (CEPES, 2009: 22)</p> <p>Uribe (2002: 374) entiende que existe una relación entre los valores cooperativos y el compromiso de las cooperativas con la comunidad; todos estos valores influyen sobre el comportamiento de este tipo de empresas en el que constituye su entorno.</p> <p>Agirre (2001: 100) señala que los principios cooperativos aportan una solución real para afrontar los cambios vertiginosos y continuos que se derivan de la competitividad y que exigen la aplicación de nuevos modelos organizativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> No se disponen de evidencias respecto a la aplicación del principio referido (compromiso con el entorno), pero se observa una actitud de apertura, de lo cual se presupone el establecimiento de redes y relaciones de más amplitud que permiten observar comportamientos más cercanos con otro tipo de agentes.
Nivel Macro (Entorno Macroeconómico; definición de políticas)	Disposiciones legales (Barreras y factores estimuladores producto de la legislación)	<p>Se entiende este factor en sus tres dimensiones: Regulación, Financiación y Funcionalidad (Mas-Verdú, 2003: 129), pero se hace hincapié en el aspecto relacionado con la financiación, porque es el que puede incidirse.</p> <p>Es destacable la relación observada en torno al principio de participación económica e interés por la comunidad.</p> <p>La participación económica exige el compromiso de los socios por mantener reservas para hacer frente a diversas acciones y actividades de la propia empresa (Aranzadi, 1976: 90).</p> <p>Uribe (2002: 265) señala que la legislación cooperativa exige el fortalecimiento de la empresa mediante la creación de fondos de reservas, que en parte no son repartibles, bajo ningún concepto. Asimismo, entendiendo que existe una propiedad común, se presupone el interés de los asociados para fortalecer su empresa, mediante el incremento de sus aportaciones y/o la constitución de reservas.</p> <p>No obstante, este elemento también puede considerarse una debilidad del modelo cooperativo, por cuanto ve limitada sus posibilidades de acceder a fuentes externas de financiación (venta de acciones, por ejemplo)⁶⁶</p> <p>De igual manera, y en relación directa con las disposiciones legales en materia de financiación, se evidencia una relación relevante con el principio de interés por la comunidad. En definitiva, la transferencia de recursos públicos a este tipo de empresas con el objetivo de promover la innovación puede constituir un factor estimulador de dinámicas positivas en el entorno; como ha sido referido, Agirre (2001: 95) refuerza el compromiso de estas empresas con la generación de empleo y riqueza en el entorno en el que operan.</p> <p>La propiedad compartida exige un alto grado de transparencia en la gestión de los fondos de la empresa, lo cual facilita el proceso de control y seguimiento de las ayudas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> La mayoría de los casos (9 de 12) analizados disponen de un presupuesto específico para financiar proyectos de innovación de carácter estratégico para el futuro de la empresa, y/o aquellos que derivan directamente de una demanda específica de un cliente. En el resto de los casos, se hace hincapié por optar por fuentes de financiación pública en clave de cofinanciación. Incluso, el caso de Osatu destaca por ser un ejemplo claro de que la utilización de ayudas públicas se limita a apoyar sólo aquellas partes del proyecto donde se concentra la innovación. Son destacables los casos que registran un elevado nivel de cumplimiento de objetivos en los proyectos de innovación y de grado de aprobación de solicitudes de subvenciones: Grupo Fagor, Irizar, Ampo, Estarta No se disponen de datos específicos que permitan aportar evidencias acerca del principio de interés por la comunidad.

⁶⁴ Se ha tomado como referencia la propuesta de Esser et al. (1994) respecto a la competitividad sistémica (Ver apartado 2.3.2 de este documento)

⁶⁵ Adaptación de los factores que afectan a la innovación propuestos en el Manual de Oslo de la OCDE (2005) y FORFÁS (2006). Para más detalles ver apartados 2.2.2 de este documento.

⁶⁶ Ver planteamiento de Vargas (1995: 187) y Morales (1993: 47-48) en apartado 2.4.4.

Cuadro 38. Innovación y Competitividad: Comportamientos cooperativos identificados en la Muestra Teórica (Cont.)

Nivel de Competitividad ⁶⁷	Factores que afectan la Innovación ⁶⁸	Principios Cooperativos	Evidencia detectada
Nivel Meso (Construcción de redes de colaboración inter-empresarial)	Clústeres y redes de innovación	<p>Bakaikoa et al. (2004: 268) argumenta que una de las ventajas más significativas del modelo cooperativo es el principio de intercooperación, que se aproxima al concepto de redes empresariales.</p> <p>En palabras de Aranzadi (1976: 93) la lógica que se encuentra detrás de este principio es la misma lógica del movimiento cooperativo: "la cooperación entre personas se complementa con la cooperación entre cooperativas"</p> <p>Pérez (2003: 206) destaca que la solución cooperativa hace uso de la unión de grupos, sin que se pierda la identidad. Ello fomenta la eficacia de los grupos, con la agilidad de las unidades pequeñas con capacidad de decisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una de los casos más atípicos es el de Orona-Electra Vitoria debido a que se produce una alianza entre empresas de dimensiones sustancialmente diferentes, que procuran intercambiar conocimientos entre las unidades más cercanas al mercado (unidades de I+D+i de cada empresa) con la visión más general del Centro Tecnológico y de supraestructura de coordinación. En todo caso, se respeta a las unidades de bases y sus particularidades. • En todos los casos analizados, en mayor o menor medida, se hacen patentes comportamientos colaborativos con agentes de diversa índole (centros de conocimiento, empresas), con el fin de intercambiar conocimiento y diseñar soluciones reales que puedan ser absorbidas por el mercado. • El Grupo Fagor exhibe un comportamiento colaborativo no sólo entre las distintas unidades de negocio de las empresas ubicadas en su entorno más próximo, sino que se encuentran articulando una red con todas sus filiales a nivel mundial. • Por su parte, Burdinola participa en redes vinculadas a la definición de disposiciones legales, porque entiende que puede incidir en la normativa que posteriormente deberá ser asumida por el sector, y que condiciona su actuación.
Nivel Micro (Capacidad de gestión, identificación de mejores prácticas, interactuar con agentes)	Cultura innovadora	<p>Se observa relación con el principio de adhesión libre y voluntaria, considerando que el ingresar a una empresa cooperativa supone la aceptación de sus normas de funcionamiento, las cuales tienden a ser de alguna forma, parte de la cultura organizacional.</p> <p>Como señala Kaplan y Drimer (1981: 112) la adhesión a una empresa de este tipo supone asumir las responsabilidades propias de la calidad de asociado.</p> <p>Uribe (2002: 221) señala que en una cooperativa deben participar aquellos para quienes la cooperación es más que un simple medio para solucionar problemas económicos; debe ser "...un instrumento de superación integral"</p> <p>Mozas (1998: 148) señala que este principio se corresponde con el valor cooperativo de la igualdad entre todas las personas que forman parte de la organización. Ello puede entenderse como un factor estimulador para innovar, considerando que existe apertura para que todas las personas participen dentro de la organización.</p> <p>En este apartado también se ha determinado relación con el principio de gestión democrático, pero el mismo será analizado en el punto referido a estructuras organizacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los casos donde se percibe con mayor facilidad la creación de una cultura innovadora de forma explícita son Ampo e Irizar, principalmente; en menor medida, Urola y Doilan. Ello responde a la aplicación del modelo Saratxaga. • La práctica de rotación de las personas de la organización para trabajar directamente con el cliente puede favorecer el establecimiento de una cultura orientada al cliente y por ende a la innovación. • Implantación del Ecosistema de innovación y creación de portafolio de ideas innovadores en el Grupo Fagor. • Desarrollo de proyectos sin resultados inmediatos como mecanismo de formación y de generación de rutinas de innovación (Estarta). • Respuesta a todas las propuestas recibidas en materia de innovación (Burdinola) • Apertura de los equipos de innovación para la incorporación de personas de distintas áreas funcionales (se observa esta práctica en todos los casos, pero con mayor intensidad en algunos, como sería el caso de Irizar, Ampo, Urola, Estarta, Arrospe, Doilan) • Atendiendo a la clasificación propuesta por Diedrichs et al. (2006: 15)⁶⁹ respecto a las fases de excelencia de la cultura de la innovación, las empresas de la muestra teórica se podrían clasificar de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> • Fase 4 (Factor esencial e indispensable): Grupo Fagor, Irizar, Ampo, Estarta, Burdinola • Fase 3 (Factor de apalancamiento): Osatu, Zubiola, Urola • Fase 2 (Inicio_Facilitador del desarrollo): Arrospe, Doilan

⁶⁷ Se ha tomado como referencia la propuesta de Esser et al. (1994) respecto a la competitividad sistémica (Ver apartado 2.3.2 de este documento)

⁶⁸ Adaptación de los factores que afectan a la innovación propuestos en el Manual de Oslo de la OCDE (2005) y FORFÁS (2006). Para más detalles ver apartados 2.2.2 de este documento.

⁶⁹ Para más detalles acerca de la clasificación de Diedrichs et al. (2006), consultar apartado 2.2.2.

Cuadro 38. Innovación y Competitividad: Comportamientos cooperativos identificados en la Muestra Teórica (Cont.)

Nivel de Competitividad ⁷⁰	Factores que afectan la Innovación ⁷¹	Principios Cooperativos	Evidencia detectada
Nivel Micro (Capacidad de gestión, identificación de mejores prácticas, interactuar con agentes) Cont.	Problemas técnicos y Educación (Dificultades para introducir las innovaciones en el mercado, difusión e incorporación de los resultados en el proceso productivo)	<p>Otro aspecto relevante en este análisis se refiere a la formación, la capacitación y la información. Bakaikoa et al. (2004: 267) argumenta que el proceso innovador depende de la existencia de capital humano adecuado: como ha sido referido en el estado del arte, la ventaja competitiva de una empresa radica en la disponibilidad de personal capaz de generar conocimiento útil y de aplicación real.</p> <p>Asimismo, afirma que las empresas que disponen de un buen nivel de capital humano, capaz de asimilar rápidamente el conocimiento, acompañado de redes interempresariales y principios y valores cooperativos son factores que favorecen la creación de equipos de trabajo eficientes y de calidad, mejorando además el flujo de información y conocimiento entre los agentes (Bakaikoa et al., 2004: 267)</p> <p>Uribe (2002: 296-298) concluye que la cooperativa entiende la educación como una responsabilidad ineludible y vital, que le permite difundir la propia doctrina cooperativa y capacitar técnicamente a las personas que forman parte de la organización: "...el cooperativismo es un movimiento educativo que utiliza la acción económica..."</p> <p>Del Águila y Padilla (2010: 151) ratifica la relación entre nivel formativo y propensión a innovar: "...A mayor nivel formativo del personal mayor propensión a innovar por parte de las empresas de economía social"</p> <p>Este factor también se vincula con el principio de intercooperación. Aunque el mismo será analizado en el apartado referido a Redes de innovación, es importante señalar que la actitud positiva hacia la cooperación con clientes y demás agentes es un mecanismo que permite solventar los problemas técnicos. Por ejemplo, se podrán conocer con mayor certeza las necesidades reales de los clientes, siendo ello susceptible de mejorar la absorción de las innovaciones en el mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos sin resultados inmediatos como mecanismo de formación y de generación de rutinas de innovación (Estarta). • En la mayoría de los casos analizados, los clientes, proveedores y otros agentes intervienen directamente en el proceso de diseño y desarrollo de los nuevos productos y/o soluciones que responden a una necesidad. • Son destacables las visitas a fábricas organizadas por Fagor Industrial para dar a conocer sus nuevos productos y/o servicios a clientes actuales y potenciales (distribuidores y usuario final). • La relación cercana entre la unidad de I+D+i y el Centro Tecnológico (Grupo Fagor, Grupo Orona, Grupo Danobat) permite mantener un equilibrio entre investigación básica y aplicada. • Burdinola ha fragmentado las actividades de vigilancia tecnológica, asignando un responsable para cada paso; éstos se encargan de realizar análisis de las tendencias identificadas y su potencial de aplicación en los productos que ofrecen.

⁷⁰ Se ha tomado como referencia la propuesta de Esser et al. (1994) respecto a la competitividad sistémica (Ver apartado 2.3.2 de este documento)

⁷¹ Adaptación de los factores que afectan a la innovación propuestos en el Manual de Oslo de la OCDE (2005) y FORFÁS (2006). Para más detalles ver apartados 2.2.2 de este documento.

Cuadro 38. Innovación y Competitividad: Comportamientos cooperativos identificados en la Muestra Teórica (Cont.)

Nivel de Competitividad ⁷²	Factores que afectan la Innovación ⁷³	Principios Cooperativos	Evidencia detectada
<p>Nivel Micro (Capacidad de gestión, identificación de mejores prácticas, interactuar con agentes)</p> <p>Cont.</p>	<p>Estructuras Organizacionales</p>	<p>Fernández y Velasco (2008: 22) realizan un estudio comparativo entre empresas vascas innovadoras, cooperativas y no cooperativas, a fin de determinar si alguno de estos grupos gestionan mejor la innovación, y a pesar de concluir que no existen suficientes evidencias para sustentar esta afirmación, resaltan la coherencia existente en las empresas cooperativas respecto a los elementos más importantes para gestionar la innovación: la organización, los recursos financieros y el proceso de innovación. Sobre ellos argumentan que se observa una amplia implantación en los casos analizados.</p> <p>Consideran que las entidades de la Economía Social en general, cuentan con una estructura organizativa que facilita la sistematización necesaria para gestionar la innovación, lo cual se entiende como un factor estimulador de los procesos innovadores. Respecto al propio proceso, señalan que existe un delicado equilibrio en este sentido, debido a que la innovación debe ser un proceso creativo, agradable, voluntario, que se enfrenta a la escasez de los recursos, una débil relación entre mercado y cliente, y deficientes rutinas tecnológicas. Por estas razones, se requieren estructuras flexibles, capaces de crear unión entre la creatividad y la innovación (Fernández y Velasco, 2008: 7).</p> <p>Estas estructuras deben favorecer el flujo de información, la comunicación y cooperación entre miembros, y en su relación con otros agentes. Deben ser capaces de conectar a los empleados a todos los niveles, y fomentar las interacciones personales. Constatan además que "...las cooperativas son más sistemáticas en el despliegue de las prácticas y rutinas innovadoras en la organización y más consistentes de los elementos de la gestión de la innovación" (Fernández y Velasco, 2008: 13).</p> <p>Estos elementos se encuentran estrechamente relacionados con el principio de gestión democrática de los socios, el cual permite la participación activa de las personas dentro de la estructura empresarial. Aunque se presupone que dicho principio está arraigado dentro de este tipo de empresas, y que por ende, la participación de los asociados es más activa, no es menos cierto que existe un alto componente psicológico-moral, en palabras de Uribe (2002: 239):</p> <p>Se ha dicho con frecuencia que la Cooperación es, por sobre todo, una actitud del espíritu. Podría precisarse la frase aplicándola a la democracia cooperativa que tienen sus raíces y se alimenta del espíritu de los asociados. Esto significa que, en las cooperativas, la democracia surge y se desarrolla únicamente si los asociados poseen y cultivan determinadas condiciones psicológico-morales; si estas faltan existirá tal vez la apariencia pero no la realidad de esa democracia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esta flexibilidad estructural se observa en el caso de Irizar, Ampo, Urola y Doilan , cuyo modelo de gestión considera a la persona como el centro del proceso, porque son éstas la fuente básica de innovación. A pesar de un bajo nivel de estructuración en estos casos, se observa un esfuerzo creciente por crear una cultura dentro de la organización que sea capaz de motivar la participación de los trabajadores en la aportación de soluciones que generen valor para el cliente. • Este comportamiento flexible es observable también en el caso de Estarta, el cual se pone en marcha mediante la rotación periódica de las personas para procurar que se mantengan en relación directa con los clientes; esta dinámica es una herramienta para sensibilizar a los propios trabajadores acerca de las necesidades crecientes y cambiantes de los clientes. • Asimismo, el caso de Oróna-Electra Vitoria puede considerarse un ejemplo relevante, debido a que mantiene dos estructuras coordinadas: la I+D+i al interior de cada empresa y la I+D+i a nivel de grupo, ambas estructuras se mantienen en continua clave de retroalimentación, pero al propio tiempo, garantizan niveles más bajo de toma de decisiones respecto al día a día de cada una de las organizaciones que comparten la gestión de la innovación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos mediante la aplicación del cuestionario y la realización de entrevistas.

⁷² Se ha tomado como referencia la propuesta de Esser et al. (1994) respecto a la competitividad sistémica (Ver apartado 2.3.2 de este documento)

⁷³ Adaptación de los factores que afectan a la innovación propuestos en el Manual de Oslo de la OCDE (2005) y FORFÁS (2006). Para más detalles ver apartados 2.2.2 de este documento.

Partiendo de los elementos analizados, específicamente respecto a la imposibilidad de establecer la relación causal entre los comportamientos detectados y la aplicación de los principios cooperativos se ha procedido a la reelaboración de la proposición 5, a fin de matizar dichas aseveraciones.

En palabras de Fernández y Velasco (2008: 8), la forma jurídica de una empresa influye en su actuación, pero el factor más importante y que condiciona en mayor medida el comportamiento de una organización es su filosofía. Reconocen que las empresas cooperativas y de la economía social en general, cuentan con estructuras organizativas que permiten sistematizar de forma más fácil la gestión de la innovación, por lo que es normal que se tomen como referencia.

P5(i): La aplicación de los principios cooperativos en la gestión de recursos públicos para financiar la innovación, pueden contribuir positivamente con el mejor aprovechamiento de las ventajas inherentes a la aportación de valor al mercado, incidiendo positivamente en los niveles de competitividad de las empresas respectivas.

P5(ii) La creación de redes y alianzas ha constituido un factor esencial para que cooperativas de menor tamaño relativo puedan acceder a fuentes de financiación pública, gestionando dichas ayudas de forma eficaz para complementar el esfuerzo propio dedicado a la innovación.

P5(iii) La aplicación de políticas y prácticas respecto al principio de gestión democrática de los socios puede favorecer la promoción de la cultura innovadora dentro de la organización y el acercamiento al mercado, con miras a facilitar el proceso de absorción de las innovaciones generadas.

P5(iv) Por su parte, la aplicación del principio de interés por la comunidad en las empresas cooperativas permite centrifugar las ventajas percibidas por empresas beneficiarias de subvenciones a otros agentes de sectores relacionados con la nueva propuesta de valor, pudiendo ser una herramienta para maximizar los resultados esperados de los proyectos financiados con fondos públicos. Este comportamiento se corresponde con el objetivo de la administración pública de establecer normas que rijan las transacciones económicas con el fin de alcanzar una redistribución más justa y equitativa de la riqueza.

5.2.3. PROPOSICIÓN 6: INFLUENCIA DEL COORDINADOR Y NIVEL DE COMPETITIVIDAD

Como se ha indicado en apartados previos, la conformación de grupos empresariales⁷⁴ y la aplicación de principios cooperativos constituyen factores estimuladores de la innovación. Tomando estas aseveraciones como punto de partida, se planteó la siguiente proposición:

P6: A medida que la influencia del ente coordinador para profundizar en los principios cooperativos es mayor, debido a la delegación de poder acordada y/o a la posibilidad de obtener recursos adicionales del mismo para apoyar su actividad innovadora, se obtendrán mayores resultados en la posición competitiva de estas empresas.

La investigación desarrollada se ha centrado en los dos grupos a los que están adscritas las cooperativas industriales vascas: Corporación MONDRAGON y ERKIDE. Se ha podido constatar la diferencia sustantiva entre ambas organizaciones, específicamente en lo que respecta a las características de las empresas que las conforman y a las líneas de actuación y gestión.

⁷⁴ Ver apartado 5.1, en el que se hace referencia a las conclusiones referidas en el Libro Blanco del Sistema Vasco de Innovación (Gobierno Vasco, 2005a: 160) acerca de este asunto.

Respecto a **las características de las empresas agrupadas en cada organización**, es importante retomar los datos respecto a la muestra del estudio y que son expuestos en la tabla 29. Como queda reflejado en la misma, se registra un comportamiento directo entre tamaño y número de empresas afiliadas a la Corporación, lo que se traduce en el hecho de que las empresas de mayor tamaño relativo forman parte de esta organización: aglutina a la totalidad de grandes cooperativas; un 65,79%% de las medianas empresas; 24,49% de las pequeñas cooperativas.

Tabla 29. Clasificación de las Cooperativas Industriales Vascas según Grupo de afiliación

Tamaño	ERKIDE	MONDRAGON	No afiliadas	TOTAL
Grande	0	22	0	22
Mediana	12	25	1	38
Pequeña	28	12	9	49
Microempresa	9	0	10	19
Total	49	59	20	128

Fuente: Registro de Cooperativas (2008), ERKIDE (2008a/2008b), MONDRAGON (2009).

En el caso de ERKIDE, se evidencia una mayor concentración de pequeñas empresas: 57,14% de las cooperativas de este tamaño contenidas en la muestra; 31,58% de las medianas; y 47,37% de las microempresas. Sobre el particular, Mendiola (2009) señala que las cooperativas de MONDRAGON tienen un peso muy importante dentro de la federación: “todas las empresas de MONDRAGON pertenecen a ERKIDE, y participan ampliamente en los órganos de gobierno, específicamente en el Consejo Rector. La mitad de sus miembros son consejeros de MONDRAGON: está el presidente de ORONA, el de FAGOR, el Presidente de la Corporación. Fuera de las empresas de MONDRAGON apenas hay, y en todo caso son empresas muy pequeñas y con apenas peso; en fin, pequeñas y poquitas.”

Sobre la doble condición de las empresas de la Corporación MONDRAGON, es posible argumentar que ello no ha traído como consecuencia un efecto estimulador de la innovación y la cooperación en la Federación; las cooperativas de MONDRAGON utilizan su participación en ERKIDE para mantenerse representadas en todos los foros posibles, mientras que las decisiones vinculadas a su desarrollo empresarial se circunscriben al ámbito de la Corporación.

Las claras diferencias existentes pueden encontrar explicación en el segundo elemento referido: **las líneas de actuación y gestión**.

Tal y como ha sido descrito con anterioridad, MONDRAGON surge como resultado de un proceso cooperativo intenso iniciado en 1956, siendo su objetivo básico la coordinación entre las distintas cooperativas de la zona, con miras a desarrollar actividades conjuntas. El Grupo adopta un modelo de gestión y una estructura permanente que procura agrupar a las empresas para crear sinergias y propiciar acuerdos de cooperación que les permitan desarrollar proyectos con una visión estratégica.

Por su parte, ERKIDE nace en 1989, siendo su función esencial la representación y asesoramiento de cooperativas de trabajo asociado, enseñanza y crédito. Toma como referencia la experiencia de asociación de MONDRAGON para reforzar las bondades de la cooperación entre cooperativas.

La trayectoria de ambos grupos y el objetivo para el que fueron creados incide directamente en los resultados obtenidos por ambos.

En términos generales, existe una diferencia de funcionamiento básica entre estas dos organizaciones: mientras que la Corporación MONDRAGON, mediante su Congreso se centra en la

orientación y promoción del "...desarrollo armónico de la propia organización mediante la planificación y coordinación de las distintas actividades desarrolladas bajo el principio de una progresiva y adecuada consolidación empresarial y unidad de dirección estratégica" (Bakaikoa et al 1999: 222); ERKIDE tiene como objetivo "...incrementar la interlocución ante las Administraciones Públicas, aumentar y mejorar los servicios ofrecidos por la Federación, mejorar su potencia representativa y reforzar la cohesión interna del Movimiento Cooperativo Vasco" (ERKIDE, 2008b: 9-11).

En estos términos, mientras que una de las organizaciones define políticas empresariales, el otro se centra en adquirir el rol de interlocutor y asesor, sin intervenir en la gestión de las cooperativas que lo integran. Por estas razones, es lógico pensar que el fin último de ERKIDE no es incidir en la posición competitiva de sus afiliadas, aunque procura ofrecer servicios que sean susceptibles de mejorar la situación de las cooperativas que representa.

En el caso de ERKIDE, Mendiola (2009) argumenta que desde la Federación no es posible organizar y coordinar actividades que apoyen la competitividad y la innovación en sus empresas afiliadas, y que su trabajo en este sentido, sólo se limita a remitir a las empresas que desean desarrollar proyectos de esta naturaleza al Centro de Empresas e Innovación de Mondragón (SAIOLAN). Es de destacar, que debido a la relación de SAIOLAN con la Corporación MONDRAGON, la percepción de las empresas no integradas en la Corporación puede ser que el acceso a este centro es más limitado, fundamentalmente por temas de costes, afinidad y cercanía.

Estas aseveraciones son apoyadas por las conclusiones de Bakaikoa et al. (2004) cuando señala que las cooperativas que llevan colaborando más tiempo, desarrollan un vínculo de confianza que incide positivamente en la innovación. En el caso de ERKIDE, se produce el comportamiento inverso, es decir, considerando que SAIOLAN pertenece a una estructura distinta a la federación, es posible que las cooperativas de ERKIDE que vean la necesidad de concurrir a este centro, perciban una limitación importante para abordar sus proyectos.

Por su parte, Larrañaga (2009) destaca el proceso que ha seguido la propia política de innovación de la corporación. Inicialmente, la innovación se consideró uno de los cuatro valores cooperativos sobre los que nació el grupo, y posteriormente se desarrolló un sistema de innovación propio, dotado de una universidad, centros tecnológicos, que trabajan coordinadamente con la administración en sus distintos niveles (europeo, nacional y autonómico) y con las propias empresas. La política de innovación actual de MONDRAGON posee dos niveles: el que desarrolla cada empresa (de primer o segundo grado) de forma independiente, y los programas estratégicos que se impulsan desde la corporación.

Bakaikoa et al. (1999: 237) señala que el estilo de dirección estratégico adoptado por MONDRAGON responde a su cultura organizativa y a las características de los negocios que gestiona. Su determinación depende del análisis de la influencia en la planificación y en el control

en las unidades dependientes. Concluye, que la Corporación se asemeja al estilo de “Control Estratégico” descrito por Campbell y Goold (1987)⁷⁵:

El centro prefiere dejar la iniciativa en el desarrollo de planes a los directores de unidades de negocio. El centro revisa y critica los planes usando las revisiones como método de chequeo de la calidad del pensamiento de los directores de unidades de negocio, más que como una oportunidad de dirigir. El proceso de control combina una moderada influencia en la planificación con un estricto control estratégico.

La utilización de este estilo de gestión ha supuesto una alta autonomía de los directores de las divisiones en la definición de los planes estratégicos, por lo que las directrices del centro corporativo tienen un impacto relativamente bajo. Contrariamente, la asignación de recursos se considera una función básica del centro, por lo que los directores de las unidades identifican sus necesidades de capital, mientras que el centro ordena los proyectos y asigna los recursos de forma selectiva.

Quevedo (1991: 50) asevera que el futuro de la Corporación depende en gran medida de la adaptación a las circunstancias del entorno internacional, por lo que es menester adoptar estrategias de mercado en el ámbito europeo. Admite que la única posibilidad para garantizar el desarrollo económico es innovar para alcanzar un nivel que acompañe la proyección internacional de las empresas de la Corporación.

En definitiva, la Corporación ha profundizado en políticas y directrices en torno a las dos variables identificadas: la estructuración de redes para innovar y la internacionalización de las cooperativas, como mecanismos para incidir positivamente en la competitividad de sus empresas.

Del Águila y Padilla (2010: 133) retoman la esencia del modelo de innovación abierta de Chesbrough para señalar que las empresas que compiten en el entorno actual ya no disponen de todos los recursos (humanos y materiales) que requieren para articular el proceso de innovación, por lo que deben contar con recursos externos para incorporarlo en su cadena de innovación. Ello es posible mediante la interacción cercana y continua con los *stakeholders*.

En el caso de MONDRAGON, Larrañaga (2009) señala que existe un compromiso real para propiciar la constitución de consorcios en el desarrollo de proyectos, siendo ello una condición esencial para que la corporación financie parcialmente un proyecto. Esta actitud ha ido interiorizándose dentro de las cooperativas afiliadas a tal punto, que mantienen este comportamiento en otras esferas, por ejemplo, cuando concurren en un proceso competitivo para optar a una subvención. Agrega, que ello les ha permitido garantizarse subvenciones públicas a lo largo del tiempo, ya que estos consorcios involucran a empresas de distintos tamaños, ofreciendo así la posibilidad a las pymes de optar por una fuente de financiación con costes nulos, a la que de otra forma no hubieran podido acceder.

El énfasis otorgado a la cooperación entre sus empresas permite disponer de una red conformada por centros de formación, centros de investigación, empresas, entre otros, tal y como ha sido referido, y se amplía a un concepto más ambicioso: la intercooperación. Esta se entiende como el

⁷⁵Goold y Campbell (1987) definen tres estilos para hacer referencia al control estratégico de las oficinas centrales de una compañía diversificada: *Planificación Estratégica*: alta participación de la central en las decisiones estratégicas de las empresas individuales; *Control Financiero*: participación mínima del centro en la definición de la estrategia; *Control Estratégico*: híbrido de los estilos anteriores, en el que se respeta la autonomía de las unidades individuales, pero se fijan objetivos corporativos.

apoyo mutuo entre las diferentes organizaciones, que pueden contar con una ayuda adicional del centro corporativo, previa la demostración de la viabilidad del proyecto que se pretende desarrollar, y que puede realizarse en áreas tan diversas como la innovación, el empleo, las finanzas, entre otros (Monzón et al., 2010: 242).

En lo que se refiere a la internacionalización, Forcadell (2005: 60) asevera que ello supone un reto adicional para la Corporación, debido a que plantea el dilema de conservar la identidad de grupo, o dejarla de lado y avanzar más rápidamente. La solución a esta situación ha sido la conformación de un grupo dual: se mantiene el núcleo de sociedades cooperativas, que coexisten con un número de sociedades anónimas que va en aumento.

La internacionalización se ha convertido en un objetivo estratégico de MONDRAGON desde 1994, definiendo desde este momento planes estratégicos corporativos (PECI), que definen y sintetizan los objetivos globales a alcanzar. Altuna (2008: 171) afirma que el Grupo Industrial fue el primero en iniciar el proceso de crecimiento hacia el exterior, mediante la exportación a Europa y posteriormente, haciendo uso de la inversión extranjera directa (adquisiciones y nuevas inversiones).

El rol de la Corporación en este proceso ha estado enfocado en la búsqueda de oportunidades de negocio, asesoría a las cooperativas en cuanto a la implantación en el exterior, y en el otorgamiento de recursos financieros para acometer los planes previstos. Para cumplir con este cometido, se crean las Delegaciones Corporativas: la primera se estableció en China, debido al interés de las cooperativas por entrar en este mercado, pero en la actualidad se han expandido a otros siete países (México, Brasil, Chile, Rusia, Vietnam, Estados Unidos e India).

Complementariamente, las cooperativas de MONDRAGON cuentan con otras representaciones en el exterior; se trata de redes de relaciones en las que participa la corporación: Euskol-MCC en Colombia, conformado por MONDRAGON, un grupo de quince cooperativas y un socio local. Indobask, ubicada en el sureste asiático con la participación de otras empresas vascas.

En conclusión, se ha observado una importante presencia del Centro Corporativo de MONDRAGON en la definición de políticas empresariales que inciden en las decisiones de las cooperativas de base. Se mantiene un tenso equilibrio entre la visión de la Corporación acerca del entorno nacional e internacional y la visión de las cooperativas (primer y segundo grado) respecto a su entorno más próximo, donde predominan las segundas. Este tenso equilibrio también se produce en la transferencia de los fondos de los que dispone la Corporación y que provienen de las propias aportaciones de las cooperativas de base; en este caso, la fuerza dominante radica en el centro corporativo. En definitiva, se produce una especie de correlación de fuerzas entre los distintos actores que conforman la Corporación MONDRAGON, con el fin último de alcanzar un crecimiento sostenido de sus empresas y en conjunto del grupo.

Este comportamiento puede considerarse como estimulador de la competitividad de las cooperativas industriales, por cuanto afecta a dos factores explicativos de la innovación: apoyo de la dirección y la actitud estratégica.

Del Águila y Padilla (2010: 138) señala que la implicación de la dirección desde las instancias más altas de la organización facilita el desarrollo de proyectos de éxito; para Rogers (1983) el rol del líder en los procesos de innovación es crucial para el logro de los objetivos. Este apoyo de la dirección también se vincula con la actitud estratégica; cuando se registra una actitud proactiva desde los altos mandos, se observan proyectos más ambiciosos para conseguir la introducción de nuevos productos en nuevos mercados, la utilización de tecnología novedosa.

Narvarte (2006: 253) concluye que el éxito de la experiencia cooperativa en el País Vasco sobrepasa la viabilidad de cada cooperativa, y supone la generación de sinergias multidimensionales y transversales. Ello exige reforzar el liderazgo y la educación como principios sociales de desarrollo, conjuntamente con la capacidad emprendedora, la solidez de los valores cooperativos y la adecuación de la legislación.

No obstante, a su juicio ello es necesario pero no suficiente. El éxito de la Experiencia de Mondragon radica en la independencia que ha mantenido del estado, sin dejar de lado una actitud de colaboración con el mismo; la visión estratégica respecto a la innovación y al aprendizaje; y la colaboración cooperativa y co-estratégica, patentes en el principio de intercooperación.

En función de los hallazgos descritos, es posible aseverar que existen evidencias significativas para apoyar la proposición planteada a priori, pero se estima conveniente incorporar elementos que fortalezcan su definición:

P6(i): A medida que la influencia del ente coordinador para profundizar en los principios cooperativos es mayor, debido a la delegación de poder acordada y/o a la posibilidad de obtener recursos adicionales del mismo para apoyar su actividad innovadora, se obtendrán mayores resultados en la posición competitiva de estas empresas.

P6(ii): En este contexto, es esencial la visión estratégica aportada por el ente coordinador acerca del desarrollo futuro de las entidades que lo conforman, ante lo cual el mantenimiento del equilibrio de fuerzas resulta crucial para el éxito del proceso: Reforzar paralelamente el rol protagónico de las cooperativas de base y del Ente coordinador en un intento por alcanzar consensos acerca de la visión a largo plazo del desarrollo de la organización.

5.2.4. PROPOSICIÓN 7: MODELOS DE GESTIÓN Y GESTIÓN DE SUBVENCIONES

La gestión de la innovación dentro de las cooperativas industriales ha sido otro de los aspectos relevantes en la investigación, y se refleja en la proposición siguiente:

P7: A pesar de la existencia de modelos de gestión de la innovación no estructurados en las cooperativas industriales vascas analizadas, se aplican principios y/o directrices generales que garantizan que los recursos obtenidos de fuentes públicas sean empleados de manera eficiente, obteniendo resultados concretos de la actividad innovadora que se extienden a otros ámbitos de la economía local.

Geroski (1999: 90) destaca el carácter errático de la innovación, lo que incide en la definición de las herramientas para su gestión. Fernández y Velasco (2008: 7) estiman que un comportamiento errático puede ser dirigido y sistematizado, pero reconocen las dificultades de alcanzar dicha modelización o sistematización: “La necesidad de liderazgo, estructura organizacional y recursos

para que ese proceso errático mantenga una dirección concreta que sirva a los intereses de la empresa. Si no hay estructura, organización y presión, no hay aceptación por el mercado o espacio de valor, es decir, no hay innovación”.

En los términos descritos en el apartado previo, la innovación exige una orientación estratégica que sea capaz de impulsar la participación de las personas de la organización; también se ha señalado, que las organizaciones de la Economía Social disponen de estructuras flexibles que permiten sistematizar la gestión de la innovación: “La creación de un sistema interno es garantía de éxito” (Fernández y Velasco, 2008: 11).

En la muestra teórica analizada⁷⁶, se ha podido comprobar que son mayoría las cooperativas que no disponen de un modelo explícito para gestionar la innovación⁷⁷, pero a pesar de ello, exhiben un alto nivel de definición de los procesos relacionados con estas actividades: 58,33% de las empresas de la muestra teórica tienen una definición alta y medio-alta del proceso, y son consideradas referentes en el mercado al ubicarse entre las cinco primeras posiciones en sus respectivos sectores y/o por ser de los pocos que dominan tecnologías muy específicas y de alto valor añadido; se reconocen como empresas que aportan soluciones integrales al cliente.

Es posible que estos resultados se hayan producido por una interacción intuitiva del Modo STI y Modo DUI, descrito en el apartado 2.2 de este documento. En palabras de Lundvall y Lorenz (2010: 62) las empresas que destacan en innovación son aquellas capaces de “...combinar una versión reforzada del modo STI con una versión reforzada del modo DUI”. Asimismo, Fernández y Velasco (2008: 13) confirman que la estructura organizativa de la empresa debe favorecer el flujo de información, la cooperación y la comunicación entre los miembros de la misma, y entre éstos y agentes externos, como mecanismo para alcanzar objetivos de innovación.

El modo STI implica hacer uso de conocimiento codificados y explícitos, por lo que normalmente se hace hincapié en la promoción de la I+D, organizada en departamento o áreas concretas. El modo DUI se basa en el aprendizaje mientras se trabaja: “a medida que los empleados se enfrentan a sucesivos cambios que los obligan a abordar nuevos problemas en una interacción con clientes externos” (Lundvall y Lorenz, 2010: 61). El modo DUI puede ponerse en marcha con prácticas organizativas preestablecidas, como: los equipos de proyecto o de resolución de problemas, rotación de trabajos y tareas, y cualquier otra que tenga por objeto el intercambio de conocimiento.

Ciertamente, se observa que en los casos con mayor definición del proceso de innovación las empresas cuentan con el apoyo directo de centros tecnológicos que generan conocimiento básico relevante para su actividad; sería este el caso del Grupo Fagor y su Centro Fagor Hometek, Grupo Orona-Electra Vitoria y su Centro Orona eic, Grupo Danobat y su Centro Ideko. Pero también es posible incorporar a aquellas empresas que tienen relación continua con centros de esta naturaleza, a pesar de que no mantengan una relación formal: Irizar, Ampo, Urola, Zubiola. Esta organización haría patente el modo STI.

⁷⁶ Estos datos corresponden a las respuestas ofrecidas por las empresas mediante el cuestionario aplicado.

⁷⁷ Las empresas que han reconocido disponer de un modelo escrito de gestión de la innovación son: Fagor Industrial, Orona/Electra Vitoria, Estarta.

Conviviendo con este modo, se evidencian acciones concretas que permiten poner en marcha el modo DUI; ello es perceptible en el caso Irizar, Ampo y Urola mediante la aplicación del Modelo Saratxaga, pero también en otros como el de Estarta con su política de rotación de personal y tareas; Grupo Fagor con la participación de trabajadores de cada unidad de negocio y empresa en el centro tecnológico y viceversa; Orona-Electra Vitoria con el mantenimiento de las estructuras más básicas de innovación para garantizar la participación de las personas de cada organización y considerar sus particularidades; Zubiola con su práctica de definición de responsables de desarrollo de cada idea innovadora presentada, procurando que se trate de personas con perfiles diversos dentro de la propia organización.

En todo caso, un factor crítico en este sentido son los procesos de aprendizaje: "...ya que permiten a los sujetos activos...metabolizar los inputs externos de conocimiento y convertirlos en materia prima útil para la creación de innovaciones de producto y proceso, el diseño estratégico de la organización y su planificación y gestión innovadora" (Parrilli, 2010: 25). Los procesos de aprendizaje capacitan a los miembros de una organización para realizar las actividades descritas (transformar los inputs en innovación) y también para crear rutinas organizacionales, que en definitiva transformen las capacidades potenciales de absorción en capacidades realizadas (Zahra y George, 2002: 192).

Con base en las consideraciones esgrimidas, se ha procedido a la adaptación de la proposición planteada:

P7(i): A pesar de la existencia de modelos de gestión de la innovación no estructurados en las cooperativas industriales vascas analizadas, se aplican principios y/o directrices generales que han convertido en rutinas organizacionales y son capaces de producir resultados concretos de la actividad innovadora. Estos resultados tangibles son un indicativo del aprovechamiento de los recursos obtenidos de fuentes públicas y que además están suscitando efectos positivos en otros ámbitos de la economía local.

P7(ii) En estos casos, ha sido clave la combinación real y efectiva de la utilización de conocimiento codificado y explícito (Modo STI) con prácticas organizacionales que favorecen el aprendizaje práctico (Modo DUI). Esta combinación ha sido posible mediante la interacción con centros tecnológicos y la creación de espacios de participación de los trabajadores de la empresa, conviviendo en una estructura flexible y capaz de generar cultura innovadora.

5.2.5. BUENAS PRÁCTICAS SELECCIONADAS

En términos generales, se observan coincidencias y divergencias respecto a prácticas de gestión en las cooperativas industriales seleccionadas, las cuales han sido clasificadas en función a la extensión de la práctica en la muestra teórica⁷⁸.

a. Prácticas con un bajo nivel de extensión:

- Financiación pública para la estructuración del proceso de innovación: Orona/Electra Vitoria.

⁷⁸ Cuando se hace alusión a niveles de extensión se refiere a la cantidad de casos en los que se presenta la práctica. Se ha tomado como referencia la siguiente escala: 1-2 casos, Nivel Bajo; 3-5 casos, Nivel Medio; Más de 5 casos, Nivel Alto.

- Portafolio de ideas y evaluación periódica de las mismas: Fagor Electrodomésticos
- Ecosistema de innovación (sistema trasversal en unidades de negocio y filiales): Fagor Electrodomésticos y Fagor Industrial.
- Identificación a priori de programas de ayudas que se adecuan a las necesidades de la empresa: Urola y Osatu.
- Concurrencia únicamente a programas de subvenciones en los que ya han participado: Urola, Osatu.
- Utilización de herramientas para la vigilancia tecnológica (plataforma informática) como mecanismo de generación de ideas innovadoras: Zubiola y Burdinola.
- Financiación pública de proyectos con resultados a medio y largo plazo, utilizados como herramientas para la formación en gestión de proyectos e innovación de los trabajadores: Estarta.
- Rotación de trabajadores y tareas para mantener contacto directo con el cliente final; fuente de generación de ideas innovadoras: Estarta.
- Concurrencia a programas de subvenciones para financiar proyectos de innovación estratégicos para la empresas, y que se caracterizan por tener un alto nivel de riesgo: Fagor Industrial.
- Sin disponibilidad específica de presupuesto de innovación, cofinancian los proyectos de innovación que surjan: Arrospe, Doilan.

b. Prácticas con un nivel medio de extensión:

- Acompañamiento con Centro Tecnológico en solicitud de ayudas públicas para desarrollar proyectos de innovación: Urola, Estarta, Irizar y Ampo.
- Subcontratación de la gestión administrativa de las ayudas públicas (definición de objetivos estratégicos, selección de proyectos a desarrollar, transferencia de información a gestoría para la identificación de programas compatibles): Fagor Electrodomésticos, Fagor Industrial, Irizar, Ampo, Orona/Electra Vitoria.
- Gestión de la Innovación a nivel de grupo, con estructura estable, que incluye un Centro Tecnológico: Fagor Electrodomésticos, Fagor Industrial, Orona/Electra Vitoria, Estarta.
- Concurrencia a programas de subvenciones para financiar proyectos de innovación no estratégicos para la empresa, o cuyos resultados no son previsibles en el corto plazo, pero que pueden aportar valor a la misma: Irizar, Ampo, Estarta, Zubiola.

c. Prácticas con un alto nivel de extensión:

- Actitud proactiva para la generación de ideas de proyectos: Fagor Electrodomésticos, Fagor Industrial, Irizar, Ampo, Orona/Electra Vitoria, Urola, Estarta, Osatu.

- Centralización de la responsabilidad de objetivos de innovación y proyectos a desarrollar en el Departamento de I+D+i y la Gerencia, con posibilidad de apertura de los equipos de trabajos a otros trabajadores de la empresa y/o agentes relacionados, en función de las necesidades del proyecto a desarrollar: Fagor Electrodomésticos, Fagor Industrial, Irizar, Ampo, Orona/Electra Vitoria, Urola, Estarta, Osatu, Burdinola y Zubiola.
- Definición de un presupuesto específico para desarrollar proyectos de innovación de carácter estratégico, con previsiones de subvenciones para su complementación: Fagor Electrodomésticos, Orona/Electra Vitoria, Urola, Osatu, Burdinola.

Una vez analizadas las prácticas de gestión de la innovación y las subvenciones en las cooperativas industriales de la muestra teórica, a través de distintas perspectivas, se han seleccionado aquellas que contribuyen en mayor medida a la mejora competitiva de las empresas, y son las que se describen seguidamente.

- a. **Orona/Electra Vitoria:** *Utilización de las ayudas públicas para la estructuración del proceso de innovación entre empresas de diferentes tamaño, conservando niveles de generación de conocimiento (tácito y explícito)*

Esta práctica ha sido bien valorada por cuanto cumple con diversos aspectos considerados cruciales para favorecer la innovación en las empresas: combina de manera armónica los conocimientos codificados y explícitos (Centro Tecnológico), con conocimiento tácitos (provenientes de las unidades de I+D+i de las empresas y de los grupos de trabajo creados), haciendo patente los Modos STI y DUI; fomenta la cooperación entre empresas con estructuras disímiles, respetando la autonomía de ambas; utiliza las subvenciones como un instrumento de articulación del proceso para garantizar la creación de una cultura innovadora que caracterice a todo el grupo; permite el acceso a los beneficios de estructuras más complejas de gestión de la innovación a una empresa de menor tamaño.

- b. **Fagor Electrodomésticos y Fagor Industrial:** *Ecosistema de innovación (sistema transversal en unidades de negocio y filiales)*

Es el único caso observado en el que se intenta cambiar la configuración típica de la relación entre la matriz y las filiales (centro-periferia), permitiendo aprovechar las sinergias no sólo entre las unidades de negocio de Fagor Electrodomésticos y sus filiales ubicadas en distintos contextos, sino mediante la relación de estos con el resto de empresas del grupo, en este caso, con Fagor Industrial. Es cierto que el nivel de alcance actual de la práctica es limitado, y se evidencia una mayor implicación en el proceso en Fagor Electrodomésticos que en Fagor Industrial, debido a que es el primero quien está a la cabeza del proceso, pero su articulación definitiva puede constituir un importante avance para otras empresas, independientemente de su figura jurídica. Se trata de buscar nuevas formas de relación y de innovación en sectores maduros para continuar con la generación de valor al mercado y con la posibilidad de competir con las grandes multinacionales que gozan de fidelidad de marca por parte de los clientes.

Es destacable además, la función del Centro Tecnológico del Grupo (Fagor Hometek), quien procura ser un punto de encuentro para la diversidad de empresas que lo conforman, siendo capaz de generar conocimiento específico para cada una de ellas. En este sentido, el intercambio de trabajadores entre las distintas unidades de negocio de las empresas y el centro tecnológico, y viceversa, se entiende como un mecanismo que permite el intercambio de dos tipos de conocimiento: básico y aplicado, tácito y explícito, siendo ello un interesante mecanismo para producir innovaciones con aplicaciones reales que satisfagan las necesidades actuales y latentes de los clientes.

- c. **Estarta:** *Promoción de la cultura de innovación en la organización, mediante la rotación de responsables y tareas. Desarrollo en colaboración de proyectos de innovación financiados con recursos públicos*

La situación de esta empresa destaca por la novedad de sus prácticas y su tamaño; como se ha indicado, se trata de una pequeña empresa con una fuerte vocación de mejora e innovación, que ha optado por hacer partícipes de la innovación a la mayor parte de las personas que la conforman. La rotación de personas y tareas ha resultado ser una herramienta para fomentar la participación de los socios-trabajadores en las labores de generación de soluciones a las necesidades manifestadas por el cliente, lo que ha suscitado una actitud proactiva para desarrollar ideas innovadoras que sean capaces de aportar diferenciación a la empresa.

Como lo reconoce su Director-Gerente, el proceso de rotación conlleva un coste, relacionado con la adaptación a la nueva situación, pero al mismo tiempo es una inversión que permite sensibilizar a todas las personas de la organización acerca de la visión y las exigencias del cliente: cuando un comercial trae a la empresa una idea innovadora, el financiero evalúa de otra manera su solicitud de recursos, porque entiende la actitud del cliente, y eso lo ha aprendido por experiencia propia (Muguerza, 2009); esto también ocurre a la inversa.

Otra práctica detectada en esta empresa ha sido la colaboración en los proyectos de innovación financiados mediante subvenciones. Desde Estarta reconocen que la colaboración tiene un coste, que las pequeñas empresas normalmente no están en capacidad de asumir, así que las ayudas públicas funcionan como una oportunidad de crear un proyecto de aprendizaje colaborativo entre diversas empresas y/o agentes. Bajo esta justificación, las subvenciones obtenidas por Estarta han servido para funcionar en clave de colaboración, permitiéndoles formar a sus propios trabajadores respecto a la gestión de proyectos y a la creación de redes y alianzas.

- d. **Orona/Electra Vitoria; Fagor Electrodomésticos; Fagor Industrial; Irizar y Ampo:** *Subcontratación de la gestión de las subvenciones (identificación, solicitud, justificación)*

Debido a la relevancia otorgada a esta práctica por las empresas de la muestra teórica, se procedió a realizar una visita y entrevista a Zabala Consulting, la cual ha sido la empresa subcontratada por las cooperativas que han externalizado la gestión de las subvenciones.

Zabala Consulting nace en el año 1986, con la misión de convertirse en un factor clave de competitividad para sus clientes, ayudándoles a financiar las actividades de I+D+i que realizan a través de las subvenciones. El objetivo subyacente es conseguir que la I+D+i se convierta en algo estratégico en la propia empresa para que la misma pueda acceder a nuevos mercados.

La labor de Zabala se centra en la planificación de los proyectos de I+D+i; como refiere Echeverría (2009)⁷⁹ “...nosotros no trabajamos generalmente con proyectos, si no, que trabajamos por empresa y entonces ayudamos a la empresa a la planificación de los proyectos. No a la planificación efectiva ni a la realización del trabajo, sino cómo diferentes actividades se pueden convertir en un proyecto”.

Sus servicios incluye además de la planificación, la preparación y la gestión de las solicitudes de ayudas públicas: preparación de los expedientes, presentación en fecha, resolución de temas pendientes, ayuda para la justificación técnica y económica de los proyectos.

Desde su nacimiento, Zabala Consulting ha realizado esfuerzos importantes por alcanzar un buen posicionamiento, y para ello cuentan en la actualidad con 125 personas, de las que un 85% son técnicos. Este es un elemento diferenciador con respecto a muchas asesorías, debido a que éstas mantienen un perfil más administrativo financiero, con un escaso apoyo técnico. “Somos una asesoría con un perfil claramente técnico con áreas de apoyo económico, financieras y administrativas, que abordamos proyectos en áreas tan diversas como ingenierías en todas las especialidades, químicas, bioquímicas, farmacéuticos” (Echeverría, 2009).

Asimismo, el posicionamiento en el mercado ha exigido la apertura de sedes a nivel nacional (Madrid, Barcelona, Sevilla, Galicia) y en otros países (Bruselas y Praga), adicional a la sede central que se encuentra ubicada en Pamplona. La función de estas sedes es detectar las necesidades de las administraciones más cercanas: por ejemplo, la de Bruselas tiene como objetivo principal detectar áreas prioritarias para la Unión Europea y en función de ello, establecer contactos para el desarrollo de proyectos europeos. La oficina de Praga responde a la apertura de filiales de sus clientes en los Países del Este y el ingreso de muchos de ellos a la Unión Europea.

En definitiva, Echeverría (2009) señala que preparan “...el 13% de los proyectos que se presentan a nivel nacional, con un retorno bastante superior. Por ejemplo, a nivel de CENIT tenemos un rango de aprobación de proyectos de más del 50%, en los últimos 3 ejercicios”; estos datos les convierten en la empresa más importante a nivel nacional en la gestión de subvenciones.

Otra ventaja competitiva de esta empresa es la labor de diagnósticos tecnológicos que han venido realizando en más de 1000 empresas, lo que les ha aportado un conocimiento

⁷⁹ Gestor de Innovación de Zabala Consulting. Para más detalles, consultar la relación de entrevistas realizadas contenida en las referencias bibliográficas

profundo del tejido empresarial español, que favorece la valoración de ideas de proyectos susceptibles de ser presentadas a convocatorias de ayudas públicas.

En la actualidad, Zabala Consulting cuenta con una cartera de 320 clientes con un perfil muy variado (pymes y grandes empresas, de sectores industriales y servicios), con quienes trabajan mediante un contrato de colaboración anual, que incluye un análisis de todas las actividades de la empresa en materia de I+D+i y las previsiones de inversiones que pretende acometer en el corto y medio plazo.

Echeverría (2009) señala que este análisis inicial busca conocer a fondo el proyecto de empresa, que se refiere a todas las actividades que se derivan del plan estratégico, y que se desarrollarán en el corto y medio plazo. El objetivo es garantizar las actividades que van a desarrollar para evitar que la ayuda se convierta en el objetivo de la realización de un proyecto: “la idea es que la empresa adopte una serie de actividades o planifique una serie de actividades; esas actividades le van a permitir a la empresa ser más competitiva, entonces, sobre esas actividades es sobre las que nosotros trabajamos” .

De igual manera, la forma de trabajo que mantienen les permite cumplir con las exigencias previstas en las convocatorias de ayudas, respecto a la cofinanciación. La empresa ha definido en su plan estratégico un presupuesto para cada una de las actividades que serán incluidas en el proyecto a presentar ante la administración; se presupone que estas actividades son estratégicas por lo que se llevarán a cabo independientemente de la obtención de la ayuda: “la ayuda sirve para recuperar lo invertido y afrontar nuevas actividades” (Echeverría, 2009).

La labor cercana y profunda en las empresas les ofrece información pertinente para la construcción de proyectos potenciales a ejecutar.

En múltiples ocasiones, procuran la conformación de proyectos en cooperación, siempre y cuando las convocatorias disponibles así lo permitan: “...siempre vemos que una de las claves del éxito en el mundo de la innovación son aquellas empresas que sean capaces de cooperar, de abrirse a otras a la hora de generar cultura de innovación” (Echeverría, 2009).

Para ello, identifican las sinergias entre las empresas con las que están trabajando, teniendo presente las limitaciones de las propias convocatorias: número de socios, perfil requerido, ubicación de las empresas, entre otros.

Para la construcción de estos proyectos en colaboración hacen uso de las redes que han ido conformando a lo largo de los años, ya sea mediante las oficinas de las que disponen, o a través de contacto directos con otras consultoras a nivel europeo con las que mantienen estrechos lazos. Con esta mecánica de funcionamiento, “...se facilita el crecimiento tecnológico de esas empresas que son clientes de Zabala; tanto de las pymes como de las grandes empresas con las que trabajan” (Echeverría, 2009).

Zabala Consulting se mantiene en relación directa con la administración nacional y autonómica, para quien realiza diversos estudios, entre los que destacan la elaboración de planes de innovación, validación de metodologías para la innovación, evaluación de

proyectos, dinamización del tejido industrial. Esta actividad también les aporta un amplio conocimiento de diversos sectores que utilizan en su relación continua con sus clientes.

Otro reto definido por Zabala se refiere a la creación de cultura de innovación, lo cual llevan a cabo mediante la divulgación del conocimiento que van adquiriendo, fundamentalmente, mediante la prensa escrita. Esta actividad les acerca a sus clientes actuales y potenciales.

Echeverría (2009) también se refiere al nivel de exigencia de cada uno de los niveles de la administración (europea, nacional, autonómica): Cuando se habla de innovación, las administraciones generalmente lo que hacen es valorar el salto tecnológico que la empresa aporta a la hora de realizar un proyecto en función del estado del arte; por ejemplo, la administración valora generalmente respecto al estado del arte español. Por lo tanto, reconoce que si el salto tecnológico que dará la empresa se producirá a nivel regional, no sería lógico acudir con ese proyecto a las ayudas nacionales, porque no se va a lograr la financiación.

Finalmente, señala que el objetivo de Zabala Consulting es establecer una relación a largo plazo con las empresas, lo cual supone demostrar que es posible la reciprocidad entre ambos: Zabala adquiere conocimiento de la empresa que es revertido en su propio beneficio, mediante la configuración de proyectos con potencial para ser financiados por la administración. Asimismo, las empresas se benefician de la compleja red de relaciones que mantiene distintos agentes y que aportan valor a la empresa.

Capítulo 6

Directrices Generales:

Diseño de Programa de Subvenciones

6. Directrices Generales: Diseño de Programa de Subvenciones

6.1. COOPERATIVAS INDUSTRIALES Y LAS SUBVENCIONES PARA LA INNOVACIÓN: PRINCIPALES DIFICULTADES

En los capítulos precedentes, se han esgrimido las principales dificultades detectadas por las empresas consultadas en torno a la participación en convocatorias de subvenciones para financiar actividades y/o proyectos innovadores; estas consideraciones son expuestas seguidamente:

- **Identificación de las convocatorias y presentación de solicitudes:** Las empresas consultadas reconocen que el paso inicial relacionado con la identificación de las ayudas a las que pueden optar, supone un esfuerzo importante, sobre todo para las empresas de menor tamaño relativo. Desconocen las ayudas ofrecidas por la administración para atender sus necesidades más urgentes en torno a la innovación. Cuando logran superar este obstáculo, el paso siguiente les exige dedicación para analizar los requisitos de la convocatoria y la preparación de la documentación correspondiente, proceso en el que deben coordinarse personas de distintos departamentos.

Las grandes empresas estudiadas han optado por subcontratar esta parte del proceso: desde la identificación y la elaboración de la solicitud, incluyendo la coordinación interna que se requiere para recopilar la documentación pertinente. No obstante, las pymes de la muestra, que no tienen capacidad para cubrir los costes de una subcontratación, se centran en las convocatorias en las que tienen experiencia, de forma tal que puedan reducir el impacto asociado a este proceso.

Sobre este aspecto, las empresas coinciden en señalar, que optar por una ayuda pública es un factor que les permite profundizar en el proyecto a desarrollar, pero que no les aporta valor, por lo que procuran reducir el esfuerzo por distintas vías, ya sea la subcontratación o la utilización de la experiencia previa, como ha sido indicado.

En todo caso, estiman importante que desde la administración se adopten medidas que reduzcan los trámites administrativos y mejoren la transferencia de la información, especialmente la pertinente para las empresas más pequeñas, quienes tienen menos posibilidad de acceder a fuentes externas de financiación para innovar.

Contradictoriamente, son estas empresas las que se encuentran en situación más vulnerable para subsistir en un mercado cada vez más globalizado y competitivo.

- **Criterios de selección de proyectos a financiar por parte de la administración:** las empresas estudiadas han argumentado, que en múltiples ocasiones existe una sustancial divergencia entre las prioridades definidas por la administración (que afectan el diseño de los programas de subvenciones), y las necesidades reales de las empresas en materia de innovación.

Las empresas de mayor tamaño han optado por disponer de un portafolio de ideas innovadoras, procurando evaluarlas periódicamente para identificar aquellas que mejor se adapten a las prioridades definidas por la administración. Mediante este ejercicio, eligen los proyectos que presentarán a las distintas administraciones. Quienes han optado por esta opción, reconocen que, en diversas ocasiones, los proyectos que obtienen no se corresponden con las prioridades estratégicas de la empresa. Pese a ello, reconocen que el proyecto les aportará conocimiento útil para el medio y largo plazo, y por esto dividen sus recursos limitados para cumplir con ambos tipos de proyectos: los estratégicos y los financiados por la administración.

En otros casos, las empresas señalan que los criterios establecidos son excluyentes a priori para determinadas fases cruciales del proyecto: desde la propia convocatoria son discriminadas determinadas fases relevantes del proyecto en ciertos sectores, lo que merma significativamente la posibilidad de la empresa de optar por ayudas para la ejecución del proyecto en su conjunto. Estiman que deben existir criterios de aplicación horizontal para analizar las solicitudes, y adicionalmente, criterios verticales según el sector de que se trate, de forma tal que exista una relación directa entre el proyecto y su calidad y la ayuda susceptible de ser conseguida.

Asimismo, señalan la imposibilidad para financiar aquellos proyectos con cercanía a la fase de comercialización. Sobre el particular destacan que existe una incoherencia en la postura de la administración: por una parte, les exigen que demuestren los resultados potenciales del proyecto a ejecutar, y por otro, descartan aquellas solicitudes que muestren evidencias de cercanía al mercado. Las empresas analizadas argumentan que la innovación sin clientes no existe; innovación sin posibilidad real de entrar al mercado es inaceptable, por lo que abogan por realizar una revisión profunda de este criterio, con miras a promover la aplicabilidad de los resultados obtenidos en el desarrollo de proyectos financiados mediante fuentes públicas. Creen que este cambio de visión pueden generar beneficios indirectos para sectores relacionados con el nuevo producto o servicio.

- **Determinación y cuantificación de los gastos subvencionables:** este factor ha sido ampliamente discutido al interior de las empresas estudiadas. Se refiere a la necesidad de alcanzar unas cuantías mínimas de coste total del proyecto para demostrar el impacto del mismo (presupuesto mínimo; principalmente en convocatorias europeas) y perfil de las personas que pueden participar en el proyecto y su coste/hora. Al respecto, las empresas

destacan las características de las personas asociadas a los proyectos de innovación en el sector industrial: se trata de personal con alta cualificación, que combinan su trabajo con personal de cualificación baja o media, principalmente con formación profesional, o incluso ingeniería técnica. En el personal de menor cualificación, suelen presentarse importantes problemas a la hora de justificar su participación en los proyectos, puesto que normalmente se asocia el nivel de formación con el nivel de contribución a la innovación en la empresa; ello es especialmente relevante en el caso de las pymes, quienes debido a la limitación de sus recursos, suelen contar con trabajadores que disponen de conocimientos adquiridos fuera del sistema reglado de educación.

- **Estructuras de innovación para el desarrollo del proyecto.** Como se ha indicado en apartados previos, una parte importante de las cooperativas industriales analizadas no disponen de estructuras estables o procesos definidos para generar ideas innovadoras, diseñar proyectos y ejecutarlos. Suelen funcionar bajo el denominado modo DUI, es decir captando necesidades del entorno e identificando de forma intuitiva soluciones potenciales para satisfacer dicha necesidad; ello significa, que no se prevén presupuestos específicos para estas actividades, ni se cuenta con personal dedicado a dichas labores.

Tal situación reduce las posibilidades de las pymes a optar por ayudas públicas que les permitan abordar la innovación. Desde la administración se entiende que la inexistencia de una infraestructura estable en este sentido, no garantiza la ejecución del proyecto y disminuye la posibilidad de obtener resultados concretos, por lo que se exige la colaboración entre centros de conocimiento y/o empresas.

Las empresas entienden la postura mantenida por la administración, y a pesar de que manifiestan una actitud positiva hacia la colaboración, señalan que ello no es aplicable en todos los casos, por distintas razones: Puede tratarse de temas no relevantes para los centros tecnológicos que se encuentran al alcance de la empresa o de otras empresas. En ocasiones, se refiere a desarrollos que satisfacen la necesidad de un cliente o grupo limitado de clientes, pero que resultan de interés porque aportan conocimiento a la empresa para abordar futuros proyectos. La colaboración entre competidores no siempre es viable, porque exige transferir el *know how* de la empresa interesada en desarrollar el proyecto, y que constituye su elemento diferenciador en el mercado.

En conclusión, cuando se producen situaciones como las descritas, la colaboración se convierte en una simple declaración de principios, pero no se produce una verdadera interacción entre los agentes.

- **Presentación de las justificaciones de las subvenciones percibidas:** las empresas admiten la importancia del control en la ejecución del gasto de los proyectos subvencionados, pero reconocen que los mecanismos previstos para ello no comprenden en su totalidad la realidad de la empresa: se exige un nivel elevado de desagregación en la contabilidad para demostrar que cada uno de los gastos justificados son imputables única y exclusivamente a los proyectos que han obtenido la ayuda pública. En muchas empresas,

ello es prácticamente imposible, ya sea por las importantes dimensiones de la misma (entiéndase, una empresa con múltiples unidades de negocio y filiales), o por el nivel de detalle de la contabilidad que mantienen (pequeñas empresas que no disponen de recursos para contar con un sistema informático que les permita registrar los gastos por proyectos).

Otro aspecto a destacar es el nivel de riesgo de los proyectos. Las empresas realizan estimaciones acerca de los resultados esperados, pero éstas pueden diferir sustancialmente al término del proyecto: aunque existe la posibilidad en algunos casos de realizar cambios en la planificación del proyecto subvencionado, es un mecanismo rígido y poco conocido por las empresas, lo que en definitiva se traduce en la pérdida de la ayuda recibida cuando la planificación inicial no se corresponde con los resultados obtenidos.

Las empresas señalan que la actividad innovadora conlleva riesgo. Normalmente, se abordan proyectos de gran envergadura y con desenlaces poco previsibles: a pesar de los estudios preliminares que puedan realizarse, hasta que el nuevo producto o servicio no se introduzca en el mercado, no será posible determinar con exactitud si el desarrollo ha tenido éxito o no. Es necesario que la administración tome en consideración las desviaciones que pueden producirse durante el desarrollo del proyecto: al igual que las empresas deben mantener una actitud positiva ante el riesgo en temas de innovación, la administración debe procurar disponer de herramientas que equilibren la necesidad de controlar el uso de las subvenciones y la incertidumbre asociada a este tipo de proyectos.

En conclusión, las cooperativas industriales estudiadas reconocen la importancia de las subvenciones destinadas a financiar la innovación, pero perciben factores que afectan la accesibilidad a las mismas, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas. La gestión de las ayudas se convierten en una actividad adicional para las empresas, que representa un coste significativo, y que en ocasiones no es asumible: contradictoriamente, las que dejan de optar por este tipo de fuente de financiación son las que mayor necesidad tienen de las mismas, lo cual exige un cambio sustancial en los mecanismos aplicados por la administración para identificar áreas prioritarias y controlar la ejecución de los proyectos subvencionados.

Sobre este último aspecto, Puerta (2004: 89) admite que: “El importe realmente recibido de una subvención será siempre inferior a su importe nominal, debido a los gastos e impuestos.” Explica su argumentación de la siguiente manera:

- *Importe real y aparente de una subvención:* a la cuantía de ayuda pública recibida es necesario restarles diversos gastos, entre los que destacan:
 - La labor de identificación de la subvención, la preparación de la solicitud y seguimiento de la misma supone un gasto importante para el beneficiario potencial, ya sea porque exige alta dedicación de personal interno (debido a su inexperiencia), o porque requiere la subcontratación de expertos.
 - La subvención es entendida como un ingreso más de la actividad, incidiendo en los beneficios de la empresa y siendo exigible la tributación sobre ello: “Es un

ingreso exento de IVA, por lo que habrá que aplicar la regla de prorrata, lo que implica que una parte de nuestro IVA soportado, no será deducible.”

- Los proyectos subvencionados no pueden acogerse a las bonificaciones del Impuesto sobre Sociedades.
- *Plazos de concesión.* normalmente, la subvención no se recibe en el momento en el que se necesita: “...si la subvención es para la realización de una inversión, la concesión de la misma es siempre posterior a la realización de dicha inversión...” (Puerta, 2004: 89). Lo deseable sería disponer de los recursos en el momento de asumir la inversión, aunque ello entamaría mayores dificultades para su control.

6.2. DISEÑO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE SUBVENCIONES A LA INNOVACIÓN

El reconocimiento del impacto generado en el mercado por las subvenciones públicas, así como la complejidad que han ido adquiriendo los sistemas nacionales y regionales de innovación han acrecentado la importancia concedida a la evaluación de las políticas y prácticas que se aplican desde la administración. OCDE (2006: 5) señala que este ejercicio supone aportar más información para que los encargados de adoptar decisiones acerca de los programas a aplicar, dispongan de un mayor conocimiento del entorno y de los factores que condicionan los resultados esperados. Ello es crucial en el proceso de definición de instrumentos de política y asignación de recursos.

Implícitamente, la evaluación de las políticas públicas que se están aplicando para mejorar la situación competitiva de las distintas economías se centra en la necesidad de incrementar la eficiencia de los sistemas nacionales y/o regionales de innovación, con miras a aumentar el nivel de capital humano y capacidad innovadora, como elementos diferenciadores y promotores del desarrollo.

En torno a la evaluación, la Comisión Europea (2007c: 5) considera que se requiere un enfoque en tres objetivos para mejorar el uso de la evaluación; éstos son:

- *Aumentar el nivel de información de los responsables de adoptar decisiones públicas:* la administración necesita mayor cobertura respecto a la determinación del valor agregado y el impacto real de las regulaciones, directrices y decisiones que adopta. Este análisis debe realizarse sistemáticamente, de forma tal que los resultados obtenidos incidan en la definición de políticas posteriores. Es fundamental evitar la duplicidad de esfuerzos y el reforzamiento de las sinergias entre la evaluación ex-antes y la evaluación de impacto.
- *Mejorar la regulación y coherencia entre los planes estratégicos y el ciclo de planificación:* este objetivo se relaciona de forma muy cercana a la propia actividad de la Comisión Europea, pero se estima que tiene aplicación en todos los niveles de la administración. Se refiere a la incorporación de los resultados de la evaluación en la definición de las prioridades estratégicas y el proceso de toma de decisiones. Ello implica realizar un buena

definición de los objetivos a alcanzar y los actores que deben procurar su cumplimiento, para que sea posible adoptar medidas correctivas en casos concretos.

- *Enfocarse en los resultados y la transparencia:* las tareas asociadas a este objetivo se centran en la comunicación de los resultados de la evaluación y en el seguimiento de las medidas adoptadas. La comunicación de la evaluación debe llegar a todos los agentes relevantes, así como a los responsables de la adopción de decisiones, por lo que hay que definir el tipo de información útil y el agente al que debe ser transmitida.

Trasversalmente, es necesario referirse a las consideraciones esgrimidas por Planas (2005: 101). Argumenta que la evaluación de las políticas públicas exige la formación de personas en técnicas específicas, lo cual resulta un proceso difícil y costoso. En consecuencia, si el objetivo es aplicar controles de eficiencia, se necesita una obligación legal que sea implantada con voluntad política y con una definición clara de quien será el responsables de dicho proceso.

Agrega también la importancia de comprender que el proceso de evaluación exige un diseño para distinguir entre la nueva situación que se genera una vez implementada una política, y aquella situación en la que se estaría de no haberse aplicado la misma; éste último se conoce como escenario contrafactual. Uno de los principales problemas en este sentido, es que los procesos de evaluación no están estandarizados, lo cual trae como consecuencia un análisis poco planificado, una vez que la política ha sido puesta en marcha, limitando la posibilidad de comparar la situación de partida y el resultado obtenido (Planas, 2005: 102-103).

En relación con las políticas de apoyo a la innovación, es necesario retomar el informe elaborado a petición de la Dirección General de la Empresa de la Comisión Europea, en el cual se concluye que mejorar la eficiencia en la evaluación de los programas en estos temas debe constituir una prioridad para alcanzar los objetivos trazados en la Estrategia de Lisboa⁸⁰ (Comisión Europea, 2006d).

En el referido estudio se analiza la situación de siete países de la Unión Europea⁸¹, y se identifican tres culturas diferentes acerca de la evaluación de las políticas de innovación (Comisión Europea, 2006d: 73-75):

- *Primer Grupo (Finlandia, Reino Unido y Suecia)*, donde se incluyen las más avanzadas, debido a que la evaluación es un elemento central en el desarrollo de las políticas de innovación. Para ello, la evaluación es la mejor herramienta para entender la naturaleza de los sistemas de innovación, e identificar las oportunidades disponibles donde deben intervenir
- *Segundo Grupo (Alemania)*, cuenta con amplia experiencia en la evaluación y la utilizan como herramienta de aprendizaje, pero sólo impacta en el diseño y lanzamiento del programa de que se trate; su incidencia en el diseño político es muy limitado. Es decir, mantienen un sistema de información de los resultados robusto, pero no es suficientemente utilizado para que condicione el diseño y aplicación de políticas de apoyo a la innovación.

⁸⁰ Para más detalles acerca de la Estrategia de Lisboa, consultar el apartado 4.1.1 de este documento.

⁸¹ Finlandia, Hungría, Alemania, Reino Unido (Escocia), Suecia, Bélgica (región de Valonia), y España.

- *Tercer Grupo (Hungría, España y Bélgica)*: conceden importancia a la evaluación, pero su desarrollo y aplicación exhibe un retraso significativo. Los que se clasifican en este grupo se caracterizan por realizar estudios acerca de las debilidades del sistema de innovación e introducir medidas correctivas de forma tardía; no disponen de un mecanismo de retroalimentación expedito.

Sobre este último grupo y especialmente en el caso español, el informe señala la visión tradicional que se mantiene respecto a la evaluación, lo que dificulta avanzar en este sentido; ello se hace patente en el hecho de que no se realice la evaluación, a pesar de estar planificada, o que se lleve a cabo por medio de organismos independientes. Esta postura imposibilita la utilización de los resultados de la evaluación en la definición de las políticas públicas (Comisión Europea, 2006d: 55)

Asimismo, señala que el proceso de evaluación en España se corresponde con su tradición burocrática, que trae como consecuencia una incomunicación entre el mando y el control del sistema: se fijan objetivos anuales y asignaciones presupuestarias, pero ello se produce como un comportamiento disfuncional, ya que el objetivo es emplear la totalidad de recursos disponibles y tener en cuenta la eficiencia del mismo. Concluye señalando que la toma de decisión está claramente separada del punto en el que se genera el valor agregado y la cultura orientada al gasto no tienen por objeto el aprendizaje (Comisión Europea, 2006d: 57).

La Comisión Europea (2009e: 31) describe los principales retos para mejorar la efectividad del apoyo a la innovación, entendiéndolo que la efectividad es sólo uno de los principios que complementan los rasgos de una buena gobernanza: apertura, participación, rendición de cuentas y coherencia. Estos a su vez, deben ser reforzados con la subsidiaridad y la proporcionalidad.

Partiendo de que la efectividad implica que las políticas deben ser eficaces y oportunas, capaces de proveer soluciones a las necesidades básicas recogidas en unos objetivos claramente definidos, cuyos resultados en el futuro deben ser evaluados, se esgrimen los siguientes retos (Comisión Europea, 2009e: 31-45):

- Se requiere mejorar los mecanismos para demostrar el valor agregado que se genera con las políticas de apoyo a la innovación. Es necesario sistematizar la evaluación ex-antes acerca de los efectos que se esperan conseguir de una política aplicada, y procurar las vías para que ello sea alcanzado. Posteriormente, se deberá garantizar una verdadera comunicación con el resto de la sociedad acerca de tales efectos.
- Mejorar la promoción de las sinergias entre las acciones nacionales y europeas es una tarea pendiente. El apoyo público a la innovación debe ser una responsabilidad compartida que vincula distintos niveles, por lo que debe existir coordinación entre los mismos para garantizar la aplicación del principio de subsidiaridad. En este sentido, las políticas aplicadas desde la Unión Europea deben servir de complemento a los esfuerzos nacionales y regionales, especialmente en la implantación de nuevas formas de apoyar la innovación, en la promoción del aprendizaje para facilitar la puesta en marcha de políticas comunes. La construcción de una situación ganar-ganar exige la cooperación entre estados para transferir mejores prácticas en este sentido.

- El esfuerzo que desde la Comisión se está llevando a cabo para probar nuevas herramientas capaces de mejorar el apoyo de la innovación debe ser trasladado de forma más eficiente. La divulgación de los resultados de las pruebas piloto que se realizan en este sentido, resulta esencial para que las autoridades nacionales y regionales comiencen a utilizar otras fórmulas de soporte a la actividad innovadora de las empresas, cuyas consecuencias sean superiores a las herramientas tradicionales.
- Un aspecto esencial es el fortalecimiento del intercambio de conocimiento entre sistemas de innovación de países distintos, permitiendo crear redes y nuevas oportunidades para generar valor para el mercado. En este sentido, se aboga por la flexibilidad de los programas e iniciativas existentes en este sentido, ya que las barreras burocráticas limitan los resultados que pueden obtenerse de este tipo de acciones.

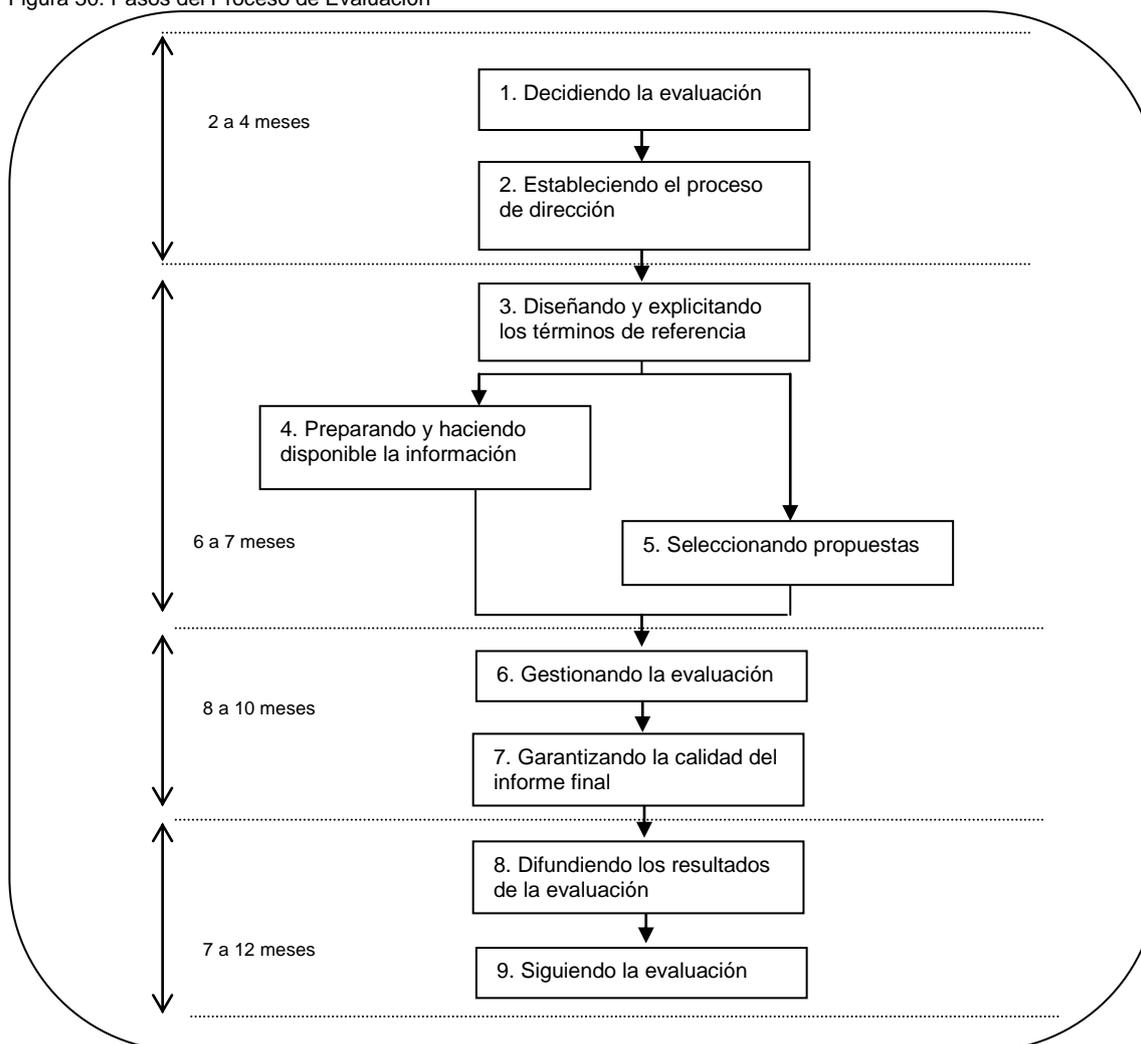
Tomando en consideración los argumentos descritos, la Comisión Europea (2004c: 47) establece un proceso de 9 pasos para evaluar el efecto de las políticas públicas, siendo el objetivo la introducción de medidas correctivas, cuando ello sea pertinente. El proceso parte desde la definición básica hasta el seguimiento de la evaluación, incluyendo la recogida de datos objetivos que aporten información para los responsables de adoptar decisiones, y la difusión de los resultados obtenidos del proceso en su conjunto.

En la figura 37 se detalla el proceso en cuestión, incorporando una estimación de la duración de cada uno de los pasos a seguir (*ver figura 37*).

Pereiras y Huergo (2006: 21-22) señalan que la evaluación de las ayudas públicas a la innovación debe realizarse bajo tres ópticas:

- Las empresas que participan en los programas de ayudas para determinar el perfil de aquellas que se convierten en beneficiarias de las subvenciones y compararlo con los objetivos iniciales del programa.
- El efecto que se produce sobre el gasto en I+D+i en dos sentidos:
 - *Efecto entrada*: Si la obtención de una ayuda influye en la decisión de la empresa de destinar recursos a esta actividad.
 - *Efecto incremento*: Si la subvención aumenta el gasto privado en I+D+i, lo complementa o lo sustituye.
- El efecto que se genera en el bienestar social para establecer las externalidades que se producen mediante el incremento de la competitividad que alcanza una empresa debido a las ayudas que percibe.

Figura 30. Pasos del Proceso de Evaluación



Fuente: Comisión Europea (2004c: 47)

En todo este proceso de evaluación de políticas públicas, es crucial la determinación de los métodos de generación de información. McNamara (2008) en Comisión Europea, 2006d: 112) proporciona un cuadro comparativo acerca de distintos métodos, en el que identifica el propósito, las ventajas y desventajas para cada caso (ver cuadro 39).

Cuadro 39. Proceso de Evaluación de Políticas: Métodos para la generación de Información

Método	Objetivo	Ventaja	Desventaja
Cuestionarios, lista de verificación	Obtener rápida y fácilmente información de una población	Se obtiene información de forma anónima, con bajo costo. Permite realizar comparaciones de múltiples personas, por lo que se pueden obtener gran cantidad de datos.	Puede generarse sesgo de la opinión de las personas participantes. No se obtienen datos contrastados. Dificultades acerca de la determinación de la muestra
Entrevistas	Comprender completamente la impresión o experiencia de las personas, o aprender acerca de sus respuestas y cuestionamientos	Permite obtener una gama completa y profunda de información. Existe flexibilidad con el entrevistado.	Requiere tiempo y puede ser difícil el análisis y la comparación de los datos obtenidos. Suele ser costoso.

Cuadro 39. Proceso de Evaluación de Políticas: Métodos para la generación de Información (Cont)

Método	Objetivo	Ventaja	Desventaja
Revisión documental	Obtener una impresión acerca del funcionamiento de un programa sin interrumpir su ejecución (revisión de las finanzas, informes)	Se obtiene información histórica, y no se interrumpe el desarrollo del programa o la rutina de la persona. Puede existir sesgo de la información	Suele tomar mucho tiempo. La información puede ser incompleta. Hay que aclarar las características de la información requerida para facilitar su recogida. Sólo se pueden obtener los datos existentes.
Observación	Reunir información exacta acerca del funcionamiento de un programa, especialmente del desarrollo de los procesos	Ofrece una percepción acerca del funcionamiento real de los programas	Se dificulta la interpretación de los datos. El comportamiento es complicado de caracterizar. La observación puede incidir en el comportamiento de los afectados
Focus Group	Explorar un tema en profundidad mediante la promoción de la discusión en grupos	Rápidamente se obtiene impresiones comunes. Puede ser una forma eficiente de obtener un amplio rango de profundidad e información en un período corto de tiempo. Aporta datos clave acerca de los programas	Son complicados los análisis de la información. Se necesitan buenos facilitadores (seguridad y cercanía). La planificación de la sesión puede ser ardua debido a la disponibilidad de los participantes
Estudio de Casos	Comprender en profundidad la experiencia de un cliente y realizar un examen comprensivo de su conducta a través de la comparación cruzada de casos	Suministra datos en profundidad acerca de las entradas, los procesos y los resultados	Normalmente, la recopilación, organización y descripción de datos exige tiempo. Se aborda más la profundidad que la amplitud

Fuente: McNamara (2008) en Comisión Europea (2006d: 112).

6.3. CONCLUSIONES DE LA FASE: CORRESPONDENCIA ENTRE OBJETIVOS Y PROPOSICIONES

El capítulo 6 aporta elementos que se relacionan con el cuestionamiento formulado: *¿Son los mecanismos de control de las subvenciones un instrumento que garantiza la racionalidad?; ¿pueden emplearse otros instrumentos desde la administración para promover la actividad innovadora empresarial y efectos multiplicadores para otras empresas y/o sectores?*

6.3.1. PROPOSICIÓN 8(i): MECANISMOS DE CONTROL Y RACIONALIZACIÓN DE SUBVENCIONES

La proposición planteada en este sentido señala que:

P8(i): El nivel de exigencia en el cumplimiento de los objetivos, así como la previsión de mecanismos sancionatorios constituyen factores esenciales para racionalizar las ayudas públicas, debido a que incrementarán los esfuerzos de las cooperativas para obtener resultados concretos de la actividad, iniciativa o proyecto financiado.

El apartado 3.6 detalla los mecanismos de evaluación y sanción previstos en los programas de subvenciones gestionados por los distintos niveles de la administración en el que han participado las empresas en estudio. Como se ha comprobado, cada nivel de la administración utiliza mecanismos diferentes para alcanzar el mismo objetivo: determinar el buen uso de las ayudas concedidas a las empresas beneficiarias para desarrollar el proyecto subvencionado.

En la gestión integral de las subvenciones, la AGE constituye una comisión evaluadora multidisciplinar, mientras que las autoridades autonómicas y provinciales utilizan los funcionarios de la estructura permanente. En todos los casos, se exige la presentación de justificaciones para la realización de verificaciones documentales y, en determinados casos, se procede a la comprobación in situ; ello tiene por objeto, comprobar la adquisición de los bienes materiales previstos en el proyecto, o el estatus de los resultados del proyecto subvencionado. El proceso es similar sin distinguir el nivel de la administración.

Bermaetxea (2009), técnico del Departamento de Industria del Gobierno Vasco, señala que conviven mecanismos de verificación no excluyentes: verificación documental y/o in situ. Por ejemplo, cuando se presenta una declaración de inversiones a lo largo de los tres años que se prevé que abarque el proyecto de inversión, se parte de allí para proceder al abono de la subvención, en función de las inversiones que se van realizando. Cuando finaliza el plazo de ejecución del proyecto, la empresa debe presentar la declaración real de las inversiones reales que han sido efectuadas, y ello es analizado por los inspectores de las oficinas territoriales del Departamento de Industria del Gobierno Vasco (verificación documental).

En este paso, se contrastan las facturas de los gastos ejecutados con el contenido del proyecto subvencionado (solicitud de la ayuda), y los gastos subvencionables previstos en la convocatoria. Posteriormente, se excluyen aquellos que no coincidan con estos tres criterios.

Una vez analizada la justificación presentada por la empresa, la administración puede decidir realizar verificaciones in situ, para comprobar la veracidad de las facturas originales y la existencia del activo declarado en el domicilio de la empresa. Según reconoce Bermaetxea (2009): "...normalmente las diferencias suelen ser pequeñas y los problemas también".

En todos los casos, se establece la posibilidad de reintegrar la ayuda prevista en caso de demostrarse el incumplimiento, que puede ser parcial o total. "Cuando se han presentado las liquidaciones para efectuar los pagos, la empresa declara una cuantía (por ejemplo, 200.000€), y en función de ello se ha pagado. Al llegar la inspección, puede constatarse que la inversión reconocida en función de los criterios de la convocatoria es de 180.000€. En ese momento se abre un incumplimiento parcial por pago por exceso. La sanción no se establece sobre la totalidad de la cuantía declarada, sino sobre la diferencia entre la cantidad declarada y la reconocida, que en este caso será de 20.000€" (Bermaetxea, 2009).

López (2000: 87) reivindica el rol de la sanción en casos de incumplimiento, concluyendo que es una "...consecuencia jurídica, que se aplica en caso de infracción. Sin sanciones no podría hablarse de coactividad⁸² del Derecho, y la esencia de la coactividad consiste en la posibilidad de aplicar una sanción"

En esta situación, la empresa puede acogerse a un procedimiento administrativo para recurrir la decisión de la verificación. Una vez finalizado el mismo, y en caso de ratificarse el incumplimiento, la diferencia debe ser reintegrada de forma inmediata, debiendo abonar además los intereses que

⁸² El carácter coactivo del derecho se refiere a la capacidad del mismo de imponer sanciones, en aquellos casos en los que se demuestre la incursión en situaciones de incumplimiento de las disposiciones legales (Calvo et al., 2006: 489)

se estimen sobre dicho importe⁸³: “Se cobran intereses porque esa empresa disfrutó de un dinero que no le correspondía durante un tiempo, y se calcula desde el momento en que se pagó hasta el momento que se incoa el incumplimiento”. El resto de la ayuda percibida, si se ha adjudicado bajo la figura de subvenciones reintegrables, deberá ser devuelta a la administración en un plazo de 5 años sin la previsión de intereses.

Bermaetxea (2009) añade que en la totalidad de las convocatorias de subvenciones reintegrables se realizan verificaciones *in situ*, mientras que en el caso de aquellas concedidas a fondo perdido, lo más común suele ser la verificación documental. Asimismo, argumenta que los mecanismos de control funcionan con normalidad y pertinencia: “Las empresas saben a lo que van y lo que tienen que hacer. El mayor problema suele ser cuando las empresas subcontratan la gestión de las subvenciones a un consultor. Los consultores no informan como es debido a la empresa. Si la empresa es la que realmente lleva el proyecto, debe encargarse de la preparación de la documentación exigida, que no creo que sea excesiva”.

Considerando la relación entre la AGE y las Comunidades Autónomas, las convocatorias de subvenciones deben mantenerse en concordancia con las normas previstas en la Ley General de Subvenciones y se aplicarán de forma supletoria a ella. En el apartado 1 del artículo 32 de este instrumento, se establece la obligación de que la autoridad que gestiona la ayuda compruebe la realización de la actividad y su correspondencia con la finalidad prevista en el programa, sin aportar la identificación de las herramientas de las que puede hacer uso para cumplir con este objetivo.

Por tales razones, las consideraciones esgrimidas por Bermaetxea (2009) reflejan de forma general la situación respecto al proceso de seguimiento de las subvenciones en todos los niveles de la administración; aunque como fue señalado en el capítulo 3, se registra una relación inversa entre disponibilidad de recursos humanos y materiales y nivel de la administración: En la AGE disponen de una comisión evaluadora multidisciplinar para cada programa, mientras que en las administraciones autonómicas y provinciales, el seguimiento de las ayudas es asumido por los técnicos de los que disponen en la estructura estable. Ello puede constituir una evidencia de que el nivel de precisión de los procedimientos en la AGE son más exhaustivos que en otros niveles de la administración, considerando que disponen de mayores recursos para garantizar el adecuado uso de la ayuda percibida.

No obstante, las administraciones también son sometidas a control de cuentas, entre las que son analizadas las subvenciones concedidas anualmente. A nivel nacional, la Oficina Nacional de Auditoría es el ente encargado de la ejecución de las actividades de control financiero y auditoría del sector público, que corresponde ejercer a la Intervención General de la Administración del Estado, así como las atribuidas por la Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre, por razón de las subvenciones nacionales y las financiadas, total o parcialmente, con cargo a fondos comunitarios. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Diputaciones Vascas, el Tribunal Vasco de Cuentas ejerce esta función.

⁸³ Estos intereses son similares a los existentes en el mercado, y son estimados por el Gobierno Vasco.

Es decir, el análisis de las subvenciones públicas concedidas se realiza en dos ámbitos: el *Control de gestión*, realizado por el ente que otorga la ayuda para establecer la correcta utilización de los fondos en función de las condiciones aprobadas en la resolución de concesión; y el *Control financiero*, cuyo objetivo es controlar el gasto público, mediante la evaluación de órganos con competencia en esta materia (Oficina Nacional de Auditoría, Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo OCEX).

El apartado 4 del artículo 44 de la Ley General de Subvenciones señala que el control financiero de las subvenciones implica:

- a) El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- b) El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- c) La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- d) La comprobación material de las inversiones financiadas.
- e) Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.
- f) Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas.

No obstante, como indica Sesma (2005: 22) a nivel autonómico estas disposiciones no son aplicables, así que las intervenciones regionales adoptan mecanismos diversos que oscilan entre fiscalizaciones limitadas, plenas o incluso se evidencian casos en los que se ha aplicado voluntariamente la norma nacional antes descrita; la misma involucra a los beneficiarios, las entidades colaboradoras y terceros asociados.

La selección de los sujetos sobre los que se va a realizar el control financiero debe estar ampliamente motivada y justificada para evitar exclusiones o selecciones subjetivas. Lamentablemente, la propia norma no establece criterios específicos para realizar la selección, lo que ha traído como consecuencia excesos en el ejercicio de esta facultad. Por el contrario, se prevé un amplio margen de flexibilidad para introducir variaciones en el Plan Anual de Auditorías, tanto en lo que respecta a el ámbito de control como la selección de sujetos a controlar, dificultando aun más la objetividad de este proceso (Sesma, 2005: 27).

En conclusión, Sesma (2005: 35) ratifica la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación efectivo entre los OCEX y los órganos de control nacionales; ello supondría introducir cambios sustantivos en la legislación autonómica sobre subvenciones, en la normativa presupuestaria general de las comunidades autónomas y/o en la legislación reguladora de los OCEX. La coordinación debería entenderse más allá de un simple intercambio de información respecto a los procedimientos sancionatorios, para realizar análisis conjuntos en todos los niveles de la administración, con miras a facilitar y hacer más eficaz el control externo de las subvenciones.

Estas medidas pueden coadyuvar a la rentabilización de las actuaciones de control, superando así la situación actual caracterizada por la redundancia y duplicidad de "...costes y molestias para los sujetos controlados y con problemas derivados de las distintas conclusiones extraídas por cada uno de los órganos que ejercen funciones de control" (Sesma, 2005: 24). En este mismo sentido, Muñoz

(1999: 78) considera que este esfuerzo permitirá determinar con mayor claridad el nivel de subvenciones percibidas por un beneficiario, siendo ello esencial para evitar la transferencia de recursos excesivos en detrimento del interés público.

Esta situación ha sido claramente referida en el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004 del Gobierno Vasco. Al respecto, argumenta que existe una amplia variedad de convocatorias de apoyo a la investigación básica (promovidas desde las propias universidades, desde el Gobierno Vasco, la Administración Central o la Unión Europea), a las que suelen concurrir paralelamente los grupos de investigación consolidados. Tal escenario ha generado disfunciones en el sistema de innovación que son perceptibles en tres tipos de desajustes (Gobierno Vasco, 2004: 87-88):

- Se observa una tendencia progresiva de pérdida de accesibilidad a fondos públicos de apoyo a la investigación a los grupos menos competitivos. Se genera un efecto de concentración en los beneficiarios, convirtiéndose en un sistema excluyente.
- Debido al efecto anterior, se promueve la menor competitividad de los grupos de investigación más consolidados.
- No se propicia la transferencia de fondos nacionales y europeos a la CAPV.

Por las razones expuestas, la coordinación entre los niveles de la administración constituye un paso previo en el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y control de las subvenciones que garantice la racionalidad y efectividad de dichas ayudas. Este sistema debe centrarse en los factores críticos para su éxito, que a juicio de Pérez (2005: 31-32) son los que se mencionan:

- Promover la gestión por objetivos en los gestores públicos, controlando el cumplimiento y eficiencia en la consecución de los objetivos definidos.
- Extender la cultura de la gestión por objetivos a todo el personal del ente público de que se trate, para la cual se deberá hacer uso de incentivos para su asunción y la creación de hábitos en este sentido. Sobre este aspecto, Onrubia (2005: 50) señala que la motivación juega un rol crucial dentro del diseño organizativo para garantizar el comportamiento eficiente: "En el ámbito del sector público, el problema de la motivación afecta tanto a los gestores responsables del desarrollo de las distintas actividades públicas como a los empleados de ellos dependientes". El sistema retributivo de los empleados públicos condiciona directamente la motivación, debido a que no está basado en criterios de productividad y aportación de valor en su ámbito de actuación.
- Garantizar que los sistemas de seguimiento se adecuen a los resultados medibles y esperados por el programa, procurando la unión del análisis del cumplimiento con la eficacia, eficiencia, economía y calidad.
- Establecer claramente los objetivos, tomando en consideración que éstos deben ser comprensibles, mensurables, ejecutables y coherentes con las decisiones estratégicas de las políticas públicas.
- Adaptar los patrones de medida (indicadores) con los objetivos perseguidos.

El establecimiento de sanciones y altos niveles de exigencia respecto a las subvenciones concedidas son factores relevantes en la racionalización de estos recursos, pero el logro de este objetivo y la preservación del interés público exige un esfuerzo mayor. Supone avanzar en mecanismos de coordinación efectivos entre los distintos niveles de la administración para reducir las trabas burocráticas impuestas a los beneficiarios reales y potenciales, incrementando el nivel de precisión respecto al efecto que estas ventajas generan para la propia empresa y para el mercado.

El proceso de control y evaluación trasciende el análisis que se realiza en la actualidad. Se trata de profundizar el seguimiento de las subvenciones concedidas en el nivel macro y micro.

- Micro, a fin de detectar los resultados que se producen en la actividad cotidiana de la empresa que se convierta en beneficiaria de la ayuda. El eje central de este proceso es la empresa beneficiaria que se convierte en motor de cambio para sí misma y para el entorno en el que actúa. El resultado de la evaluación micro aportará datos en torno al uso de los recursos percibidos y el nivel de cumplimiento de los objetivos iniciales; esta es la evaluación que se realiza en el seno de la empresa, y que actualmente se conoce como control de gestión.
- Macro para determinar el efecto que generan las subvenciones en el mercado. Para lo cual cobra especial relevancia el análisis conjunto de los resultados individuales por beneficiario (nivel micro).

La combinación de las conclusiones de este análisis en los distintos ámbitos (Autonómico, Nacional y Europeo) bajo una visión sistémica permitirá identificar áreas de actuación, en función de las competencias de cada ente participante. En este punto resulta crucial la utilización de diversos métodos de recogida de información (complementarios a la verificación documental e *in situ*) para disponer de mecanismos de triangulación y precisión de efectos identificados⁸⁴, así como la incorporación real de medidas correctivas en los objetivos estratégicos de las políticas públicas.

Sobre este último apartado será básica la construcción de competencias para la evaluación y la definición del rol de los distintos agentes dentro del proceso de evaluación, para superar la situación actual descrita por la Comisión Europea (2006d: 55), y que ha sido recogida en el apartado 6.2: la previsión en los cuerpos normativos pero no realización del proceso de seguimiento y evaluación de las políticas y/o la imposibilidad de incorporar los resultados del análisis de los efectos de las políticas de subvenciones por haber sido realizados por cuerpos independientes.

Todo ello es inviable sin que se propugne un cambio organizativo-institucional que opte por una arquitectura compatible con los aspectos micro y macroeconómicos de la función pública; así pues, todo intento por implantar un sistema de evaluación se encuentra en relación directa con las características deseables de la nueva estructura organizativa (la eficiencia). Ella será la responsable de "...aportar información y generar los incentivos indispensables para promover comportamientos organizativos eficientes" (Onrubia, 2005: 41).

⁸⁴ En el apartado 6.2 se han descrito métodos de recogida de información, precisando sus ventajas y desventajas. La selección del método a utilizar dependerá del resultado esperado y el objetivo definido.

Incluso la realización de evaluaciones del grado de eficiencia productivo con el que se desarrollan determinadas actividades públicas no redundará en una mejora efectiva de la gestión pública si no van acompañadas de un encaje organizativo adecuado, donde queden definidos con precisión los destinatarios de los informes resultantes, las consecuencias presupuestarias, retributivas o incluso de carrera profesional que se derivan de los resultados evaluados, así como la regularidad en su realización (Onrubia, 2005: 44).

En virtud de las consideraciones esgrimidas, se propone la reformulación de la proposición en los términos siguientes:

P8(i): El nivel de exigencia en el cumplimiento de los objetivos, así como la previsión de mecanismos sancionatorios constituyen factores esenciales para racionalizar las ayudas públicas, debido a que incrementarán los esfuerzos de las cooperativas para obtener resultados concretos de la actividad, iniciativa o proyecto financiado.

P8(ii) El análisis sistémico de los resultados (por beneficiario y de forma conjunta) de las subvenciones otorgadas a las empresas en cada nivel de la administración, y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los mismos se consideran cruciales para alcanzar el objetivo de la racionalización. Ello supone promover una cultura de gestión por objetivos entre los gestores públicos y cambios organizativos sustantivos, que permitan la implantación de un sistema de evaluación integral de las distintas fases de la configuración de la política pública (elaboración, ejecución y control).

6.3.2. PROPOSICIÓN 8(ii): COLABORACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE SUBVENCIONES

Otro aspecto relevante respecto a la racionalización de las subvenciones gira en torno a la cooperación empresarial, por lo que se formuló la siguiente proposición:

P8(ii): Adicionalmente, la promoción del principio de cooperación empresarial por parte de la Administración Pública constituye un elemento complementario al nivel de exigencias de los programas y los mecanismos sancionatorios, para lograr el uso racional y adicional de las subvenciones, evitando generar nexos de dependencias de estos flujos para desarrollar la innovación en pequeñas y medianas empresas.

A lo largo de los distintos apartados se ha tratado el tema de la cooperación como un factor estimulador de la innovación, capaz de incrementar el nivel de conocimiento y el aprendizaje de las organizaciones (Bakaikoa et al., 2004; González, 2006; Buesa, 2003; Fairbanks y Lindsay, 1999; Mozas, 1998; Comisión Europea, 1995; Agirre, 2001; Sánchez y Herrera, 2008a/2008b; entre otros). Asimismo, se ha hecho hincapié en aspectos sustantivos en torno a este tema:

- En el sistema de innovación de la CAPV y las relaciones que se promueven entre los distintos agentes.
- Se ha analizado la experiencia de la Corporación MONDRAGON en el impulso de la cooperación entre cooperativas y otros agentes, como mecanismo de cohesión a nivel grupo, de incremento de la base de conocimientos y de aprovechamiento de sinergias.
- Se ha constatado la actitud positiva de ciertas cooperativas industriales vascas por acometer proyectos de innovación en colaboración con distintos agentes (clientes, proveedores, centros de conocimiento, principalmente).

Estos esfuerzos respecto a la cooperación adoptan diversas formas: fusiones y adquisiciones, joint ventures, alianzas, contrastes de largo plazo, contratos a corto plazo, transacciones puntuales; estas formas no necesariamente afectan la libre competencia, por lo que no son sancionados por las autoridades correspondientes. Por el contrario, se centran áreas limitadas y complementarias entre los agentes (Shapiro, 2002: 22).

No obstante, los resultados empíricos respecto a la relación directa entre cooperación y racionalización de las subvenciones no ha podido ser demostrada de forma contundente:

- Heijs et al. (2004) analiza el impacto y efectividad de las políticas públicas de fomento de la cooperación y las relaciones que se fomentan entre los agentes del sistema de innovación por parte del estado español. Llegan a la conclusión de que en la mayoría de los casos analizados se ha producido un aprendizaje colectivo entre los agentes que cooperan, siendo las pequeñas empresas con bajo nivel de I+D las que mayor nivel de conocimiento han adquirido normalmente cuando colaboran con centros de I+D. No obstante, reconoce el sesgo de tales hallazgos por cuanto derivan de encuestas realizadas a empresas basadas en preguntas directas, lo cual puede haber generado una sobrevaloración del impacto de las ayudas. Asimismo, no se evidencia un incremento de la cooperación en todas las empresas: las empresas que participan en proyecto concertados suelen repetir, pero quienes no lo han hecho, no se ven estimuladas a cooperar por la existencia de una subvención pública para innovar.
- IESE (1995) y Vence et al. (1998) concluyen que las empresas que participan en proyectos en colaboración han trabajado con estos mismos socios en proyectos previos. Ello se debe a la desconfianza respecto al trabajo con otros agentes, siendo una barrera significativa para promover la cooperación con el objetivo de innovar. Esta desconfianza se acrecienta cuando se trata de proyectos vinculados a tecnologías estratégicas de la empresa, o a su factor clave de diferenciación.
- Molero y Buesa (1995), Reger y Kuhlman (1995), Heijs (2001/2003) aseveran que las subvenciones han permitido incrementar la cooperación en las empresas cuyos proyectos han sido financiados con fondos públicos.
- Molero y Buesa (1995) y Heijs (2001) agregan que muchos de los proyectos concertados no hubiesen sido acometidos si no hubiese contado con las ayudas estatales.
- Heijs (2002) concluye que el tamaño de la empresa no presenta relación directa con el aumento de la cooperación. Las empresas más innovadoras y con una actitud positiva a colaborar pueden ser más sensibles al estímulo público.

Estos resultados conducen a la conclusión que la simple definición de políticas públicas que procuren la cooperación entre empresas y/o agentes del sistema de innovación no constituye un mecanismo para garantizar la racionalidad de los recursos públicos ni incrementa, *per se*, los beneficios derivados del proyecto subvencionado para los participantes o para otros agentes del mercado. Pese a ello, y tomando en consideración los casos analizados en esta investigación

(muestra teórica) la cooperación entre agentes puede ser positiva en tres vertientes, en palabras de Vence et al. (1998) y Heijs (2002: 98):

- Entre países, para favorecer el intercambio de conocimiento entre equipos que trabajan en las mismas áreas.
- Entre universidades y empresas para alcanzar la aplicación de los conocimientos generados mediante la investigación básica, y para establecer un nexo cercano que permita transmitir la necesidades del sector empresarial a los centros de conocimiento.
- Entre áreas de conocimiento para transferir conocimiento y propiciar la retroalimentación entre las mismas.

Kulicke et al. (1997) en Heijs (2002: 97-98)⁸⁵ agrega que la cooperación puede fungir como un mecanismo de optimización de los recursos, y asumir los costes de determinados proyectos que exigen importantes inversiones entre varios agentes, ya que en solitario sería inviable. La colaboración "...puede evitar la duplicidad de los gastos, proporcionando ventajas de escala y la dispersión de los riesgos...." (Heijs, 2002: 98).

En los casos analizados, se ha evidenciado el fomento de la cooperación como una herramienta para maximizar los resultados de los proyectos, ya que el conocimiento generado se trasmite a las empresas participantes, procediendo a su adaptación para lograr la concordancia con las necesidades y particularidades de sus negocios. La cooperación incluso entre empresas de tamaños disímiles ha servido para abrir posibilidades a la de menor tamaño relativo (ver caso Orona-Electra Vitoria), permitiéndole acceder a una estructura de innovación y a fuentes de financiación que de otra forma no hubiese podido obtener.

Aunque se reconoce la contribución de la cooperación, es necesario acotar que los resultados positivos de las experiencias analizadas no pueden atribuirse de forma inequívoca a este factor, ya que han sido identificados otros elementos que han incidido en el resultado final. Como ha quedado reflejado a lo largo de este apartado y otros relacionados, no es posible cuantificar el efecto de la colaboración en el desarrollo de proyectos de innovación, pero se entiende que la misma es susceptible de generar efectos positivos que, en todo caso, favorecerán el desarrollo del mismo.

Desde la definición de las políticas públicas será necesario establecer el verdadero objetivo que se persigue con las políticas de fomento de la cooperación para innovar: ¿se trata de incrementar el número de empresas y/o agentes que cooperan en el desarrollo de proyectos?, o ¿se persigue el incremento de proyectos concertados subvencionados? Según la elección que se realice, deberá optarse por herramientas diferentes, pues tal y como se ha referido, las política aplicadas a la fecha no han promovido la implicación de nuevas empresas en proyectos colaborativos; los agentes del sistema de innovación que participan en este tipo de proyectos suelen ser los mismos, observándose una alta concentración.

⁸⁵ Se ha optado por una fuente de información secundaria, debido a que la versión original del trabajo de Kulicke et al. (1997) se encuentra en alemán. Para más detalles, consultar: KULICKE, M.; BROSS, U. y GUNDRUM, U. (1997): *Innovationsdarlehen Als Instrument Zur Förderung kleiner und Mittlerer Unternehmen*, ISI-Fraunhofer.

En correspondencia a los argumentos esbozados, se han introducidos matizaciones en la proposición definida previamente:

P8(iii): La promoción del principio de cooperación empresarial por parte de la Administración Pública constituye un elemento complementario al nivel de exigencias de los programas y los mecanismos sancionatorios que es susceptible de favorecer el uso racional y adicional de las subvenciones. En todo caso, la intervención en proyectos colaborativos para innovar permite aprovechar las sinergias entre los agentes intervinientes, asumir proyectos de mayor envergadura, generar retroalimentación y transferencia de conocimiento, lo que generará valor para los participantes.

P8(iv): La definición de políticas públicas en torno al fomento de la cooperación debe considerar el objetivo último perseguido, siendo esencial la selección de indicadores y metas para su posterior evaluación, con el propósito de favorecer el interés público.

Capítulo 7

Consideraciones Finales

7. Consideraciones Finales

7.1. CONCLUSIONES SOBRE LA INVESTIGACIÓN: OBJETIVO Y PROPOSICIÓN GENERAL

La gestión de las subvenciones se ha convertido en un tema recurrente en distintos ámbitos, adquiriendo un matiz prioritario en el escenario actual, caracterizado por una profunda crisis económica y financiera que ha puesto de manifiesto el carácter temporal y limitado de los recursos públicos (Stiglitz, 2010; Jonung y Drea, 2010; Soros, 2008; Pérez, 2010). La identificación de demandas por parte del sector público, y su posterior análisis supone la definición de criterios de selección para el diseño y aplicación de políticas públicas que tengan por efecto la superación de los ampliamente conocidos fallos de mercado (Meltzer y Richard, 1981; Aguilar, 1982; Moreno y Torres, 1999; Grossman, 1990; Mochón, 1982; Arrow, 1971; Callejón y Quevedo, 2002).

Pero esta tarea cotidiana de la administración presenta un factor adicional que complica su ejercicio: la búsqueda del equilibrio entre el apoyo al sector productivo y la utilización racional de los recursos escasos de los que se disponen. Durante larga tiempo, se ha hecho hincapié en el rol del sector público en la creación de condiciones que favorezcan la actividad empresarial, promotora de efectos positivos en otros ámbitos (generación de empleo, mejora de la calidad de vida de las familias, generación de recursos mediante impuestos y tasas). Sin embargo, en un contexto económico de recesión, la intervención pública se ha centrado en recuperar las condiciones de estabilidad existentes anterior al período de crisis que enfrentamos.

Paradójicamente, el sector privado mantiene el reto de crear valor para el mercado, a pesar de que su situación actual no se caracterice por disponer de las mejores opciones para ello; la competencia entre empresas y agentes continua profundizándose, exigiendo un compromiso real y continuo para adaptarse y anticiparse al nuevo estatus quo del que somos testigos (Barros, 2006; Fernández y Ruiz, 2004; Stiglitz, 1995; Ranadivé, 1999; OMC, 2006). La innovación ya no constituye una situación ideal para las empresas; es un imperativo para continuar ejerciendo con éxito su actividad.

La eficiencia, la calidad, la flexibilidad y la rapidez son criterios que, manejados equilibradamente, aportarán una diferenciación entre las empresas actuales y las empresas del futuro (Esser et al., 1994). Las cooperativas representan una figura empresarial capaz de combinar los criterios descritos, básicamente por disponer de las condiciones para actuar flexible y rápidamente, en aras de hacer frente a las necesidades emanadas del mercado y del entorno en el que interactúan (Agirre y Lizarralde, 2007). Además, la estructura y los principios cooperativos han sido reconocidos como

estimuladores de la innovación (Dávila, 2002). Éstos generan capital social, activo intangible y estratégico que incide directamente en la competitividad (Marcuello y Saz, 2008), y fomentan la creación de una cultura de innovación, hacen tangible su compromiso con el entorno social, apoyan la formación y la cooperación, lo cual estimula la producción de conocimiento al interior de la empresa, y favorece su divulgación en la región en la que se ubica (Bakaikoa et al., 2004).

Estas afirmaciones han sido recogidas en múltiples estudios realizados en las últimas dos décadas, y se han reflejado en los diversos capítulos que conforman esta memoria (Heijs et al., 2004; Sánchez y Herrera, 2008a/2008b; Bakaikoa et al., 2004; Martínez et al., 2007; Heijs, 2005; Herrera y Heijs, 2007; Cotec, 2000). Son ellos los que han suscitado la necesidad de desarrollar el estudio en el ámbito de investigación en el que se ha centrado la labor investigadora de estos años.

En virtud de lo anterior, el objetivo general de la investigación desarrollada ha sido:

Determinar e identificar las diferencias existentes en prácticas de gestión de recursos públicos para la financiación de acciones, actividades y proyectos de innovación en cooperativas industriales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el propósito de precisar buenas prácticas susceptibles de ser aplicadas en otras empresas, y establecer directrices generales para el diseño de programas de subvenciones que promuevan la racionalización de este tipo de recursos e incremento de los beneficios potenciales derivados de los mismos.

Alcanzar este objetivo ha sido posible gracias a la definición de preguntas de investigación y proposiciones que han guiado el proceso.

7.1.1. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DEL ARTE

La primera pregunta de investigación: *¿Cuáles son los aspectos fundamentales del estado del arte respecto de la innovación financiada con recursos públicos como una estrategia para incrementar la competitividad?*, encuentra explicación en la comprensión de la conceptualización de las variables del estudio: Subvenciones, Innovación y Competitividad.

La situación en el País Vasco respecto a las ayudas públicas es compleja por cuanto se encuentra enraizada en diversas matizaciones en los distintos niveles en los que participa: en la esfera multilateral (OMC) se mantiene una definición cerrada que incluye cualquier tipo de ventaja que el sector público pueda aportar al sector productivo, permitiendo el establecimiento de medidas correctivas en el caso de materializarse efectos distorsionantes en el mercado.

A nivel europeo, la situación es de difícil análisis debido a que se evidencia un tenso equilibrio entre el mantenimiento de ayudas para el desarrollo de actividades productivas en los países miembros y la preservación de las condiciones de competencia intra-europeas (entre países miembros de la UE), y entre Europa y el resto de los mercados con los que realiza intercambios. En este sentido, la

Comisión Europea adopta dos posturas: el sistema de autorización previo a la aplicación; y la identificación a priori de determinados tipos de subvenciones permitidas⁸⁶.

Por su parte, la AGE circunscribe las ayudas a las erogaciones de recursos de parte de organismos del Estado, exceptuando otro tipo de mecanismos, como la concesión de beneficios fiscales y los créditos oficiales. La normativa nacional contempla las competencias de las comunidades autónomas sobre este tema, y exige la elaboración de planes estratégicos que recojan los detalles del programa que se pretende aplicar⁸⁷.

En virtud de las diferencias expuestas y de las competencias transferidas a la CAPV como consecuencia de la aplicación del Concierto Económico vigente, se han generado múltiples situaciones de incongruencia, como queda reflejado en los más de 200 expedientes que, desde la entrada de España en la UE, se han abierto en torno a ayudas aplicadas por las autoridades vascas (Crucelegui, 2006).

Lo anterior permite concluir, que la gestión de las subvenciones en el escenario estudiado exige el establecimiento de un difícil equilibrio entre el principio de cooperación entre órganos administrativos de distinto nivel y el principio de integración europea. Como ha sido demostrado, España es considerada un país de intensidad media baja en cuanto al apoyo al sector productivo, a través de la transferencia de recursos públicos, lo cual implica que debe respetar y garantizar el cumplimiento de la normativa europea en todas sus comunidades autónomas.

Ello es especialmente pertinente en una realidad en la que cada vez tienen mayor poder decisorio los órganos subestatales, quienes han ido adquiriendo un rol esencial en la ejecución de la política de desarrollo en toda Europa (Más-Verdu, 2003; Comisión Europea, 2005; Camagni, 1991; Tödtling y Wanzenböck, 2003).

Las aglomeraciones locales regionales, retomando la terminología de Cooke y Morgan (1994), son una dimensión espacial en la que tiene lugar la actividad innovadora de las empresas; se transforman en facilitadoras de procesos de aprendizaje colectivo, debido al flujo de información y conocimiento que se genera (Camagni, 1991). Ello es sustantivo bajo el reconocimiento del comportamiento social y colectivo de la innovación; un proceso colaborativo que aporta las condiciones necesarias para incrementar la capacidad creativa de las empresas (Cooke y Morgan, 1994).

Marshall (1923) puso de relieve a la región como un factor clave en el análisis de estos procesos; destacaba el carácter localizado del conocimiento, el arraigo de la mano de obra y la intervención de las instituciones y organizaciones locales. Estas contribuciones han servido de base para la elaboración de múltiples variantes, como sería el caso de la hipótesis de la incubadora urbana y la teoría del ciclo del producto, los distritos industriales e innovadores medios, y las áreas de alta especialización en industrias intensivas en capital (Tödtling y Wanzenböck, 2003).

⁸⁶ Ver página 143-144. Ver página 145: Ayudas regionales, normas horizontales y normas sectoriales. Adicionalmente, se encuentra el Reglamento General de exención por Categorías.

⁸⁷ Ver apartado 3.4.

El análisis conjunto de estas aseveraciones son las que dan sentido a la teoría de los SRI, término acuñado por Cooke (1992). Este enfoque nos ha permitido comprender la incidencia de la CAPV en los procesos de innovación que han tenido lugar en las cooperativas analizadas, ya que como ha quedado reflejado en los capítulos previos, el Gobierno Vasco se erige como un verdadero agente de gobernanza económica, manteniendo una actitud activa y determinante en el análisis y formulación de políticas de innovación. Asimismo, ha promovido la creación de ventajas competitivas que han favorecido la actividad innovadora de las empresas, siendo un caso que ejemplifica las propuestas formuladas por Cooke (2010), Porter (1990) y Asheim (2007).

En este sentido, destaca el rol del sistema vasco de innovación, cuya actividad es comparable con los dos subsistemas que proponen Navarro y Gibaja (2009): Por una parte, se reconoce la acción desarrollada por el *Subsistema empresarial de aplicación y explotación del conocimiento*, constituido por las empresas vascas, los clientes, proveedores y competidores. Estos agentes han apostado decididamente por la innovación, siendo una excepción respecto a las afirmaciones ampliamente extendidas que ratifican que las regiones más innovadoras se localizan en los países más innovadores (Comisión Europea, 2009d). Según los datos analizados respecto al índice de innovación⁸⁸, España ha sido clasificada dentro del grupo de países en retroceso, mientras que la CAPV se encuentra en el puesto 55 del listado de regiones más innovadoras en Europea (Comisión Europea, 2003a:9). Es considerada una región innovadora de nivel medio-alto, ubicada en un país con un grado de innovación moderado o en recuperación (Comisión Europea, 2009d: 28).

La CAPV, respetando su inclinación industrial básicamente centrada en sectores maduros (siderurgia y metal), ha diseñado y aplicado una estrategia de diferenciación que le ha permitido alcanzar un nivel de desarrollo significativo, a pesar de la importante proporción de pymes que conforman su tejido productivo. El predominio de este tipo de empresas no ha sido interpretado como un obstáculo para el crecimiento y desarrollo, sino que se han optado por estrategias que han potenciado sus capacidades; así pues, en un escenario caracterizado por la coexistencia de pymes, el fortalecimiento de las capacidades de innovación pasa necesariamente por el refuerzo de las relaciones interempresariales entre empresas y agentes (Gobierno Vasco, 2005b: 21).

Por otra parte, se encuentra el *Subsistema de generación y difusión del conocimiento*, representado por los centros tecnológicos, las unidades empresariales de I+D y el sistema universitario. La actividad de estas organizaciones, agrupadas en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación, ha sido ampliamente apoyada por las autoridades autonómicas, no sólo en cuanto a la generación de nuevo conocimiento, sino al establecimiento de relaciones cercanas y continuas que sean susceptibles de incrementar sus interacciones y fortalecer el subsistema empresarial antes referido.

El protagonismo de la región en los procesos de innovación no deja de lado la contribución de otras aportaciones, como la del sistema nacional de innovación (considerando además que el enfoque de SRI es una variante de la teoría de SNI). Mediante la teoría de SNI se ha podido comprender el paso definitivo del carácter lineal de la innovación aportado por la teoría evolutiva (Witt, 2003; Loasby, 2001; Winter, 2003) a la incorporación de las interacciones entre agentes, y ha resultado de

⁸⁸ Ver apartado 4.1.3

gran utilidad para estudiar en profundidad la situación de las pymes, por cuanto no concede énfasis a la investigación básica y de adquisición de conocimiento explícito y codificado, sino que se enfoca en las personas de la empresa y sus relaciones, y entre éstas y el entorno (Otero, 2010; Lundvall, 1985/1992; OCDE, 1992).

La teoría de los SNI y la de los SRI guardan profundas similitudes, ya que se centran en los procesos de aprendizaje ligados a la innovación, la cual surge por la interacción continua y sistemática entre distintos agentes y factores; se fundamenta en los procesos sociales de aprendizaje interactivo. Edquist y Chaminade (2006) entienden el SRI como parte integrante del SNI, por lo que la principal diferencia entre uno y otro es la incorporación de la incidencia de la región en el primero.

En cualquier escenario, las instituciones afectan la innovación, por medio de la utilización de herramientas diversas que condicionan la actuación de los agentes (Dosi y Orsenigo, 1988; Edquist, 1997). Johnson (1992) aboga porque las instituciones enfoquen su actividad en el logro de tres objetivos esenciales: Reducir la incertidumbre mediante la difusión de la información, conceder incentivos y gestionar conflictos.

Siendo así, la integración de la CAPV en un ámbito nacional y europeo (por intermediación del Estado) condiciona la actuación de los distintos agentes que conforman el SRI. Alcanzar los tres objetivos a los que se refiere Johnson (1992) supone la incorporación de los compromisos contraídos en los distintos niveles de gobierno y que, como ha sido referido, no ha alcanzado un punto de equilibrio satisfactorio para las partes.

La teoría evolutiva ha permitido realizar un análisis más profundo al interior de las empresas estudiadas, especialmente respecto a los procesos de aprendizaje interactivos que se producen dentro de las mismas y que tienen como efecto las innovaciones. Este método de análisis hace alusión a los cambios endógenos continuos que se generan en el seno de las empresas y que van gestando una autotransformación, además de introducir el concepto de rutinas organizativas, es decir habilidades de una organización adquiridas mediante presiones selectivas (Cohen et al., 1996).

Las rutinas, las habilidades tecnológicas y otros recursos complementarios conforman la capacidad de una empresa, definiendo su capacidad competitiva (Teece, 1998); la misión de la empresa es fortalecer esta capacidad, mediante la adopción de rutinas que le permitan almacenar conocimiento útil para dar respuesta a las demandas de los clientes, entre otras cosas.

La existencia de rutinas ha sido ampliamente observado en las empresas analizadas; han combinado la experiencia y la experimentación para generar nuevo conocimiento y transferir valor al mercado (Edquist, 1997); este conocimiento tácito, adquirido bajo esquemas informales de solución de problemas en el día a día (Modo DUI), ha sido combinado (en determinados casos) con mecanismos más formales (Modo STI), aportando una herramienta útil para garantizar la continuidad de la actividad innovadora.

En casos destacados, el apoyo recibido mediante los programas de subvenciones ha sido utilizado para confeccionar una estructura formal y flexible que dé respuesta a las necesidades presentes y futuras de las empresas; como bien afirma Lundvall y Lorenz (2010) las empresas que destacan en

innovación son aquellas que han logrado combinar los modos informales de innovar con los formales, es decir el Modo DUI y el Modo STI. Este esfuerzo desde el sector público y el privado ha traído como consecuencia dinámicas de fortalecimiento de la posición competitiva de estas empresas, en las cuales se observa además una importante actitud colaborativa; de esta manera, se refuerza el carácter colectivo y social de la innovación.

La coexistencia de estructuras formales con rutinas organizativas ha servido para que las empresas aborden las distintas etapas de adquisición de conocimiento definidas por Nonaka (1999): socialización, externalización, combinación e internacionalización. Se observa un proceso dinámico y continuo que transforma conocimiento tácito en conocimiento organizativo tácito o explícito.

La estructura organizativa marca indiscutiblemente la forma en la que se organiza el trabajo, y por ello guarda una estrecha relación con los procesos de aprendizaje (Freeman, 1987; Rutten y Boekeman, 2004); se trata de introducir cambios significativos en las pautas de interacción entre las personas y los procesos, incluyendo desde las más sencillas hasta las más complejas (Lundvall y Nielsen, 2007; Senge, 1994). La organización ha de ser capaz de integrar a las personas para dar prioridad al aprendizaje conjunto, sin excluir el aprendizaje individual, puesto que el segundo es parte del primero (Gairín, 2000; Senge, 1994).

En tal sentido, la aplicación de los principios cooperativos de gestión democrática y de intercooperación favorecen la integración de las personas en los procesos creativos y de generación de conocimiento e incrementa la motivación; dan respuesta al reto empresarial de acometer objetivos que a simple vista pueden ser contradictorios, participar con los stakeholders, administrar eficazmente los recursos e incidir en el entorno en el que se desenvuelve (Agirre, 2001).

En definitiva, la teoría evolutiva ha permitido conocer la historia de las empresas analizadas y su incidencia en la percepción de las posibilidades futuras. Como señalan Teece (1998), Pavitt (1984), Nelson (1991a/1991b/ 1992), Dosi (1988) y Rosenberg (1982) las decisiones tecnológicas futuras se encuentran fuertemente influenciadas por los recursos tecnológicos, organizativos y de gestión, las competencias y rutinas, siendo frecuente que se opte por la búsqueda de conocimiento cercano a la base de la que se dispone. En virtud de los hallazgos descritos en el capítulo 5, la experiencia previa de las cooperativas que han exhibido un mejor desempeño ha afectado positivamente la estructuración progresiva del proceso de innovación, inclinándose por reforzar la colaboración entre agentes de distinta naturaleza, susceptibles de aportar valor para el desarrollo de su actividad innovadora. En ciertos casos, el arraigo de determinados principios cooperativos ha hecho posible que empresas de menor tamaño relativo y, por ende, en situación de clara desventaja, puedan acceder a recursos y herramientas que, por sí mismas, no hubiesen podido adquirir.

En conclusión, respecto a la variable *innovación*, la teoría evolutiva ha permitido identificar las características del proceso de aprendizaje de las cooperativas objeto de estudio, la teoría de los SNI ha contribuido con el análisis sistémico de la innovación y los agentes intervinientes, mientras que el enfoque de los SRI ha sido crucial para la comprensión del rol de las regiones en la generación y transferencia de conocimiento.

Se reconocen las limitaciones de los enfoques trabajados (SNI y SRI): incorporación de conceptos confusos y de interpretación laxa (organizaciones, instituciones), escasa conexión con el nivel microeconómico, ausencia de directrices acerca de los elementos que deben incorporarse para alcanzar un resultado positivo, tendencia a la identificación e intento de reproducción de tipos ideales, limitada capacidad de incidencia de las instituciones condicionando el supuesto de intervención, entre otros. Pese a ello, la utilidad de estos planteamiento ha radicado en la posibilidad de identificar sus diferentes elementos en casos reales, ofreciendo una opción robusta de análisis de los casos seleccionados.

La conexión con la variable *subvenciones* ha venido dada por la definición del papel que juegan las instituciones dentro de un SNI o un SRI; disponen de capacidad para reducir la incertidumbre asociada a los procesos de innovación. Apoyar decididamente la actividad innovadora de las empresas puede coadyuvar al logro de objetivos superiores como el desarrollo y consolidación de sectores productivos, siendo ello una forma de generar externalidades positivas para otros sectores y/o agentes (OMC, 2006; García et al., 2006). De esta manera, se aportan herramientas que pueden contribuir positivamente con el reforzamiento de la *competitividad* de las empresas.

En conclusión, las teorías analizadas respecto a la *innovación* y la determinación de los factores clave en torno a la *competitividad* y las *subvenciones*, así como la contribución de los modelos cooperativos para la mejora del comportamiento de las variables referidas, han sido aspectos fundamentales relacionados con el estado del arte que han sentado las bases de las investigación realizada.

7.1.2. COMPORTAMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LAS COOPERATIVAS INDUSTRIALES VASCAS

La identificación de evidencias que aportaran respuestas a la segunda pregunta de investigación: *¿Cuál ha sido el comportamiento y participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones, atendiendo al ámbito de otorgamiento?*, ha exigido la realización de un análisis pormenorizado de las convocatorias de subvenciones de las que han sido beneficiarias las cooperativas de la muestra, gestionadas por autoridades de los diferentes niveles de gobierno. Al respecto, se definieron criterios objetivos para establecer una comparativa pertinente entre los 70 programas seleccionados (18 programas nacionales, 45 programas autonómicos, 7 programas locales). Es importante destacar, que la falta de acceso a datos pormenorizados en el caso de los programas europeos ha impedido incorporar este nivel en el estudio.

Los resultados obtenidos permiten concluir *que los requisitos de otorgamiento y seguimiento de los programas de subvenciones diseñados y aplicados a nivel autonómico (Gobierno Vasco, Diputación y Ayuntamientos) difieren de los previstos en programas nacionales* [P1(i)]. Esta situación responde a la constatación de *que los mecanismos de supervisión y control previstos en las subvenciones, se incrementan en función del nivel de organización política, en virtud de lo cual las exigencias serán menores en el caso de autoridades locales (como serían los ayuntamientos), y mayores en ámbitos superiores (como el nacional)* [P1(ii)].

En la fase de presentación de la solicitud, la principal diferencia radica en el grado de detalle que se exige en el ámbito nacional, lo cual supone un esfuerzo adicional para el beneficiario potencial en la transformación de la idea a un proyecto. Esta definición exhaustiva es utilizada como mecanismo de control por parte de la autoridad otorgante durante la ejecución del proyecto, sirviendo de referencia para la transferencia de los fondos concedidos y la determinación del grado de avance y alcance de los objetivos trazados.

A nivel de evaluación de la solicitud, existe concordancia en el método utilizado; se trata de concurrencia competitiva, por lo que todos los proyectos son analizados en función de su correspondencia con los objetivos del programa, que es la herramienta para la puesta en marcha de una política pública determinada. Las autoridades autonómicas y locales contemplan la discriminación positiva a favor de empresas que desarrollen proyectos colaborativos, o que se encuentran en la jurisdicción de la autoridad gestora.

Respecto al otorgamiento de la ayuda, se prevén obligaciones similares debido a la consonancia que deben mantener con la ley de subvenciones vigente. Además, en los tres niveles de gobierno se conceden subvenciones no reintegrables, con la salvedad de que los programas nacionales exigen la constitución de avales por la cuantía total o parcial concedida. Este requisito adicional es utilizado por la administración como un instrumento de garantía de ejecución del proyecto, por lo que una vez constatado el cumplimiento de los objetivos trazados incluidos en el proyecto subvencionado, se procede al cierre del aval. No obstante, la constitución de avales conlleva costes de formalización y costes de mantenimiento (trimestral o anual, en función de la entidad bancaria que lo emita), adicional a los trámites que deben realizarse y los requisitos que se exigen para su emisión.

A nivel estatal el grado de exigencia puede calificarse como alto y, éste se reduce progresivamente según se trate de órganos subestatales⁸⁹, teniendo un impacto directo en el comportamiento que las empresas de la muestra han registrado durante el período de estudio.

En virtud de lo anterior, es posible aseverar *que la participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones se encuentra relacionada de manera inversa al establecimiento de requisitos para el otorgamiento y control de las mismas, situación que ha traído como consecuencia una mayor presencia en programas autonómicos [P2(i)]. Asimismo, se estima que este comportamiento responde igualmente a la cercanía geográfica con autoridades locales, y a la capacidad de financiación de la que dispongan los distintos niveles de la administración gestores de las subvenciones [P2(ii)].*

En reiteradas ocasiones, se ha destacado el riesgo inherente a la innovación, derivado de múltiples factores: resultados inciertos, incertidumbre respecto a la absorción de las innovaciones por parte del mercado, riesgo de imitación y bajo nivel de apropiación de los resultados de innovación (CE, 1996a; Lundvall, 1992; Schumpeter, 1942/1971; García et al., 2006). Frente a esta situación, se ha abogado por la identificación de soluciones para minimizar los efectos de estos obstáculos:

⁸⁹Ver cuadro 27 en la página 195 de este documento.

desarrollo de proyectos colaborativos, apoyo del sector público (Hagedoorn, 1993; Bayona et al., 2003; OMC, 2006).

Partiendo de que las subvenciones son consideradas una herramienta para hacer frente a la incertidumbre inherente a la innovación es razonable que los beneficiarios potenciales realicen un análisis coste-beneficio, a fin de determinar la opción que mejor satisfaga sus intereses.

Los resultados obtenidos demuestran que la mayoría de las empresas de la muestra son conscientes de que el importe real de la subvención no se corresponde con la cuantía asignada por el órgano administrador, pues deben excluirse los gastos generados por la gestión integral de la ayuda, tal y como propone Puerta (2004); esto implica contemplar costes menos perceptibles a simple vista (como las horas de dedicación para la identificación del programa pertinente, la preparación de la solicitud, la gestión de la ayuda desde su aceptación hasta su justificación), y otros más tangibles (entre los que se incluiría los costes asociados a la constitución de avales, subcontratación de servicios de asesoría para la tramitación).

Por las razones expuestas, las empresas optarán por aquellos programas en los que los costes asociados serán inferiores, incrementando así las ventajas derivadas de este instrumento de política pública. De igual manera, se suele analizar la capacidad de financiación de la autoridad otorgante, por lo que se constata la siguiente relación: a menor nivel de exigencia de los programas de ayuda, mayor proximidad geográfica exista entre el solicitante y el otorgante, y mayor capacidad de financiación disponga la administración, la participación de las cooperativas industriales vascas en las ayudas públicas será superior.

Las cuantías percibidas por las empresas de la muestra ratifican el planteamiento previo⁹⁰. Las proporciones más elevadas de participación en el período de estudio tienen lugar en el ámbito autonómico, nivel de gobierno que presenta un nivel de exigencia medio y unos recursos totales similares a los de carácter nacional (se refiere a la comparación de la cuantía total de los programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias las cooperativas de la muestra provenientes de organismos nacionales y autonómicos).

Esta argumentación es aplicable para entender la situación de las empresas de menor tamaño relativo, no así en las grandes empresas estudiadas: las grandes cooperativas han conseguido más del 75% de los recursos nacionales destinados a las empresas de la muestra, descendiendo a un 45% en el ámbito autonómico y un 31% en el local durante el período de investigación⁹¹. Este comportamiento se explica por las razones propuestas por Huergo y Trenado (2008): las empresas que demandan financiación en los 5 años previos ven incrementado su probabilidad de obtener nuevas ayudas; normalmente se trata de empresas de gran tamaño, con recursos económicos, materiales y humanos para detectar la subvención y diseñar un proyecto potencialmente subvencionable.

Heijs (1999: 297-298) reconoce que la tasa de cobertura de las ayudas nacionales a pequeñas empresas ha sido poco significativa. Esta situación encuentra explicación en dos razones

⁹⁰ Ver tabla 22, página 196.

⁹¹ Ver tabla 23, página 197.

esenciales: la mayor parte de los programas nacionales de apoyo a la innovación analizan el grado de estructuración de los proyectos, lo cual suele ser una debilidad recurrente en las empresas más pequeñas. La segunda razón es la limitada capacidad de gestión de una parte importante de las pymes, lo cual se traduce en falta de recursos para hacer seguimiento de las convocatorias publicadas, escaso conocimiento en torno a la preparación de solicitudes y una percepción negativa acerca de los costes asociadas a la obtención de ayudas en este nivel de gobierno.

Sobre estos aspectos, Echeverría (2009) señala que la evaluación de las solicitudes que se presentan ante la administración se realiza según el salto tecnológico que la empresa aporta en relación con el estado del arte en su entorno más próximo: la administración general valora generalmente respecto al estado del arte español; si el salto tecnológico se produce a nivel regional, el proyecto no obtendrá subvenciones provenientes de organismos nacionales. Este criterio condiciona la selección de la fuente a la que se pretende acudir.

Sin lugar a dudas, el impacto de las regiones es también pertinente para explicar este comportamiento; tal y como fue comentado, el Gobierno Vasco ha adoptado una política activa de reforzamiento de las capacidades de innovación de las pymes, quienes son un rasgo distintivo de su economía.

El enfoque de SRI aporta más explicaciones a esta situación, por cuanto son de gran importancia para las pymes (Asheim e Isaksen, 1997), quienes se centran más en la región para establecer relaciones externas como fuente de conocimiento para innovar (Tödtling y Wanzenböck, 2003). En este entorno establecen relaciones de confianza y largo plazo con otras empresas locales, agentes de I+D, e instituciones para desarrollar su actividad innovadora (Johnson, 1992).

Siendo así, la cercanía con las autoridades autonómicas y locales pueden considerarse un factor que mejora la percepción de las empresas respecto al acceso a fuentes de financiación pública, incidiendo positivamente en el comportamiento descrito. Adicionalmente, es destacable la discriminación positiva prevista en los programas autonómicos y locales a la que se ha hecho referencia; ello es susceptible de incrementar las oportunidades de acceso a las subvenciones para las empresas de menor tamaño.

En términos generales, estos *fondos públicos autonómicos en las cooperativas industriales vascas han estado dirigidos mayoritariamente a financiar actividades, iniciativas y/o proyectos de innovación, con el propósito de ofrecer productos diferenciados e incidir positivamente en el nivel de competitividad [P3(i)]. Esta situación se produce en pymes y grandes cooperativas, cuya decisión responde a la necesidad de mantenerse y crecer en el mercado, y de minimizar los riesgos asociados a este tipo de acciones [P3(ii)]. La búsqueda de financiación para desarrollar proyectos de innovación en las pymes responde igualmente al impulso que las autoridades autonómicas han otorgado a la innovación en la región [P3(iv)].*

Además, los datos analizados aportan evidencias para concluir que *la situación de las microempresas dista sustancialmente de la experimentada por pymes y grandes cooperativas industriales vascas, considerando que su participación en las subvenciones autonómicas ha sido*

incipiente respecto a cuantías y número de beneficiarios, y que no han sido beneficiarias de subvenciones de apoyo a la I+D+i [P3(iii)].

Las subvenciones obtenidas por las cooperativas industriales durante el período de estudio han demostrado que una de las categorías más significativas ha sido la relativa a la I+D+i, destacando también la presencia de proyectos de internacionalización subvencionados en momentos puntuales, concretamente en el lapso 2000-2003⁹². Estas consideraciones se mantienen introduciendo las variables tamaño de empresa y número de beneficiario, por lo que no se identifican como variables capaces de introducir cambios sustantivos en el comportamiento general observado. Adicionalmente, es destacable la inexistencia de ayudas públicas para innovar que han sido transferidas a las microempresas.

Las empresas de la muestra teórica han aportado datos adicionales acerca de las características de los proyectos subvencionados, así como las dificultades inherentes a los programas de ayuda:

Observan un cambio respecto a los criterios de financiación (financiación total vs. financiación parcial). Las cooperativas estudiadas en profundidad abogan por un análisis casuístico de las solicitudes, cuyo objetivo sea la determinación de las fases del proyecto que realmente son consideradas innovadoras en función del sector del que se trate. La administración aplica transversalmente criterios para la determinación del valor aportado por el proyecto, dejando en situación de desventaja a determinados sectores: para algunos, una fase incipiente de diseño puede encerrar un alto contenido innovador, debido a las exigencias de los clientes, de la legislación, entre otros. Esta situación no es horizontal, por lo que la preservación de las oportunidades de acceso de las empresa exige un estudio detallado que incorpore las condiciones imperantes en el sector de que se trate.

Procuran diseñar proyectos que no demuestren cercanía con la fase de comercialización. Se percibe un sesgo hacia la configuración de proyectos de innovación que no se encuentren próximos a la fase de comercialización del producto o servicio de que se trate. Ello responde a que la proximidad con la aplicación industrial del proyecto, reduce las posibilidades de obtener la subvención solicitada. Dosi et al. (2006: 1461) confirman este comportamiento al señalar que la concentración en etapas pre-competitivas supone la aparición de una especie de limbo en donde las empresas, en colaboración con centros de investigación básica, podrían aspirar a captar recursos públicos en áreas demasiado marginales para justificar la inversión de sus fondos propios. Bajo esta premisa, se cumpliría con el principio de adicionalidad, al que se ha hecho referencia en reiteradas ocasiones (se financiaría un proyecto que de otra manera no hubiese sido ejecutado), pero ello no garantiza la generación de nuevo conocimiento pertinente para el desarrollo de las empresas.

En este sentido, sería necesario combinar los factores identificados, teniendo presente que la innovación sin cliente no existe; el cliente representa al mercado, y es éste quien determina el valor de los nuevos productos y servicios: Conseguir la aplicación real de un producto nuevo es una forma de validar los resultados (Muguerza, 2009). El cliente es un elemento central en la innovación, ya

⁹² Ver apartado 3.7.3.

que se convierte en un mecanismo para producir escasez continua; normalmente, las necesidades reales van por detrás de los nuevos productos y servicios ofrecidos, y es el cliente quien los puede incorporar a su área de necesidad. Por lo tanto, la innovación debe convertirse en una vía para buscar nuevas áreas de mejora para los clientes y servir para anticiparse a la manifestación de las necesidades (Carballo, 2007: 43).

Sin restar importancia a los argumentos esgrimidos, Moso (1999) y Moso y Olazarán (2001) ratifican que en la CAPV se ha apostado por un modelo más orientado a la empresa, a diferencia de las tendencias observadas en el contexto español. Este modelo aplicado en el País Vasco se ha hecho patente mediante el fomento de la investigación aplicada en los agentes que conforman el SRI: En las empresas se ha hecho énfasis en la generación de nuevo conocimiento y adquisición de capacidades, con miras a incrementar la inversión privada y el nivel tecnológico del sector productivo. A nivel de los centros tecnológicos, centros de investigación, universidades se ha fomentado la vinculación entre la investigación básica y aplicada, y la transferencia de los resultados a las empresas.

Una de las consecuencias de la aplicación de estas políticas ha sido la creación y consolidación de una infraestructura de centros tecnológicos, que tienen como objetivo generar conocimiento mediante la cooperación con las empresas en el desarrollo de su actividad innovadora. En efecto, la constitución del sistema de innovación vasco tiene como eje central el apoyo gubernamental a los centros tecnológicos, lo cual se explica por la conjunción de factores estructurales (vocación industrial), características de los actores, predominio de ideas en torno al modelo de adopción de tecnología, intereses de los grupos industriales y estructura organizacional (creación de SPRI), en palabras de Moso (1999) y Moso y Olazarán (2001).

Ya desde las fases iniciales de aplicación de la política en cuestión, se comienzan a exhibir ciertas debilidades, como consecuencia de la limitada capacidad de investigación de las universidades y la escasa capacidad de las empresas para implantar los resultados de la investigación de los centros. Frente a este escenario, el Gobierno Vasco apoya programas competitivos, obligando a que se produjera un acercamiento de los centros tecnológicos a las empresas (Navarro, 2010: 165).

López-Rodríguez et al. (2010: 13-14) realizan una evaluación positiva de esta política, argumentando que un 43,8% de los recursos de los centros tecnológicos provienen de las empresas, según los últimos datos disponibles (2009), lo cual es especialmente positivo para la transferencia y difusión del conocimiento tecnológico y de la innovación. Por su parte, Aguado (2008), Buesa (2001) y Zubiaurre (2002), mediante la consulta directa a empresas que han trabajado con centros tecnológicos, añaden que la percepción del sector empresarial hacia este agente es considerablemente baja, puesto que los costes de la relación son sumamente altos y sus resultados limitados o inaplicables a la industria. Se percibe un crecimiento sostenido de las estructuras de personal de los centros tecnológicos, siendo indispensable conceder énfasis a las líneas estratégicas de los programas de subvención en los distintos niveles de gobierno, a fin de obtener los fondos necesarios para su mantenimiento.

Si las líneas estratégicas de los programas de subvenciones se encuentran desvinculadas de las necesidades del sector empresarial, el resultado que se obtiene es un fallo dentro del SRI que incide directamente en los procesos de aprendizaje interactivo entre empresas y las infraestructuras de I+D. Pero también son objeto de estímulo para la transformación de las unidades de I+D en centros tecnológicos, como ha ocurrido en el caso de la Corporación MONDRAGON. Las oficinas técnicas se han separado físicamente y se han constituido jurídicamente como centros tecnológicos, convirtiéndose en beneficiarios de subvenciones no reintegrables que cubren alrededor de una tercera parte de sus presupuestos anuales, siempre y cuando sean reconocidos como agentes de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (Larrañaga, 2009).

La teoría de los SNI entiende la innovación como un proceso social conectado con el entorno (Edquist y Chaminade, 2006; Lundval, 1985/1992; Lundvall y Lorenz, 2010). Zeller (2004) destaca la relevancia de la proximidad cultural. Y Arrow (1971) recalca la repercusión de la confianza en procesos colaborativos relacionados con el know-how. Todos estos aspectos tienen una repercusión directa en el establecimiento de interacciones entre los centros tecnológicos y las empresas.

En la Corporación MONDRAGON, y más concretamente, en el caso de los centros tecnológicos surgidos dentro de una estructura común (Grupos Fagor y Fagor Hometek, Grupo Danobat e Ideko, Orona-Electra Vitoria y Orona eic) compartir una evolución histórica, mantener espacios de intercambio de información y conocimiento en distintos niveles, aplicar principios de solidaridad intercooperativa (fondos comunes de la Corporación para la financiación de determinados proyectos, reconversión de resultados), fomentar la cooperación para el desarrollo de proyectos innovadores, son factores que hacen confluír el acceso a competencias altamente especializadas y la incorporación de expertos de máxima confianza, generando un clima de entendimiento basado en la estabilidad, códigos de comunicación comunes y normas de reciprocidad. De esta manera, puede visualizarse las aportaciones de Arrow (1971), Lundvall (1992), Rothwell (1994a/1994b).

Como apunta Arrow (1971), la confianza involucra relaciones sociales y personales privadas, intransferibles, que no pueden comprarse ni venderse en el mercado. Si ello no fuera así, la confianza no tendría ningún valor. Este planteamiento explica el fuerte desempeño económico de los países nórdicos, en los que se registran excepcionales niveles de confianza (Lundvall y Lorenz, 2010: 52).

7.1.3. EXPERIENCIAS DE COOPERATIVAS INDUSTRIALES VASCAS

Una vez analizados los rasgos generales que caracterizan el entorno en el que se relacionan las variables de la investigación, se procedió a profundizar en las mismas mediante la consulta directa a las cooperativas incluidas en la muestra; de esta manera, se han detectado evidencias que dan respuesta a la tercera pregunta de investigación: *¿Qué características pueden establecerse como punto de partida para analizar la experiencia de las cooperativas industriales vascas en torno a los programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias y el desarrollo de la innovación?*

Es importante recordar que el objetivo de este análisis no ha sido establecer relaciones de causalidad, o desarrollar un análisis explicativo, ni identificar tipos ideales; se ha tratado de profundizar en la realidad de un grupo de empresas y disponer de datos objetivos que sirvieran de base para la selección de los casos a estudiar.

Los resultados *ratifican la percepción de las cooperativas pymes consultadas en torno a los programas de subvenciones, la cual se corresponde con los hallazgos cuantitativos, es decir las subvenciones de autoridades geográficamente cercanas son más accesibles que las otorgadas por autoridades de niveles políticos superiores. La accesibilidad se entiende desde un punto de vista de requisitos en la presentación de la solicitud, el control del cumplimiento de los objetivos y del nivel de estructuración del proceso de innovación* [P4(i)].

Las empresas de la sub-muestra han seleccionado conscientemente las subvenciones de las que han sido beneficiarias; suelen acceder a convocatorias gestionadas por autoridades geográficamente cercanas y con capacidad de financiación real de proyectos de cierta envergadura, por lo que es normal acudir a los programas de ayuda publicados por el Gobierno Vasco. En este nivel de gobierno han conseguido subvenciones no reintegrables principalmente, sin dejar de lado los préstamos preferenciales que han sido solicitados y concedidos.

Existe la percepción de mayores exigencias en programas nacionales, situación que de alguna manera es reconocido por la propia autoridad al adoptar la decisión de flexibilizar las condiciones de concesión para incrementar el acceso a las pymes, que se encuentran en una situación de profunda debilidad en la coyunta económica actual (Lucena, 2009). Será necesario evaluar a posteriori el efecto real que dicho cambio en la política de gestión de las ayudas suscitará en las empresas de menor tamaño.

Heijs (1999: 298) concluye que los costes de una solicitud de ayuda para proyectos de pequeñas dimensiones son elevados en el ámbito nacional, siendo esta afirmación coherente con las constataciones relativas a la exigencia de presentación de informes de avance reiterativos, como condición previa para el cobro efectivo de la ayuda concedida. Siendo así, es de esperar que las cooperativas de menor tamaño relativo se auto excluyan de las ayudas gestionadas por la Administración Central.

Como ha sido comentado, se determinó que la relación inversa entre participación en ayudas públicas y nivel de exigencia no se ve afectada horizontalmente por el tamaño de empresa; ello se produce para el caso de las cooperativas industriales vascas de menor tamaño relativo, y no aplica para describir la situación de las grandes empresas cooperativas. La disponibilidad de fuentes alternativas de financiación, la experiencia de la empresa en la gestión de las solicitudes y de las subvenciones son factores que explican este comportamiento (Huergo y Trenado, 2008).

Estos elementos sustentan la siguiente aseveración: *El análisis coste-beneficio realizado por este tipo de empresas (pymes) ha determinado que la ventaja obtenida mediante las subvenciones autonómicas supera el coste relacionado con la presentación y gestión de la ayuda. No obstante, existen otras variables que deben considerarse y que pueden generar percepciones diversas entre estas empresas; éstas son: el agente que presenta la solicitud (personal de la empresa o*

subcontratación) y su experiencia previa, el grado de complejidad del proyecto, la capacidad de gestión interna de la empresa [P4(ii)]. Por consiguiente, la situación de las cooperativas de mayor tamaño (grandes empresas) presentan rasgos diferentes al caso de las pymes, por cuanto intervienen otras variables en la determinación de su participación en programas de subvenciones: acceso a otras fuentes de financiación y experiencia previa [P4(iv)].

Ahora bien, el grado de estructuración del proceso de innovación condiciona directamente la posibilidad de la empresa de obtener financiación pública en los niveles superiores de la administración [P4(iii)].

Durante la investigación, se ha sido testigo del bajo nivel de estructuración de los procesos de innovación, ratificando las conclusiones de Orkestra (2009) cuando afirman que el modo de innovación de la economía vasca ha sido el Modo DUI, es decir aquel basado en la experiencia. Las empresas de la sub-muestra reconocen que trabajan con planificación de proyectos diseñados a raíz de las demandas de los clientes y, en ciertas ocasiones, las detectadas por los trabajadores de la propia empresa.

Las empresas reconocen utilizar al cliente como fuente de detección de necesidades, convirtiéndose en un *input* para producir una respuesta relacionada con esa necesidad no satisfecha, involucrando el menor grado de inversión posible. Este comportamiento se aproxima en gran medida a la estrategia oportunista propuesta por Freeman (1982: 265-285), caracterizada por la especialización en la adaptación de los productos a las exigencias de los clientes, haciendo uso de la tecnología actual, o mediante la diversificación de mercados. De igual manera, suelen generarse innovaciones incrementales (ajustes, adaptaciones y adecuaciones de la tecnología), en palabras de Freeman y Pérez (1988: 45-47).

No obstante, también se registran casos que no se corresponden con esta estrategia y tipo de innovación; éstos han sido analizados en profundidad y serán referidos posteriormente (*Ver apartado 7.1.5. Prácticas de gestión de subvenciones y de la Innovación*).

La flexibilidad de este modo de innovar restringe la posibilidad de que las empresas puedan convertirse en beneficiarias de determinadas ayudas, como sería el caso de las subvenciones nacionales. Ello ocurre porque se corre el riesgo de discontinuidad en la ejecución del proyecto de que se trate. Según las consideraciones expuestas en el capítulo 4, la inexistencia de un proceso formal y estructurado hace que la gestión se realice dentro de proyectos específicos que dan respuesta a un problema, y no a una apuesta clara por generar conocimiento que aporte valor al cliente (Modelo Ciencia, Tecnología e Innovación).

7.1.4. PRACTICAS DE GESTIÓN DE SUBVENCIONES Y DE LA INNOVACIÓN

El proceso de selección de casos se ha realizado partiendo del desempeño individual de las empresas de la sub-muestra y de su pertenencia a órganos de coordinación; con ello se han obtenido evidencias que dan respuesta al cuarto cuestionamiento de la investigación: *¿Qué*

prácticas son empleadas en cooperativas industriales vascas para gestionar recursos públicos destinados a financiar la innovación, con el propósito de mejorar su posición competitiva?

A pesar de no disponer de datos que sustenten inequívocamente las proposiciones formuladas respecto al modelo cooperativo como estimulador de la innovación, se ha podido constatar, mediante el estudio de casos, que *la aplicación de los principios cooperativos en la gestión de recursos públicos para financiar la innovación, pueden contribuir positivamente con el mejor aprovechamiento de las ventajas inherentes a la aportación de valor al mercado, incidiendo positivamente en los niveles de competitividad de las empresas respectivas* [P5(i)].

Los casos estudiados se caracterizan por una fuerte apuesta por la innovación, materializada en la aportación de recursos propios para el desarrollo de proyectos estratégicos que aporten diferenciación a la empresa; se percibe un ambiente de tolerancia a los fallos, los cuales se entienden como parte crucial del proceso de aprendizaje; la conformación de equipos multidisciplinares abiertos es una práctica común, los cuales involucran a personas internas y agentes externos para disponer de fuentes diversas de información y conocimiento y fomentar la convergencia de distintos tipos de aprendizaje⁹³; se observa una alineación entre los objetivos de innovación y los objetivos estratégicos de las empresas.

Es destacable el proceso de estructuración de la innovación que comienza a percibirse en las cooperativas analizadas; en su mayoría, parten de modos informales de innovación (modo DUI), y se encuentran evolucionando hacia modelos estructurados, más próximos al modo STI, ampliamente descrito en esta memoria. Esta formalización de la actividad innovadora no ha sido obstáculo para la preservación de espacios flexibles donde se mantenga el aprendizaje práctico, basado en la experiencia. Ello es perceptible en los casos de Orona-Electra Vitoria, Estarta, Grupo Fagor, quienes además de disponer de una fuente cercana y de confianza para la obtención de conocimiento explícito (sus centros tecnológicos), resguardan ámbitos en los que las personas de la organización pueden participar activamente en el diseño de una solución que dé respuesta a una demanda de un cliente; el propio equipo que coordina la innovación sirve de conexión entre el centro tecnológico y los espacios internos de aprendizaje, combinando ambos tipos de conocimiento para su robustecimiento.

Las características descritas se adaptan a los pre-requisitos organizacionales definidos por TEKES (2007: 25), como condición indispensable para que la innovación pueda ser exitosa. Así pues, toda empresa que pretenda gestionar la innovación deberá tomar en consideración elementos críticos, como los propuestos por Buesa (2003: 219):

- *Base del conocimiento:* se observa la presencia de un equipo responsable de las actividades relacionados con la innovación, cuya característica básica es la apertura que mantiene para promover la incorporación de los distintos departamentos que pueden estar relacionados con un determinado proyecto. Ha sido comprobado la aportación de los principios cooperativos para reforzar este elemento. Concretamente, *la aplicación de políticas y prácticas respecto al principio de gestión democrática de los socios puede*

⁹³ Ver tipos de aprendizaje propuestos por Rothwell (1994: 35) en la página 82 de este documento.

favorecer la promoción de la cultura innovadora dentro de la organización y el acercamiento al mercado, con miras a facilitar el proceso de absorción de las innovaciones generadas [P5(iii)].

- *Recursos financieros:* tal y como se ha señalado, las empresas de la muestra teórica disponen de un presupuesto específico para llevar adelante los proyectos de innovación seleccionados; en algunos casos, se realizan previsiones de obtención de fondos públicos para complementar los recursos totales destinados a estas actividades. Normalmente, la previsión de estas subvenciones se realiza en función de las necesidades de subcontratación de servicios ofrecidos por los centros tecnológicos.
- *Orientación hacia la innovación:* la mayoría de los casos analizados denotan un fuerte compromiso por la innovación, combinando distintas estrategias. Es común el acoplamiento de una actitud oportunista para hacer frente a la actividad diaria, con una postura defensiva, caracterizada por el sostenimiento de una posición de liderazgo, a partir del aprovechamiento de los éxitos de los primeros innovadores (Freeman, 1982: 265-285).
- *Establecimiento de redes:* como se ha destacado a lo largo de este apartado, las alianzas y redes son básicas para poner en práctica el proceso de aprendizaje interactivo del que habla la teoría de los SNI y de SRI. Este comportamiento, ha sido ampliamente constatado en las empresas analizadas, destacando particularmente el caso de Orona-Electra Vitoria por relacionar empresas de distintos tamaños. Estas evidencias ratifican que *la creación de redes y alianzas ha constituido un factor esencial para que cooperativas de menor tamaño relativo puedan acceder a fuentes de financiación pública, gestionando dichas ayudas de forma eficaz para complementar el esfuerzo propio dedicado a la innovación [P5(ii)].*

En el caso de Fagor, estas redes están adquiriendo una dimensión más global, mediante la configuración de un modelo de gestión que relacione a todas las unidades de negocio y filiales del Grupo, conectándolas con el centro tecnológico del que disponen.

Sobre este particular, es pertinente hacer alusión al principio de interés por la comunidad, ya que la conjugación real de estos dos factores (Redes e interés por el entorno) *en las empresas cooperativas permite centrifugar las ventajas percibidas por empresas beneficiarias de subvenciones a otros agentes de sectores relacionados con la nueva propuesta de valor, pudiendo ser una herramienta para maximizar los resultados esperados de los proyectos financiados con fondos públicos. Este comportamiento se corresponde con el objetivo de la administración pública de establecer normas que rijan las transacciones económicas con el fin de alcanzar una redistribución más justa y equitativa de la riqueza [P5(iv)],* por lo que se valora positivamente su contribución.

- *Apropiación del conocimiento:* No se han obtenido datos claros respecto a la protección de las innovaciones generadas, pero se observa una tendencia positiva hacia la búsqueda de instrumentos que permitan mantener en el corto-medio plazo la ventaja derivada del nuevo producto y/o servicio. Las empresas de la muestra teórica trabajan de forma colaborativa

con agentes con los que mantienen relaciones estrechas para generar conocimiento aplicable para incrementar el valor que ofrecen al mercado.

Por otra parte, se ha comprobado la existencia de importantes diferencias en los casos estudiados, fundamentalmente como consecuencia de la interacción en estructuras asociativas. Al respecto, los resultados obtenidos mediante la comparación en el desempeño de las empresas que conforman la Corporación MONDRAGON y aquellas afiliadas a ERKIDE confirman el planteamiento inicial formulado: *A medida que la influencia del ente coordinador para profundizar en los principios cooperativos es mayor, debido a la delegación de poder acordada y/o a la posibilidad de obtener recursos adicionales del mismo para apoyar su actividad innovadora, se obtendrán mayores resultados en la posición competitiva de estas empresas [P6(i)]. En este contexto, es esencial la visión estratégica aportada por el ente coordinador acerca del desarrollo futuro de las entidades que lo conforman, ante lo cual el mantenimiento del equilibrio de fuerzas resulta crucial para el éxito del proceso: Reforzar paralelamente el rol protagónico de las cooperativas de base y del Ente coordinador en un intento por alcanzar consensos acerca de la visión a largo plazo del desarrollo de la organización.[P6(ii)].*

La comparativa realizada se ha centrado en dos aspectos: las características de las empresas agrupadas en cada organización y las líneas de actuación y gestión adoptadas por cada una de ellas.

Acerca de las características de las empresas, se ha registrado un comportamiento directo entre tamaño y el número de empresas afiliadas a la Corporación: a mayor tamaño de empresa, mayor número de cooperativas forman parte de MONDRAGON; mientras que en el caso de ERKIDE, la relación es inversa (se reduce el tamaño de la empresa, y se incrementa en número de afiliadas). Por esta razón, Mendiola (2009) afirma que todas las empresas de MONDRAGON se encuentran afiliadas a ERKIDE, y fuera de este grupo, dentro de la federación se encuentran empresas muy pequeñas, con una fuerte tendencia individualista y entre las que prima la desconfianza, por lo que el trabajo colaborativo para innovar es prácticamente imposible de llevar a cabo.

La doble condición de las cooperativas de la Corporación MONDRAGON no ha servido de factor estimulador de la innovación en ERKIDE; básicamente, porque el objetivo de ambas organizaciones dista sustancialmente, como se ha podido comprobar.

Por una parte, la Corporación MONDRAGON define políticas empresariales e identifica oportunidades de negocio para sus cooperativas adheridas, ERKIDE se centra en adquirir el rol de interlocutor y asesor, sin intervenir en la gestión de las cooperativas que lo integran. Por estas razones, el objetivo último de la federación no es incidir en la posición competitiva de sus afiliadas, aunque procura ofrecer servicios que sean susceptibles de mejorar la situación de las cooperativas que representa.

Asimismo, la innovación ha sido siempre un pilar dentro de esta definición de políticas de la Corporación (Larrañaga, 2009), materializado a través del apoyo decidido que han concedido a los centros tecnológicos y de conocimiento que han ido surgiendo en su seno, y de la co-financiación de proyectos colaborativos entre sus empresas. Estas políticas respetan el delicado equilibrio entre las

decisiones que se adoptan en el seno de las cooperativas de base y los programas estratégicos que se impulsan desde el centro corporativo.

Este estilo de gestión guarda estrecha relación con la categoría de Control Estratégico definida por Campbell y Goold (1987), cuya esencia radica en una moderada influencia en la planificación con un estricto control estratégico. Una de sus funciones primordiales ha sido la estructuración de redes para innovar y el acompañamiento en los procesos de internacionalización de las cooperativas (Quevedo, 1991; Monzon et al., 2010; Forcadell, 2005; Altuna, 2008).

En conclusión, se ha comprobado una importante presencia del Centro Corporativo de MONDRAGON en la definición de políticas empresariales que inciden en las decisiones de las cooperativas de base, pero manteniendo el tenso equilibrio entre la visión de la Corporación acerca del entorno nacional e internacional y la visión de las cooperativas (primer y segundo grado) respecto a su entorno más próximo. Se produce una especie de correlación de fuerzas entre los distintos actores que conforman la Corporación MONDRAGON, con el fin último de alcanzar un crecimiento sostenido de sus empresas y en conjunto del grupo.

Tales políticas y prácticas han servido como impulsores de la competitividad de las cooperativas industriales, por cuanto afecta a dos factores explicativos de la innovación: apoyo de la dirección y la actitud estratégica, incorporando rasgos distintos del modelo cooperativo.

Por otra parte, y a pesar de la existencia de modelos de gestión de la innovación no estructurados en las cooperativas industriales vascas analizadas, se aplican principios y/o directrices generales que se han convertido en rutinas organizacionales y son capaces de producir resultados concretos de la actividad innovadora. Estos resultados tangibles son un indicativo del aprovechamiento de los recursos obtenidos de fuentes públicas y que además están suscitando efectos positivos en otros ámbitos de la economía local [P7(i)]. En estos casos, ha sido clave la combinación real y efectiva de la utilización de conocimiento codificado y explícito (Modo STI) con prácticas organizacionales que favorecen el aprendizaje práctico (Modo DUI). Esta combinación ha sido posible mediante la interacción con centros tecnológicos y la creación de espacios de participación de los trabajadores de la empresa, conviviendo en una estructura flexible y capaz de generar cultura innovadora [P7(ii)].

Ya ha sido comentado que las empresas de la sub-muestra y de la muestra teórica mantienen un bajo nivel de estructuración de la innovación, aunque se observa un esfuerzo decidido por ir adoptando una configuración capaz de mantener la libertad y espontaneidad que les caracteriza pero que les aporte garantía de continuidad y retroalimentación del proceso.

En gran medida, una parte de los resultados de innovación obtenidos se han producido por una interacción intuitiva del Modo STI y Modo DUI, es decir la propia estructura organizativa de la empresa ha favorecido el flujo de información, la cooperación y la comunicación entre los miembros de la misma, y entre éstos y agentes externos, como mecanismo para alcanzar objetivos de innovación (Lundvall y Lorenz, 2010: 62; Fernández y Velasco, 2008: 13).

Ciertamente, se observa que en los casos con mayor definición del proceso de innovación las empresas cuentan con el apoyo directo de centros tecnológicos que generan conocimiento básico relevante para su actividad; sería este el caso del Grupo Fagor y su Centro Fagor Hometek, Grupo

Orona-Electra Vitoria y su Centro Orona eic, Grupo Danobat y su Centro Ideko. Pero también es posible incorporar a aquellas empresas que tienen relación continua con centros de esta naturaleza, a pesar de que no mantengan una relación formal: Irizar, Ampo, Urola, Zubiola. Esta organización haría patente el modo STI.

Conviviendo con este modo, se evidencian acciones concretas que permiten poner en marcha el modo DUI; ello es perceptible en el caso Irizar, Ampo y Urola mediante la aplicación del Modelo Saratxaga, pero también en otros como el de Estarta con su política de rotación de personal y tareas; Grupo Fagor con la participación de trabajadores de cada unidad de negocio y empresa en el centro tecnológico y viceversa; Orona-Electra Vitoria con el mantenimiento de las estructuras más básicas de innovación para garantizar la participación de las personas de cada organización y considerar sus particularidades; Zubiola con su práctica de definición de responsables de desarrollo de cada idea innovadora presentada, procurando que se trate de personas con perfiles diversos dentro de la propia organización.

En todo caso, un factor crítico en este sentido son los procesos de aprendizaje, puesto que son los que capacitan a las personas para transformar los inputs en innovación, para crear rutinas organizacionales que produzcan el cambio de capacidades potenciales de absorción en capacidades realizadas (Zahra y George, 2002: 192; Parrilli, 2010: 25)

Basados en la definición propuesta por Isaksen y Karlsen (2010: 272)⁹⁴ sobre los modos de innovación, se ha elaborado la siguiente comparativa (Ver cuadro 40):

Cuadro 40. Características de los Modos de Innovación STI Y DUI

	STI	DUI
Base de Conocimiento	Se observan dos tendencias: <ul style="list-style-type: none"> Centros tecnológicos integrados en el grupo. Subcontratación de centros tecnológicos externos En ambos casos, el objetivo es la generación de conocimiento básico (desarrollo de nuevas tecnologías, dominio de las existentes), los cuales son incorporados a los productos, servicios y procesos de la empresa.	En todos los casos se observa una tendencia a la incorporación de personas de distintos perfiles para la construcción de soluciones a medida, basadas en demandas de clientes, proveedores y/u otros agentes externos.
Tipo Principal de Base de Conocimiento desarrollada a partir de	Proyectos de Investigación y Desarrollo, principalmente de tipo colaborativo, y financiado total o parcialmente mediante subvenciones proveniente de distintos niveles de gobierno.	Se realizan planificaciones sencillas en cuanto a recursos y plazos para el diseño de la solución que da respuesta a la demanda del cliente. No suele ser habitual la estructuración de un proyecto.
Método principal utilizado en el proceso	Métodos científicos y de desarrollo, con transferencia periódica de los resultados. Se observan casos de intercambio de las personas que participan en las estructuras formales e informales para mejorar el proceso de apropiación del conocimiento.	Se realizan pruebas continuas en la que es común incorporar al cliente para validar los resultados. En algún caso, se suele aplicar la rotación de personal para fomentar el análisis multidisciplinar.
Principales socios externos de innovación	Universidades e instituciones de investigación.	Se mantiene una relación estrecha con clientes y proveedores para fuentes primordiales de información.
Posibles tipos de innovación	Innovación impulsada por tecnología, o por la oferta (Innovación radical). Se observan dificultades para determinar la aplicación industrial de parte del conocimiento básico transferido desde el centro tecnológico a la empresa.	Innovación incremental. En casos en los que no exista compromiso de exclusividad, se suele aprovechar para su posterior comercialización.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la muestra teórica, basados en la definición de Isaksen y Karlsen (2010: 272).

⁹⁴ Ver cuadro 7, página 74.

En conclusión, se han identificado cuatro prácticas de gestión que por sus efectos y su relación con los elementos teóricos analizados, se estiman como las que más pueden aportar a mejorar la posición competitiva de las empresas:

- *Orona/Electra Vitoria*: Utilización de las ayudas públicas para la estructuración del proceso de innovación entre empresas de diferentes tamaño, conservando niveles de generación de conocimiento (tácito y explícito)
- *Fagor Electrodomésticos y Fagor Industrial*: Ecosistema de innovación (sistema transversal en unidades de negocio y filiales), superando el carácter localista de las redes para el fomento de la innovación.
- *Estarta*: Promoción de la cultura de innovación en la organización, mediante la rotación de responsables y tareas. Desarrollo en colaboración de proyectos de innovación financiados con recursos público. Fortalece el carácter colectivo e interactivo de la innovación, estableciendo un código de entendimiento que puede incrementar los niveles de certidumbre y confianza.
- *Orona/Electra Vitoria; Fagor Electrodomésticos; Fagor Industrial; Irizar y Ampo*: Subcontratación de la gestión de las subvenciones (identificación, solicitud, justificación), externalización de las actividades de poco valor agregado respecto a la búsqueda de financiación para la innovación, y se incrementa la posibilidad de acceder a agentes externos, debido a las características del proceso utilizado por la Gestoría Zabala, que es la única asesoría a la que han accedido las empresas de la muestra teórica.

Si bien se ratifica la contribución del modelo cooperativo para fomentar la innovación, bajo una perspectiva de aprendizaje interactivo colectivo, que se ve afectado por los agentes que hacen vida en el sistema en el que ejerce su actividad, es imprescindible señalar que un factor clave en la preservación de la esencia cooperativa depende en gran medida del principio democrático de decisión (Chaves y Sajardo, 2004: 36): mientras mayores son las dimensiones de la organización, se tenderá a ejercer mayor poder hegemónico de los directivos, los cuales existen por la necesidad de mantener una organización que permita desarrollar su actividad cotidiana.

En tal sentido, esta confrontación de fuerzas de poder conducen a la empresa cooperativa por tres caminos posibles: Autorreforzante que garantiza el equilibrio entre sus objetivos económicos y cooperativos; Desnaturalizante cuando los intereses económicos se sobreponen a los cooperativos; y Hundimiento de la empresa de economía social, cuando se concede preponderancia a los objetivos cooperativos sobre los económicos. Será conveniente procurar adoptar la forma Autorreforzante para conservar los beneficios derivados del modelo cooperativo.

7.1.5. SUBVENCIONES, CONTROL Y RACIONALIDAD

Finalmente, la propia dinámica de la investigación exigía el tratamiento de las herramientas utilizadas por los órganos gestores de los programas de subvenciones: *¿Son los mecanismos de control de las subvenciones un instrumento que garantiza la racionalidad?, ¿Pueden emplearse*

otros instrumentos desde la administración para promover la actividad innovadora empresarial y efectos multiplicadores para otras empresas y/o sectores?

El detallado análisis de las exigencias previstas en las convocatorias de las que han sido beneficiarias las empresas de la muestra ha permitido arribar a la conclusión de *que el nivel de exigencia en el cumplimiento de los objetivos, así como la previsión de mecanismos sancionatorios constituyen factores esenciales para racionalizar las ayudas públicas, debido a que incrementarán los esfuerzos de las cooperativas para obtener resultados concretos de la actividad, iniciativa o proyecto financiado* [P8(i)]. La propia Ley General de Subvenciones, de aplicación supletoria a la normativa autonómica, dispone de un detallado proceso de sanciones y reintegro total o parcial para hacer frente al incumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los beneficiarios, poniendo en práctica el carácter coactivo del derecho (López, 2000).

Se han detectado diferencias sustantivas respecto a los recursos humanos y materiales para ejercer esta función: En la AGE constituyen una comisión evaluadora multidisciplinar para cada programa, mientras que en las administraciones autonómicas y provinciales, el seguimiento de las ayudas es asumido por los técnicos de los que disponen en la estructura estable. Estas diferencias pueden ser indicativos de un mayor nivel de precisión en el ejercicio del control en el ámbito nacional.

Sin embargo, la problemática central no radica precisamente en estas divergencias, sino en la necesidad de realizar una evaluación integral que supere los distintos niveles de gobierno para abordar un enfoque más próximo al SNI y al SRI como parte dinámica del primero. *El análisis sistémico de los resultados (por beneficiario y de forma conjunta) de las subvenciones otorgadas a las empresas en cada nivel de la administración, y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los mismos se consideran cruciales para alcanzar el objetivo de la racionalización. Ello supone promover una cultura de gestión por objetivos entre los gestores públicos y cambios organizativos sustantivos, que permitan la implantación de un sistema de evaluación integral de las distintas fases de la configuración de la política pública (elaboración, ejecución y control).* [P8(ii)].

Las disposiciones incluidas en la Ley General de Subvenciones constituyen un intento por establecer coordinación entre los niveles de la administración, de allí que se prevea el control de gestión, que evalúa el correcto uso de la ayuda por parte del beneficiario, y el control financiero que se centra en la inspección del gasto público. Sin embargo, como agrega Sesma (2005: 22-27) estas prescripciones son poco operativas en el ámbito autonómico, entre otras cosas, porque se trata de normas de amplia interpretación, con un mínimo detalle acerca de la selección de sujetos sobre los que se ejercerá el control y con una escasa delimitación de las herramientas de coordinación entre organismos.

En la Ley General de Subvenciones se plasma la perspectiva estatal, escenario en el que las subvenciones son programadas, planificadas, plurianuales, constantes, generalistas. Estas características no son comunes en entidades locales o autonómicas, principalmente porque la actividad subvencional es excepcional, coyuntural, incluso personalista (Sesma, 2005: 23). La consecuencia de esta falta de armonización es la duplicidad y redundancia de costes y molestias

para los beneficiarios de las subvenciones y la incongruencia de las conclusiones a las que se arriban desde los distintos órganos de control.

Asimismo, se introducen disfunciones en el sistema: Se genera un efecto de concentración en un grupo de beneficiarios, convirtiéndose en un sistema excluyente; se promueve la menor competitividad de los grupos de investigación más consolidados; no se propicia la transferencia de fondos nacionales y europeos a la CAPV.

Si bien se reconoce el efecto generado por las sanciones para alcanzar el objetivo de la racionalidad, se aboga por la coordinación entre los niveles de la administración, como paso previo al establecimiento de un mecanismo de seguimiento y control de las subvenciones que garantice la mejora significativa del desempeño de las empresas beneficiarias, que es el objetivo último de la aplicación de este tipo de políticas.

En este sentido, la gestión por objetivos en los gestores públicos, controlando el cumplimiento y eficiencia en la consecución de los objetivos definidos y la extensión de esta cultura, así como la introducción de un cambio organizativo-institucional que opte por una arquitectura compatible con los aspectos micro y macroeconómicos de la función pública son los factores más sensibles en la evaluación de las ayudas públicas para alcanzar el objetivo de la eficiencia. Esta nueva estructura será la responsable de suministrar la información y definir los incentivos necesarios para promover comportamientos organizativos eficientes (Onrubia, 2005: 41).

Crear esta cultura de gestión dentro de la administración pública supone un gran reto, especialmente porque se deberá hacer uso de incentivos que tenga como efecto la asunción y creación de hábitos en los gestores públicos, rompiendo con lo que se denomina path dependence: los agentes actúan en el presente y futuro haciendo uso de rutinas aplicadas en el pasado (Page, 2006: 87-88). En este caso, las rutinas organizativas vigentes son contrarias al espíritu de cambio propuesto, siendo urgente la utilización de herramientas que incidan en la motivación tanto de los gestores responsables del desarrollo de las distintas actividades públicas, como de los empleados de ellos dependientes. Onrubia (2005: 50) afirma categóricamente que el sistema retributivo de los empleados públicos es uno de los principales obstáculos a abordar, debido a que el mismo se sustenta en criterios opuestos a la productividad y aportación de valor en su ámbito de actuación.

Complementariamente, se han identificado evidencias que abogan por *la promoción del principio de cooperación empresarial por parte de la Administración Pública, ya que constituye un elemento complementario al nivel de exigencias de los programas y los mecanismos sancionatorios que es susceptible de favorecer el uso racional y adicional de las subvenciones. En todo caso, la intervención en proyectos colaborativos para innovar permite aprovechar las sinergias entre los agentes intervinientes, asumir proyectos de mayor envergadura, generar retroalimentación y transferencia de conocimiento, lo que generará valor para los participantes* [P8(iii)].

La definición de políticas públicas en torno al fomento de la cooperación debe considerar el objetivo último perseguido, siendo esencial la selección de indicadores y metas para su posterior evaluación, con el propósito de favorecer el interés público [P8(iv)].

Estas afirmaciones tiene especial sentido y relevancia bajo un enfoque de SNI y SRI debido a que se parte del supuesto de que la innovación es un proceso de aprendizaje interactivo, de carácter social y colectivo; las empresas no pueden innovar aisladamente (Edquist y Chaminade, 2006; Lundvall, 1992). Interactúan con el entorno y con los agentes que hacen vida en este, pero lo sustantivo en este punto es el análisis de estas interacciones y los mecanismos para su sostenimiento, así como el rol de las instituciones (Aguado y Parrilli, 2010: 207-208).

Los resultados empíricos no permiten establecer una relación directa entre cooperación y racionalización de las subvenciones (Heijs et al., 2004; IESE, 1995; Vence et al., 1998; Molero y Buesa, 1995; Reger y Kulhman, 1995; Heijs, 2001/2002/2003), pero se han registrado evidencias de que este principio es susceptible de evitar la duplicidad de gastos, aprovechar economías de escala, dispersar los riesgos (Heijs, 2002; Kulicke et al., 1997).

En los casos analizados se observa con claridad la aplicación continua de este principio en distintos niveles de intensidad: desde colaboraciones puntuales con agentes (clientes, proveedores, competidores), hasta colaboraciones más estables como la registrada en la Corporación MONDRAGON; ésta última ha dado cabida a la generación de un espacio de confianza en el que se han construido proyectos comunes con resultados positivos para las propias empresas participantes y para otros agentes del entorno.

En todo momento, desde la administración se deberán definir objetivos diáfanos respecto a los efectos que se espera de la aplicación de este principio, con miras a poder realizar un análisis objetivo para medir su impacto en las distintas esferas en las que ejerce su competencia.

7.1.6. PROPOSICIÓN GENERAL

Los hallazgos de la investigación sustentados en las bases teóricas abordadas ampliamente en esta memoria, quedan expresados en la proposición general formulada:

Las cooperativas industriales vascas han participado de forma continuada en programas de subvenciones, esencialmente en el ámbito autonómico, gestionando los beneficios obtenidos (préstamos con condiciones preferenciales, avales, recursos económicos) para financiar proyectos de innovación, como una estrategia de diferenciación, con miras a mantener e incrementar sus niveles de competitividad nacional y/o internacional. Los resultados obtenidos en la ejecución de proyectos de esta naturaleza, se han visto influidos positivamente por la puesta en práctica de los principios cooperativos, siendo uno de los más importantes el de intercooperación, debido a que ha permitido crear capital social, aportando además flexibilidad para adaptarse a los cambios y aprovechar economía de escalas entre empresas de distintos tamaños.

7.2. LIMITACIONES DEL ESTUDIO DESARROLLADO

La investigación desarrollada presenta las limitaciones que se destacan seguidamente:

- *Enfoque cualitativo predominante:* El análisis cuantitativo realizado ha resultado limitado por cuanto los datos obtenidos mediante el cuestionario auto-administrado a la muestra no son significativos en correspondencia con la población en estudio. Por esta razón, las conclusiones obtenidas sobre la sub-muestra son considerados evidencias respecto a los distintos aspectos abordados, sin pretender la extrapolación de dichos comportamientos a la población seleccionada.

Tal situación no ha condicionado el enfoque y los objetivos de la investigación, considerando que la razón de ser del análisis cuantitativo ha sido la descripción del escenario en el que actúa la muestra teórica, la cual se considera el verdadero núcleo del trabajo de investigación desarrollado. Esta decisión responde a las áreas de interés y experticia de la investigadora y a la escasa disponibilidad de estudios de casos que vinculen las tres variables analizadas en entornos cooperativos.

- *Período de investigación a los efectos de la recogida de datos:* los datos más recientes respecto las subvenciones percibidas por las cooperativas de la muestra se extienden desde 1995 hasta 2007, por lo que existe un margen de desfase entre la finalización del período de investigación y la presentación de los resultados. Sin embargo, considerando los argumentos expuestos en el punto anterior, se estima que esta diferencia no condiciona ni resta importancia a los hallazgos obtenidos y plasmados a lo largo de esta memoria.
- *Proceso de seguimiento y control de los programas de subvenciones a nivel nacional:* el desarrollo de este sub-tema se trató de forma diferenciada en cuanto al nivel de la administración: mientras que a nivel autonómico se disponen de datos bibliográficos (disposiciones legales, estudios, resultados de investigaciones, opiniones de expertos) y de la opinión de funcionarios vinculados a tal proceso (entrevista realizada); a nivel nacional, el análisis se centró en información documental, ya que no fue posible la realización de entrevistas con funcionarios públicos relacionados con los programas de subvenciones en los que han participado las empresas de la muestra.

7.3. LÍNEAS FUTURAS IDENTIFICADAS

La realización de la investigación que se presenta ha permitido la identificación de áreas temáticas que pueden constituir futuras líneas de investigación para profundizar los diversos aspectos abordados:

- *Efecto y pertinencia de las políticas públicas de fomento de la cooperación para el desarrollo de proyectos de innovación:* Se han esgrimido justificaciones específicas que apoyan la teoría respecto a la contribución positiva de la cooperación entre agentes del sistema de innovación en el desarrollo de proyectos de esta naturaleza. Se ha señalado de igual manera la dualidad existente sobre este asunto: ¿Cuál es el objetivo que debe perseguir la administración en torno a la cooperación: incrementar el número de proyectos concertados o el número de agentes que participan en este tipo de proyectos? Esta

pregunta resulta de interés para alinear los objetivos de las políticas públicas que se apliquen con los resultados esperados. Resulta esencial la definición de la metodología a emplear a fin de superar las limitaciones de las investigaciones disponibles, basadas en encuestas directas que tienden a introducir sesgos en el análisis.

- *Proceso de definición, ejecución y control de las políticas públicas de apoyo a la innovación:* una de los aspectos relevantes de la función pública se relaciona con la efectividad de las herramientas que utiliza, implicando la medición del efecto que ocasionan en los agentes directa e indirectamente afectados. Se han establecidos criterios respecto a las características que deben distinguir un proceso de evaluación que funcione como un mecanismo de retroalimentación para la introducción de medidas en caso de desviación entre los objetivos y las metas propuestas. Inmerso en la definición e implantación del proceso se deben precisar asuntos tales como la estructura organizativa apropiada para la consecución de este objetivo, las políticas de motivación de los gestores públicos para el cumplimiento del proceso de seguimiento, las vías de coordinación entre los distintos niveles de la administración pública, entre otros.
- *Impacto de las prácticas de gestión de las subvenciones y la innovación en el nivel de competitividad de los casos analizados:* En la investigación desarrollada se han identificado prácticas de gestión en torno a la gestión de las subvenciones y la innovación, pero la determinación del efecto real que cada una de ellas ha generado en los niveles de competitividad de estas empresas supone un esfuerzo adicional, que supone la definición de métodos de recogida de datos y análisis. Ello servirá para establecer las mejores prácticas según el tipo de empresa de que se trate, y la situación que pretenda superar.
- *Contribución de los principios cooperativos en la innovación:* la literatura consultada señala que la aplicación de los principios cooperativos pueden considerarse factores que contribuyen a crear una cultura innovadora. La delimitación de esta aseveración resulta de interés para establecer si la forma jurídica de la empresa tiene un efecto directo, es decir ¿qué principios cooperativos son factores estimuladores de la innovación para incrementar la competitividad?, ¿son aplicables en entornos no cooperativos?, y en caso de que ello ocurra, ¿generarán los mismos efectos en ambos entornos: cooperativas y no cooperativas?

Referencias Bibliográficas y Documentales

- > Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Anexo 1A Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. (1994, abril, 15) Organización Mundial del Comercio. [Transcripción en Línea]. Disponible: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm_01_s.htm [Consulta: 2007: febrero, 15]
- > AGIRRE, AMAIA Y LIZARRALDE, IOSU. (2007, octubre). *El movimiento cooperativo: una vía para promover el Desarrollo Regional y la Innovación a través de la asunción de las disciplinas referidas al Capital Social y a las Ciencias de la Complejidad*. [Documento en línea]. Trabajo presentado en la 1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy, Canadá. Disponible en <http://conference.se-es.ca/wp-content/uploads/2007/10/amaia-agirre-aranburu-iosu-lizarralde-aiastui.pdf>. [Consulta: 2008, enero, 20].
- > AGIRRE, AMAIA. (2001). Los principios cooperativos "atractores" de la gestión eficiente: su medición. Aplicación al caso de Mondragón Corporación Cooperativa. *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 39, 93-113.
- > AGUADO, RICARDO (2008) *Economía y política de la innovación empresarial. El caso de la red vasca de parques tecnológicos*. Tesis Doctoral no publicada. Universidad del País Vasco, Bilbao.
- > AGUADO, RICARDO y PARRILLI, DAVIDE (2010) La cadena de valor de la innovación (CVI): eficiencia y eficacia de la innovación en el País Vasco. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp. 206-227). Zamudio: Innobasque.
- > AGUILAR, LUIS. (1982). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Prentice Hall.
- > AIZEGA, JOSÉ Y VALIÑANI, ELENA (2003). Las cooperativas de segundo grado, grupo cooperativo y otras formas de colaboración económica. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 79, 7-34.
- > ALFONSO, ROSALÍA (2003) Posibilidades y regulación de los procesos de integración en España (Cooperativas de segundo grado, grupos cooperativos, fusiones). En CHAVEZ, RAFAEL; FAJARDO, GEMMA y NAMORADO, RUI (coordinadores). *Integración Empresarial Cooperativa. Posibilidades – ventajas – inconvenientes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- > ALONSO, IÑAKI (2006). Las normas fiscales vascas y el Derecho europeo de la competencia. *Ekonomiaz*, 61, 254-277.
- > ALTUNA, LARRAITZ (Coordinadora) (2009) *La experiencia cooperativa de Mondragon. Una síntesis general*. Oñati: Lanki.
- > AMIGO, RUBEN. (2005, agosto). *Las contramedidas al Comercio Internacional desleal*. Trabajo presentado en las VII Jornadas provinciales y V Encuentro Federal de Comercio Exterior. Hacia nuevos escenarios compatibles con políticas de Estado. La Falda, Provincia de Córdoba.
- > ARANZADI, DIONISIO. (1976). *Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- > ARGYRIS, CHRIS (1999). Entrevista con Chis Argyris. *Harvard Deusto Business Review*, 88, 34-42.
- > ARGYRIS, CHRIS y SCHÖN, DONALD (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Boston: Addison-Wesley.

- > ARROW, KENNETH (1962). Economic welfare and the allocation of resources for inventions. En NELSON, RICHARD (Ed.), *The rate and direction of inventive activity* (pp. 609-625). Princeton: Princeton University Press.
- > ARROW, KENNETH (1971). Political and economic evaluation of social effects and externalities. En INTRILLIGATOR, MICHAEL. *Frontiers of quantitative economics* (pp. 3-25). Amsterdam: North Holland.
- > ARROYO, SILVIA. (2005). *Inteligencia Competitiva*. Madrid: Editorial Pirámide.
- > ASHEIM, BJÖRN (2007). Differentiated knowledge bases and varieties of regional innovation systems. *Innovation*, 20(3), 223-242.
- > ASHEIM, BJÖRN (2010). Nueva política regional de innovación: cómo combinar un enfoque científico en un enfoque orientado al usuario. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp. 102-113). Zamudio: Innobasque
- > ASHEIM, BJÖRN e ISAKSEN, ARNE (1997). Location, agglomeration and Innovation: Towards regional innovation system in Norway. *European Planning Studies*, 5(3), 299-330.
- > ASHEIM, BJÖRN y COENEN, LARS (2005a). Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters. *Research Policy*, 34, 1173-1190.
- > ASHEIM, BJÖRN y GERTLER, M. (2005). The Geography of Innovation. Regional Innovation System. En FAGERBERG, JAN; MOWERY, DAVID y NELSON, RICHARD (eds). *The Oxford Handbook of Innovation* (pp. 291-317). Oxford: Oxford University Press.
- > AZUA, JON Y ANDERSEN, ARTHUR. (2000). *Alianza competitiva para la nueva economía. Empresas, gobiernos y regiones innovadoras*. Madrid: Mc Graw Hill.
- > BACCHETA, MATTHEW Y JANSEN, MARTIN (2003). *Adjusting to Trade Liberalization*. Ginebra: OMC.
- > BAKAIKOA, BALEREN; URALDE, JOSÉ MARÍA; ERDOCIA, JAVIER; NAGORE, IÑIGO y SALABERRIA, JAVIER (1999) *Mondragón Corporación Cooperativa-MCC. Grupos Empresariales de la Economía Social en España*. Valencia: CIRIEC.
- > BAKAIKOA, BALEAREN; BEGIRISTAIN, AGURTZANE; ERRASTI, ANJEL Y GOIKOETXEA, GORKA (2004). Redes e innovación cooperativa. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 49, 263-294.
- > BALLESTERO, ENRIQUE (1990). *Economía social y empresas cooperativas*. Alianza. Madrid.
- > BARAJAS, ASCENSIÓN y HUERGO, ELENA (2007). *La empresa española y la cooperación tecnológica internacional I. Descripción del Programa Marco de la I+D de la UE como contexto de análisis*. Documento de trabajo 04. Madrid: CDTI.
- > BAREA, JOSÉ. (1991) La economía social en España. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 12, 8-16.
- > BAREA, JOSÉ Y MONZÓN, JOSÉ (2002) *La Economía social en España en el año 2000*. Valencia: CIRIEC-España.
- > BARROS, OSCAR. (2006). *El valor estratégico de la innovación en los procesos de negocios*. Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- > BAYONA, CRISTINA; GARCÍA-MARCO, TERESA y HUERTA, EMILIO (2003) ¿Cooperar en I+D? Con quién y para qué?. *Revista de Economía Aplicada*, 31(XI), 103-134.
- > BENAVIDES, CARLOS (1994). IV Programa Marco de Acciones Comunitarias en materia de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (1994-1998). *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 26, 141-150.
- > BERMAETXEA, BEATRIZ, Gobierno Vasco. Entrevista Personal. Junio 05, 2009.
- > BILBAO-OSORIO, BEÑAT. (2009) *The Basque Innovation System: a policy review*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.

- > BLASCO, AGUSTÍ y TERUEL, MERCEDES (2011) Obstáculos de las empresas para innovar. En MENENDEZ, LUIS y CRUZ, LAURA. *Análisis sobre Ciencia e Innovación en España* (445-473). Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología FECYT.
- > BRANDER, JAMES. (1995) Strategic Trade Policy. En GROSSMAN, GENE Y ROGOFF, KENNETH. *Handbook of International Economics (Vol III)*. Amsterdam: North Holland Press.
- > BUENO, EDUARDO. (1993). *Curso básico de economía de la empresa*. Pirámide: Madrid.
- > BUESA, MIKEL (2001). *Los sistema de innovación del País Vasco y Navarra*. Documento de Trabajo 28. Madrid: Instituto de Análisis Industrial y Financiero.
- > BUESA, MIKEL (2003). Innovación tecnológica en las empresas españolas. Un panorama en el período constitucional (1978-2003). *Economía Industrial*, 349-350, 215-232.
- > BUESA, MIKEL (2008). Innovación y competitividad en las empresas. En CAÑIBANO, CAROLINA; ENCINAR, MARÍA Y MUÑOZ FELIX-FERNANDO. *Economía del Conocimiento y la Innovación. Nuevas aproximaciones a una relación compleja* (pp. 293-321) Madrid: Ediciones Pirámide.
- > BUISSERET, TIMOTHY; CAMERON, HUGH Y GEORGIU, LUKE (1995) What Differences Does it Make? Additionality in the Public Support of R&D in Large Firms. *International Journal of Technology Management*, 10, 587-600.
- > CAIXA, SERVICIO DE ESTUDIOS. (2001). La economía española en círculo vicioso en ELIAS, Joan (director). *El euro: Balance de los tres primeros años*. Barcelona: Autor.
- > CALLEJON, MARÍA Y QUEVEDO, JOSÉ (2002). *Las ayudas públicas a la I+D empresarial. Un análisis sectorial*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, Centre de Recerca en Federalisme Fiscal i Economia Regional
- > CALVO-FLORES, ANTONIO; GARCÍA, DOMINGO y MADRID, ANTONIA. (2004) Efectos económicos y financieros de las subvenciones a la inversión en la pyme. Un estudio empírico. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, XXXIII (123), 899-933.
- > CAMAGNI, ROBERTO (1991). *Innovation networks: Spatial Perspective*. Londres: Belhaven.
- > CAMPBELL, ANDREW y GOOLD, MICHAEL (1987) *Strategies and styles: The Role of the Center in managing diversified corporation*. Oxford: Basil Blackwell.
- > CANALS, JORDI (1991). *Competitividad Internacional y Estrategia de la empresa*. Barcelona: Ariel Economía.
- > CANALS, JORDI. (2000). *La gestión del crecimiento de la empresa*. España: Mc Graw Hill/Interamericana de España, S.A.U.
- > CANCELO, ANTONIO. (1987) El Cooperativismo ante las exigencias del mercado mundial. *Anuario de Estudios Cooperativos*. Universidad de Deusto, 81-89.
- > CANTAVELLA, JUAN (2008). La intercooperación empresarial. *Cuadernos de Economía Social*, 4, 12-13
- > CARACOSTAS, PARASKEVAS y MULDUR, UGUR (1998) *Society, The endless frontier. A European vision of research and innovation policy for the 21st century*. Bruselas: Comisión Europea.
- > CARBALLO, ROBERTO (2007, enero-febrero). Un modelo para innovar. *Revista Madri+d*. [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/revista40/tribuna/tribuna1.asp>. [Consulta: 2007, Noviembre, 10].
- > CARREÑO, VICENTA. (2000, julio-diciembre). Ayudas públicas concedidas por los entes territoriales: la jurisprudencia del tribunal de justicia de las Comunidades Europeas. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. [Revista en línea]. Disponible en: <http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=4&IDN=291>. [Consulta: 2010, enero, 10]
- > CASSIMAN, BRUNO y VEUGELERS, REINHILDE (1998) *R&D cooperation and spillovers: some empirical evidence*. Documento de trabajo 328. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- > CASTELL, MANUEL y BORJA, JORDI. (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

- > CAYAMA, HELIDA; LOVERA, MARIA y MARIN FREDDY (2008) Innovación tecnológica en la Organización Empresarial: Un análisis desde la teoría biológica evolucionista. *Multiciencias*, 8(001), 28-37.
- > CENTENO, GABRIEL, Zubiola S.Coop. Entrevista Personal. Julio 28, 2009.
- > CEPES CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMIA SOCIAL (2009). *La Economía Social en España 2008/2009*. Madrid: Autor.
- > CHAVES, RAFAEL Y MONZON, JOSÉ (2001). Trajectories des groupes déconomie sociale. En DOLIGEZ, FRANÇOIS (dir). *Les holdings coopératifs: évolution ou transformation définitive?* (pp. 53-76). Bruselas: CIRIEC.
- > CHAVES, RAFAEL Y SAJARDO, ANTONIA. (2004) Economía política de los directivos de las empresas de economía social. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 48, 31-52.
- > CHESBROUGH, HENRY (2003) *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- > CHETTY, SELVY. (1996). The case study method for research in small and medium sized firms. *International Small Business Journal* 5(15), 73-85.
- > CHRISTENSEN, CLAYTON (1997). *The innovator's dilemma*. Boston: Harvard Business School Press.
- > CHRISTENSEN, CLAYTON (1999). *El Dilema de la Innovadores*. Buenos Aires: Granica Ediciones.
- > COHEN, MICHAEL; BURKHART, ROGER; DOSI, GIOVANNI; EGIDI, MASSIMO; MARENGO, LUIGI; WARGLIEN, M Y WINTER, SIDNEY. (1996). Routines and other recurring reaction patterns of organizations: contemporary research issues. *Industrial and Corporate Change*, 5(3), 653-698.
- > COMISIÓN EUROPEA (1993a). *Cuarto Programa-Marco de la Comunidad Económica Europea para acciones comunitarias en materia de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (1994-1998)*. Comunicación de la Comisión 276. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (1993b). *Libro Blanco sobre el Crecimiento, competitividad, empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Comunicación de la Comisión, 700. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (1995). *Libro Verde de la Innovación*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (1996a). *Plan de acción para la innovación en Europa*. Comunicación de la Comisión, 589 final. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (1996b). *XXV Informe sobre la Política de Competencia 1995*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (1997a). *Brite-Euram: Una década de desarrollo de la Competitividad*. Bruselas: Autor. Disponible en: http://ec.europa.eu/research/growth/competitive/pdf/competitive_es.pdf [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > COMISIÓN EUROPEA (1997b). *XXVI Informe sobre la Política de Competencia 1996*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (1998). *XXVII Informe sobre la Política de Competencia 1997*. Bruselas: Comunidades Europeas.
- > COMISIÓN EUROPEA (1999). *XXVIII Informe sobre la Política de Competencia 1998*. Bruselas: Comunidades Europeas.
- > COMISIÓN EUROPEA (2000a). *La innovación en una economía del conocimiento*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, 567 final. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2000b). *XXIX Informe sobre la Política de Competencia 1999*. Bruselas: Autor.

- > COMISIÓN EUROPEA (2001a). *XXX Informe sobre la Política de Competencia 2000*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2001b). *Cuadro de Indicadores de la Innovación 2001*. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, 1414. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2001c). Centralilla de la innovación. *Innovación & Transferencia de Tecnología*, 5(01), 2.
- > COMISIÓN EUROPEA (2002a). *XXXI Informe sobre la Política de Competencia 2001*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2002b). *Cuadro de Indicadores de la Innovación 2002*. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, 1349. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2003a). *XXXII Informe sobre la Política de Competencia 2002*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2003b). *European Innovation Scoreboard 2003*. Issue, 20. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2004a). *XXXIII Informe sobre la Política de Competencia 2003*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2004b). *European Innovation Scoreboard 2004*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2004c). *Evaluating EU Activities. A practical guide for the Commission Services*. Bélgica: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2005a). *European Innovation Scoreboard 2005*. Comparative analysis of innovation performance. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2005b). *Conveniencia de establecer normas europeas para niveles más detallados de la nomenclatura NUTS*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo 473. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2006a) *European Innovation Scoreboard 2006*. Comparative analysis of innovation performance. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2006b). *Informe sobre la Política de Competencia 2004*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2006c). *La nueva definición de PYME. Guía del usuario y ejemplo de declaración*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2006d). SMART INNOVATION: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. Bruselas: Louis Lengrand & Associés.
- > COMISIÓN EUROPEA (2007a) *European Innovation Scoreboard 2006. Comparative analysis of innovation performance*. PRO INNO Europe Paper 6. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2007b). *Regiones Europeas Competitivas gracias a la investigación y la innovación. Una contribución para un mayor crecimiento y más y mejores puestos de trabajo*. Comunicación de la Comisión 474 final. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2007c). *Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation*. Comunicación de la Comisión 213. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2007d). *Informe sobre la Política de Competencia 2005*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2007e). *Informe sobre la Política de Competencia 2006*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2009a). *Informe sobre la Política de Competencia 2007*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2009b). *Informe sobre la Política de Competencia 2008*. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2009c). *Facts and figures on State aid in the EU Member States*. Reporte de la Comisión, 1638. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA (2009d). *Regional Innovation Scoreboard (RIS) 2009*. PRO INNO Europe Paper 6. Maastricht: Autor.

- > COMSIÓN EUROPEA (2009e) Supporting the Monitoring and Evaluation of Innovation Programmes. Bruselas: Louis Lengrand & Associés.
- > COMISIÓN EUROPEA (2010). *EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comunicación de la Comisión 2020. Bruselas: Autor.
- > COMISIÓN EUROPEA. Reglamento (CE) nº 996/1999 de la Comisión de 11 de mayo de 1999 por el que se adoptan las modalidades de aplicación de la Decisión 1999/65/CE del Consejo relativa a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades y a las normas de difusión de los resultados de la investigación para la ejecución del quinto programa marco de la Comunidad Europea (1998-2002). Diario Oficial de las Comunidades Europeas 122, de fecha 12 de mayo de 1999.
- > COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (1995) *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 1996-1999*. Madrid: FECYT.
- > COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2003) *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004 – 2007*. Madrid: FECYT.
- > COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2007a) *Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología ENCYT*. Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.
- > COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2007b) *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008 – 2011*. Madrid: FECYT.
- > COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA RELATIVA A LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE AYUDAS ESTATALES A LAS MEDIDAS RELACIONADAS CON LA FISCALIDAD DIRECTA DE LAS EMPRESAS 98/C 384/03, de fecha 10 de diciembre de 1998. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 384, de fecha 10 de diciembre de 1998.
- > COOKE, PHILIP (1992). Regional Innovation System: Competitive Regulation in the New Europe. *Geoforum*, 23, 365-382.
- > COOKE, PHILIP (1996). *Regional Innovation System: concepts, analysis and typology*. Ponencia presentada a la EU-RESTPOR Conference Global Comparison of Regional RTD and Innovation Strategies for Development and Cohesion, Bruselas.
- > COOKE, PHILIP (1998). Introduction: Origins of the Concept. En BRACZYK, HANS-JOACHIM; COOKE, PHILLIP y HEIDENREICH, MARTIN (eds.). *Regional Innovations Systems* (pp. 2-25). Londres: UCL Press.
- > COOKE, PHILIP (2010). Desbordamiento, proximidad y especialización en la economía del conocimiento. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp. 138-155). Zamudio: Innobasque
- > COOKE, PHILIP y GOMEZ-URANGA, MIKEL (1998) Dimensiones de un sistema de innovación regional: organizaciones e instituciones. *Ekonomiaz*, 41, 46-67.
- > COOKE, PHILIP y MEMEDOVIC, OLGA (2003). *Strategies for Regional Innovation Systems: Learning Transfer and Applications*. Vienna: UNIDO Policy Papers.
- > COOKE, PHILIP y MORGAN, KEVIN (1994). The creative milieu: a regional perspective on innovation. En DOGSON, MARK y ROTHWELL, ROY (eds). *The handbook of Industrial Innovation* (pp. 25-32). Aldershot: Edward Elgar.
- > COOKE, PHILIP; HEIDENREICH, MARTIN y BRACZYK, HANS-JOACHIN (2004). *Regional Innovation Systems*. London: Routledge.
- > CORDEN, MAX (1994). *Exchange Rates, Economic Policy and the International System*. Oxford: Oxford University Press.
- > CRAWFORD, JO-ANN y FIORENTINO, ROBERTO. (2005) *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*. *World Trade Organization* [Papel de discussion 8]. Disponible en: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf. [Consulta: 2009: noviembre, 10]
- > CRUCELEGUI, JUAN (1991). La política comunitaria sobre el control de las ayudas públicas: Repercusiones en la política industrial del País Vasco. *Ekonomiaz*, 21, 92-135.

- > CRUCELEGUI, JUAN (2006). Repercusiones del control de las ayudas públicas en el País Vasco. *Ekonomiaz*, 61, 232-253.
- > CUERVO, ÁLVARO. (1994) *Introducción a la administración de empresas*. Civitas: Madrid.
- > DÁVILA, RICARDO (2006) Las cooperativas en Colombia: innovación organizacional y novedad académica en Pontificia Universidad Javeriana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 48, 99-118.
- > DE CRISTÓBAL, JAVIER, Arrospe S.Coop. Entrevista Personal. Febrero 05, 2009.
- > DECISIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA RELATIVA A UN SISTEMA DE AYUDAS FISCALES A LA INVERSIÓN EN EL PAÍS VASCO, 93/337/CEE , de fecha 10 de mayo de 1993. Diario Oficial de la Unión Europea, 134, de fecha 3 de junio de 1993.
- > DECISIÓN DE LA COMISIÓN RELATIVA A LA AYUDA OTORGADA POR ESPAÑA A LAS EMPRESAS DEL GRUPO MAGEFESA Y SUS EMPRESAS SUCESORAS, de fecha 14 de octubre de 1998. Diario Oficial 1999/509/CE.
- > DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA AL AÑO EUROPEO DE LA CREATIVIDAD Y LA INNOVACIÓN 1350/2008/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, 348, de fecha 16 de diciembre de 2008.
- > DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA AL SÉPTIMO PROGRAMA MARCO DE LA COMUNIDAD EUROPEA PARA ACCIONES DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO Y DEMOSTRACIÓN (2007 A 2013) 2006/1982/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, 412, de fecha 18 de diciembre de 2006.
- > DEL AGUILA, ANA y PADILLA, ANTONIO (2010) Factores determinantes de la innovación en empresas de economía social. La importancia de la formación y la actitud estratégica. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 67, 129-155.
- > DIEDRICHS, EVA; ENGEL, KAI y WAGNER, KRISTINA. (2006). *Assessment of current practices in Innovation Management Consulting Approaches and Self-Assessment Tools in Europe to define the requirements for future "best practices"*. Alemania: European Commission Directorate General Enterprise and Industry.
- > DIPUTACIÓN FORAL DE GUIPÚZCOA (2003). *Concierto Económico Vasco*. San Sebastián: Autor.
- > DOLOREUX, DAVID; DIONNE, STEVE y LAPOINTE, DOMINIC. (2007) Institutional structure and modes of governance in no-metropolitan innovation systems. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 7(2-5), 405-423.
- > DOSI, GIOVANNI. (1988). The nature of the innovative process. En DOSI, GIOVANNI; FREEMAN, CHRIS; NELSON, RICHARD; SILVERBERG, GERARD; SOETE, LUC (Eds) *Technical Change and Economic Theory* (pp.221-238) London and New York: Pinter Publisher.
- > DOSI, GIOVANNI y ORSENIGO, LUIGI. (1988) Coordination and transformation: An Overview of Structures, Behaviours and Change in Evolutionary Environments. En DOSI, GIOVANNI; FREEMAN, CHRIS; NELSON, RICHARD; SILVERBERG, GERALD y SOETE, LUC (editores) *Technical Change and Economic Theory* (13-37). Londres: Pinter.
- > DOSI, GIOVANNI; LLERENA, PATRICK y SYLOS, MAURO (2006). The relationships between science, technologies and their industrial exploitation: An illustration through the myths and realities of the so-called European Paradox. *Research policy*, 35, 1450-1464.
- > ECHEVERRÍA, ANGEL, Zabala Consulting. Entrevista Personal, Febrero 02, 2010.
- > EDQUIST, CHARLES (1997). *Systems of innovation. Technologies, institutions and organizations*. Londres: Pinter.
- > EDQUIST, CHARLES y JOHNSON, BJÖRN (1997) Institutions and organizations in Systems of Innovation. En EDQUIST, CHARLES (ed.). *Systems of innovation. Techonologies, institutions and organizations* (pp. 41-63). Londres. Pinter.
- > EDQUIST, CHARLES y CHAMINADE, CRISTINA (2006). Industrial policy from a systems-of-innovation perspective. *EIB Papers*, 5, 109-131.
- > EISENHARDT, KATHLEEN (1989, octubre). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review* 14(4), 532-550.

- > ELKARLAN (2010) *Guía práctica para constituir una cooperativa*. Bilbao: Autor
- > ENCINAR, MARÍA y MUÑOZ, FÉLIX (2008) Sistemas sectoriales de innovación: de la base de conocimiento a la innovación. Una contribución teórica. En CAÑIBANO, CAROLINA; ENCINAR, MARÍA y MUÑOZ, FERNANDO. *Economía del conocimiento y la innovación. Nuevas aproximaciones a una relación compleja* (pp. 113-143). Madrid: Ediciones Pirámide.
- > ERKIDE, FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, ENSEÑANZA Y CRÉDITO DE EUSKADI (2008a). Relación de Cooperativas. [Disponible en: <http://www.erkide.coop/erkide/cooperativas/index.php?id=es>] [Consulta: 2008, Noviembre, 10]
- > ERKIDE, FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, ENSEÑANZA Y CRÉDITO DE EUSKADI (2008b) Memoria 2007. Vitoria Gasteiz: Autor.
- > ESCAURIAZA, MARTA; TINTORE, JOAQUÍN y TORRES, XABIER. (2001). *Innovación en Servicios*. Madrid: Fundación COTEC.
- > ESCORSA, PERE (2003) *La región y el fomento a la innovación y la competitividad: Experiencia en España y Europa en la construcción de sistemas regionales de Innovación*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Ciencia, Tecnología y Globalización. Lima, Perú.
- > ESSER, KLAUS; HILLEBRAND, WOLFGANG; MESSENER, DIRK y MEYER-STAMER, JÖRG. (1994). *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- > ESTENSORO, IGNACIO, Ampo S.Coop. Entrevista Personal. Diciembre 02, 2008.
- > FAGOR GROUP (2010) *Memoria de sostenibilidad*. Mondragón: Autor. Disponible: http://www.fagor.com/c/document_library/get_file?uuid=0eb01344-2675-4c53-aa89-67b914710a6e&groupId=10136. [Consulta, 2008, julio, 15]
- > FAIRBAKS, MICHAEL y LINDSAY, STACE. (1999). *Arando en el mar. Fuente ocultas de la creación de riqueza en los países en desarrollo*. México: Mc Graw Hill.
- > FÉLIX-PANIAGUA, GUAROCUYA y RIPOLL, JOAN. (1996). *Competitividad, Política Comercial Estratégica y Formación de Precios*. Barcelona: Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial.
- > FERNÁNDEZ, JUAN y RUIZ, JAVIER. (2004) De la Ciencia a la competitividad: Todos los elementos son necesarios. *Ekonomiaz*, 56, 12-45
- > FERNÁNDEZ, SARA y VELASCO, EVA (2008) ¿Gestionan mejor la innovación las empresas de economía social que las sociedades anónimas?: Estudio comparativo de empresas innovadoras vascas. *CIRIEC España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 63, 5-37.
- > FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, ESTEBAN (1996). *Innovación, Tecnología y Alianzas Estratégicas*. Madrid: Editorial Civitas
- > FORCADELL, FRANCISCO (2005). Democracia, cooperación y éxito: Implicaciones prácticas del caso de Mondragón. *Universia Business Review*, 54-67.
- > FORFÁS, IRELAND NATIONAL POLICY AND ADVISORY BOARD FOR ENTERPRISE, TRADE, SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION (2006). *Services Innovation in Ireland: Options for innovation policy*. Dublin: FORFÁS.
- > FORREST, JOHN. (1991). Models of the Process of Technological Innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*, 3(4), 439-453.
- > FREEMAN, CHRIS (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. Londres: Frances Pinter.
- > FREEMAN, CHRIS (1982). *The economics of industrial innovation*. Londres: Pinter.
- > FREEMAN, CHRIS (1995). The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19, 5-24.
- > FREEMAN, CHRIS y PEREZ, CARLOTTA (1988) Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour. En DOSI, GIOVANNI, FREEMAN, CHRIS; NELSON, RICHARD; SILVERBERG, GERARD; SOETE, LUC (Eds) *Technical Change and Economic Theory* (pp.38-66) London and New York: Pinter Publisher.

- > FRIEDMAN, MILES (1994). Governments can use incentives rationally. *Economic Development Review*, 12(4), 25-28.
- > FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (2000) *Relaciones para la innovación de las empresas con las administraciones*. Madrid: Autor.
- > FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (2004). *Análisis del proceso de Innovación en las empresas de servicios*. Madrid: Fundación COTEC.
- > GAIRÍN, JOAQUÍN (2000). *Cambio de cultura y organizaciones que aprenden*. *Educación*, 27, 31-85
- > GALFARSORO, GURUTZ, Urola S.Coop. Entrevista Personal. Agosto 05, 2009.
- > GARCIA, DOMINGO; MADRID, ANTONIA Y CALVO-FLORES, ANTONIO. (2006). Impacto de las ayudas públicas en las regiones. *Boletín Económico de ICE*, 2894, 9-17.
- > GASSMANN, OLIVER Y ENKEL, ELLEN (2004, julio) *Towards a theory of open innovation: three core process archetypes*. . [Documento en línea]. Trabajo presentado en Proceedings of the R&D Management Conference, Lisbon, Portugal. Disponible en <http://www.alexandria.unisg.ch/publications/274>. [Consulta: 2008, enero, 20].
- > GEORGHIOU, LUKE (2004, mayo). *Evaluation of behavioural additionality: Concept Paper*. Paper presented at the European Conference on Good Practice in Research and Evaluation Indicators: Research and the Knowledge based Society. Measuring the Link. Galway, Ireland.
- > GEROSKI, PAUL (1999) *The Corporate-growth puzzle*. CEPR Discussion Paper 2092. Washington: Center for Economic and policy research.
- > GIL, JAVIER; SAEZ, ANTONIA y VÁSQUEZ, ANTONIO (2003). La innovación en las pymes de la UE: algunas conclusiones del proyecto SMEPOL. *Revista Madri+d*, 6, 62-66.
- > GOBIERNO VASCO (1996). *Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO (2000a). *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO (2000b). *Plan Interinstitucional de Promoción Económica 2000-2003*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO (2001). *Plan de Sociedad de la Información 2002-2005*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO (2004). *Plan de ciencia, tecnología e innovación 2001-2004. El conocimiento, herramienta de progreso en una sociedad avanzada*. Vitoria Gasteiz: Autor.
- > GOBIERNO VASCO (2005a). *Libro Blanco del Sistema Vasco de Innovación*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO (2005b). *Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO (2009). *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2010*. Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- > GOBIERNO VASCO, REGISTRO DE COOPERATIVAS. (2008, octubre, 1). *[Listado de Cooperativas Manufactureras de la Comunidad Autónoma del País Vasco]*. Datos no publicados.
- > GOMEZ, JOSÉ (1997). *Estrategias para la competitividad de las PYME*. Madrid: Mc Graw Hill Interamericana de España S.A.
- > GOMEZ, MIKEL y BORJA, ANTÓN (1996) Análisis de la estructuras de interfaz en el Sistema de Innovación de la C.A.V. *Ekonomiaz*, 35, 213-244.
- > GONZALEZ, ARTURO (2006) Conocimiento, innovación y crecimiento económico. *Revista Madri+d*: Edición especial 20 años de la ley de la ciencia. [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/revistaespecial1/sumario.asp>. [Consulta: 2007, Noviembre, 10]
- > GOÑI, JUAN JOSÉ. (2006). *¿Cómo medir la capacidad de innovar? De la estrategia a las prácticas innovadoras*. [Documento en Línea]. Disponible: <http://www.i3b.ibermatica.com/i3b/articulos>. [Consulta: 2007: julio, 10].

- > GORRITXATEGI, XABIER, Fagor Electrodomésticos y Fagor Hometek. Entrevista Personal. Enero 19, 2009.
- > GRAU, SUSANA Y MERINO, ANNA. (2005). *Precios Predatorios: Análisis Legal y económico*. [Artículo en línea]. Disponible en: http://www.gencat.net/economia/doc/doc_66955304_1.pdf [Consulta: 2007, Noviembre, 10]
- > GROSSMAN, GENE. (1990). *Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence*. OECD Economic Studies 14. París: OECD.
- > GROSSMAN, GENE Y HELPMAN, ELHANAN (1994). Protection for sale. *American Economic Review*, 84, 833-850.
- > GUZMÁN, JOAQUIN y MARTÍNEZ-ROMÁN, JUAN (2008) Tipología de la innovación y perfiles empresariales: un aplicación empírica. *Revista Economía Industrial*, 368, 59-77.
- > HAGEDOORN, JOHN (1993) Understanding the rationale of strategic technology partnering: Interorganizational models of cooperation and sectoral differences. *Strategic Management Journal*, 14(5), 371-385.
- > HEIJS, JOOST (1999) El acceso a las ayudas de la administración pública: la presencia del CDTI en el País Vasco y Navarra. *Ekonomiaz*, 44, 278-301.
- > HEIJS, JOOST (2001). *Política Tecnológica e Innovación: Evaluación de la financiación pública de I+D+ en España*. Madrid: Consejo Económico y Social de España
- > HEIJS, JOOST (2002). Efectividad de las políticas de innovación en el fomento de la cooperación. *Economía Industrial*, 346, 97-114.
- > HEIJS, JOOST (2005). Do public policies that Foster co-operation in innovation augment the cooperative attitude: the empirical facts. *Instituto de Análisis industrial y Financiero*, 52, 1-33.
- > HEIJS, JOOST; FERNÁNDEZ, ANDRÉS; VALADEZ, PATRICIA y CORONIL, ALICIA (2004). Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación. *Instituto de Análisis industrial y Financiero*, 43, 1-38.
- > HENDERSON, REBECCA y CLARK, KIRK (1990). Architectural innovation: the reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms. *Administrative Science Quarterly*, 35, 9-31.
- > HERNÁNDEZ, ROBERTO; FERNÁNDEZ, CARLOS Y BAPTISTA, PILAR. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3 ed.). México: Mc Graw Hill.
- > HERRERA, LILIANA Y HEIJS, JOOST. (2003). *Difusión y adicionalidad de las ayudas públicas a la innovación: Una estimación basada en Propensity Score Matching*. Madrid: Instituto de Análisis Industrial y Financiero.
- > HERRERA, LILIANA Y HEIJS, JOOST. (2007). Difusión y adicionalidad de las ayudas públicas a la innovación. *Revista de Economía Aplicada*, 44(XV), 177 a 197.
- > HICKS, JOHN (1989). *Clásicos y Modernos. Ensayos sobre Teoría Económica: Productividad y Comercio Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- > HIDALGO, ANTONIO; LEÓN, GONZALO y PAVÓN, JULIAN. (2002). *La gestión de la innovación y la tecnología en las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- > HINTZE, JORGE (1999). *Control y evaluación de gestión y resultados. Documentos TOP sobre Gestión Pública*. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- > HOBDAV, MICHAEL (2005). Firm-level Innovation Models: Perspectives on Research in Developed and Developing Countries. *Technology Analysis & Strategic Management*, 17(2), 121-146.
- > HOWELLS, JEREMY (1999) Regional systems of innovation? En ARCHIBUGI, DANIELE; HOWELLS, JEREMY y MICHIE, JONATHAN (eds). *Innovation policy in a global economy* (pp. 67-93). Cambridge: Cambridge University Press.

- > HUERGO, ELENA y TRENADO, MAYTE (2008) *La empresa Española y el Apoyo Público a la I+D+i: Los determinantes de la solicitud de concesión de los créditos blandos del CDTI*. Documento de trabajo 06. Madrid : Departamento de Estudios, CDTI.
- > HURTADO DE BARRERA, JACQUELINE. (2000). *Metodología de la Investigación Holística*. Caracas: Sypal.
- > IESE (1995) *Evaluación de la acción de los Proyectos Concertados del Plan Nacional de I+D*. Madrid: Autor.
- > IRIZAR, IÑAZIO y LOPEZ, SAIN (2002) *Las corporaciones industriales y sus retos estratégicos en innovación tecnológica: El caso de Mondragón Corporación Cooperativa*. Ponencia presentada en 11th International Conference on Management of Technology, IAMOT 2002 Conference Proceeding, Miami.
- > IRIZAR, IÑAZIO y MACLEOD, GREG (2008) Innovación emprendedora en el Grupo Monragón: El caso de sus centros tecnológicos. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 60, 41-72.
- > ISAKSEN, ARNE y KARLSEN, JAMES (2010). Modo combinado y complejo de innovación en el desarrollo de un clúster regional: el clúster de materiales ligeros de Raufoss, Noruega. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp. 268-301). Zamudio: Innobasque
- > JACOB, MARTA y BRAVO, ALFONSO. (2001). *Estudio exploratorio sobre innovación en el sector turístico balear*. Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados. Cataluña. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.imedeia.uib.es/goifis/OTROS/INNOVATUR/docs/Estudio21.pdf>. [Consulta: 2007, Noviembre, 09].
- > JEANNOT, FERNANDO. (2000) De las fallas del mercado a las fallas de las Organizaciones *Análisis Económico*, XV(031), 5-33.
- > JOHNSON, BJÖRN (1992). Institutional learning. En LUNDVALL, BENGT-ÅKE (eds) *National systems of Innovation* (23-94). Londres. Pinter.
- > JOHNSON, BJORN (2010) Organización e innovación: ciudades creativas. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp. 288-301). Zamudio: Innobasque.
- > JONES, OSWALD y CRAVEN, MARTIN. (2001). Beyond the routine: innovation management and the Teaching Company Scheme. *Technovation*, 21, 267-279.
- > JONUNG, LARS y DREA, EOIN (2010). The Euro: It Happened, It's Not reversible, So... Make It Work. *Econ Journal Watch*, 7(2), 113-118.
- > KAPLAN, ALICIA y DRIMER, BERNARDO (1981). *Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina, 3ª edición revisada y actualizada*. Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.
- > KLINE, STEPHEN Y ROSENBERG, NATHAN (1986). *An overview of innovation*. En Landau i ROSENBERG, NATHAN (eds.) *The positive sum strategy* (275-305). Washington, DC: National Academy of Sciences.
- > KNIGHT, FRANK (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Boston: Houghton Mifflin.
- > KRUGMAN, PAUL. (2004). *El internacionalismo "moderno". La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Barcelona: Biblioteca de Bolsillo.
- > KRUGMAN, PAUL y OBSTFELD, MAURICE (1994). *International Economics: Theory and Policy* (3rd edition). New York: HarperCollins.
- > LARRAÑAGA, IÑAKI, Corporación MONDRAGON. Entrevista Personal. Julio 28, 2009.
- > LARRAÑAGA, MIKEL, Urola S.Coop. Entrevista Personal. Enero 18, 2008.
- > LARREA, MIREN; ARANGUREN, MARIA y PARRILLI, DAVIDE (2010). En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp. 302-323). Zamudio: Innobasque

- > LERENA, LUIS. (1993) Las bases teóricas del nuevo proteccionismo. En GONZALEZ, SARA (comp.) *Temas de Organización Económica Internacional*. Madrid: Mc Graw Hill Interamericana de España.
- > LEY DE FOMENTO Y COORDINACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA 13/1986, de fecha 14 de abril de 1986. Boletín Oficial del Estado 93, de fecha 18 de abril de 1986.
- > LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE COOPERATIVAS DE EUSKADI 1/2000, de fecha 29 de junio. Boletín Oficial del País Vasco, 2000146, de fecha 01 de agosto de 2000.
- > LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN 30/1992, de fecha 26 de noviembre. Boletín Oficial del Estado, 285, de fecha 27 de noviembre de 1992.
- > LEY DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE EUSKADI 4/1993 de fecha 24 de junio. Boletín Oficial del País Vasco, 135, de fecha 19 de julio de 1993.
- > LEY GENERAL DE SUBVENCIONES 38/2003 de fecha 7 de noviembre. Boletín Oficial del Estado, 276, Anexo 3, de fecha 18 de noviembre de 2003.
- > LEY POR LA QUE SE APRUEBA EL CONCIERTO ECONÓMICO CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO 12/2002 de fecha 23 de mayo. Boletín Oficial del Estado, 124, de fecha 24 de mayo de 2002.
- > LOASBY, BRIAN (2001). Time, Knowledge and evolutionary dynamics: Why connections matters. *Journal of Evolutionary Economics*, 11(4), 393-412.
- > LOPEZ, JUAN (2000) Aprobación y rendición de cuentas: problemas y responsabilidades. *Revista Española de Control Externo*, 4(II), 79-103.
- > LOPEZ-RODRIGUEZ; JESÚS; FAIÑA, ANDRÉS; y MANSO, GUILLERMO. (2010). Sistemas de innovación regionales: El caso del País Vasco. *Revista Galega de Economía*, 19 (extraord.), 1-17.
- > LUCENA, MAURICI. (2009). El CDTOI mejora sus condiciones de financiación a las empresas innovadoras. *Cuadernos de Economía Social*, 1, 4-6.
- > LUNDVALL, BENGT-AKE (1985). *Product Innovation and User-Producer Interaction*. Aalborg: Aalborg University Press.
- > LUNDVALL, BENGT-AKE (1988) Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. En DOSI, GIOVANNI; FREEMAN, CHRIS; NELSON, RICHARD; SILVERBERG, GERALD y SOETE, LUC (editores) *Technical Change and Economic Theory*. Londres: Pinter.
- > LUNDVALL, BENGT-AKE (1992) *National systems of innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter.
- > LUNDVALL, BENGT-ÅKE (1999). National Business Systems and National Systems of Innovation. *International Studies of Management & Organization*, 29(2), 60-77.
- > LUNDVALL, BENGT-AKE y BORRAS, SUSANA (1997). *The Globalizing learning Economy: Implications for Innovation Policy*. Luxemburgo: Comunidades Europeas.
- > LUNDVALL, BENGT-ÅKE y JOHNSON, BJORN (1994). The Learning Economy. *Journal of Industrial Studies*, 1 (2), 23-42.
- > LUNDVALL, BENGT-AKE y LORENZ, EDWARD (2007) *Modes of Innovation and Knowledge Taxonomies in the Learning Economy*. Oslo: CAS workshop on Innovation in Firms.
- > LUNDVALL, BENGT-AKE y LORENZ, EDWARD (2010) Innovación y desarrollo de competencias en la economía del aprendizaje. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp.44-101). Zamudio: Innobasque.
- > LUNDVALL, BENGT-ÅKE y NIELSEN, PETER (2007) Knowledge management and innovation performance, *International Journal of Manpower*, 28(3/4), 207-223.
- > MADINABEITIA, GORKA, Doilan Koop Elk. Entrevista Personal. Marzo 05, 2009.

- > MARCH, JAMES. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2 (1), 71-87.
- > MARCUELLO, CARMEN y SAZ, MARÍA. (2008) Los principios cooperativos facilitadores de la innovación: un modelo teórico. *Revista de Estudios Cooperativos Revesco*, 94, 59-79.
- > MARITXALAR, ALBERTO, Orona eic. Entrevista Personal. Junio 03, 2009.
- > MARSHALL, ALFRED (1923). *Industry and Trade* (3era edición). Londres: Mac Millan.
- > MARTÍNEZ, ANGEL; VELA, MARÍA; PÉREZ, MANUELA y CARNICER, PILAR. (2007) Flexibilidad e innovación: el efecto moderador de la cooperación. *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa*, 16(4), 69-88.
- > MARTÍNEZ, PIEDAD (2006) El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, 20, 165-193.
- > MAS-VERDÚ, FRANCISCO. (2003). Centros tecnológicos y sistemas regionales de innovación: modelos europeos. *Investigaciones Regionales*, 003, 129-161.
- > MC CONNEL, CAMPBELL y BLUE, STANLEY. (2001) *ECONOMIA: Principios, problemas y políticas* (14ta edición). Colombia: Mc Graw Hill.
- > MELTZER, ALLAN y RICHARD, SCOTT. (1981) A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy*, 89, 914-927.
- > MENDIOLA, AGUSTÍN, ERKIDE. Entrevista Personal. Junio 05, 2009.
- > MESSNER, DIRK y MEYER-STAMER, JÖRG (1994). Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo. *Nueva Sociedad*, 133, 72-87.
- > MEYER-STAMER, JÖRG (1993). *International competitiveness in Latin America and East Asia*. Londres: Frank Cass.
- > MIMENTZA, ZABIN, Osatu S.Coop. Entrevista Personal. Septiembre 01, 2009.
- > MOCHON, FRANCISCO. (1992). *Economía Básica segunda edición*. Madrid: Mc Graw Hill
- > MODREGO, AURELIA (1993). Innovación Tecnológica y Competitividad. *Política Científica*, 37(4), 18-21.
- > MOLERO, JOSÉ y BUESA, MIKEL (1995) *Análisis y evaluación de la actuación del CDTI: resultados preliminares de la Explotación de la Base de Datos del CDTI*. Madrid: Instituto de Análisis Industrial y Financiero.
- > MONDRAGON CORPORACIÓN COOPERATIVA (2009) *Política de Innovación de la Corporación MONDRAGON*. Presentación no publicada.
- > MONDRAGON CORPORACIÓN COOPERATIVA (2011) *Perfil Corporativo 2010*. Mondragón: Autor.
- > MONZON, JOSÉ (1987) La Economía Social en España. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC- España*, 0, 19-29.
- > MONZÓN, JOSÉ (1995) Las cooperativas de trabajo asociado ante la reforma de los principios cooperativos. Las cooperativas de trabajo asociado ante la reforma de los principios cooperativos. *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 61, 47-52.
- > MONZÓN, JOSÉ (1996). Raíces y perspectivas de la economía social. *Documentación Social*, 103, 105-121.
- > MONZÓN, JOSÉ y BAREA, JOSÉ. (1994) Las cifras clave de la Economía Social. *CIRIEC - España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 16, 9-48.
- > MONZÓN, JOSÉ Y CHAVEZ, RAFAEL (2008). *La Economía Social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- > MONZON, JOSÉ LUIS; ANTUÑANO, ISIDRO y MARCO, FRANCISCO. (2010). *Sectores de la Nueva Economía 20+20. Economía Social*. Madrid: Fundación EOI.

- > MORALES, ALFONSO (2004) La dirección en la empresa de trabajo asociado: una revisión de estudios empíricos. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 48, 99-122.
- > MORENO, BERNARDO y TORRES, JOSÉ. (1999). Uniones Económicas y Subsidios a la producción. *Revista ICE*, 782, 165-174.
- > MOSO, MÓNICA (1999). *Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1998)*. Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco.
- > MOSO, MÓNICA (2000) *Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1998)*. Bilbao: Servicio Editorial de la UPV.
- > MOSO, MÓNICA y OLAZARÁN, MIKEL. (2001) Actores, ideas e instituciones: políticas tecnológicas regionales y creación del sistema I+D en la Comunidad Autónoma del País Vasco en GÓMEZ-URANGA, MIKEL y OLAZARÁN, MIKEL (coord.) *Sistemas regionales de Innovación* (pp. 405-432). Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco.
- > MOZAS, ADORACIÓN. (1998). *Análisis de la organización de las almazaras cooperativas jiennenses*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Jaén: Jaén.
- > MOZAS, ADORACIÓN; MOYANO, JOSÉ.; PARRAS, MANUEL y MURGADO, EVA. (2005). Cultura cooperativa y eficiencia empresarial: Una contrastación en el cooperativismo oleícola. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 85, 41-60. [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/revesco/doc/85.pdf>. [Consulta: 2008, Diciembre, 4]
- > MUGUERZA, IGNACIO, Estarta S.Coop. Entrevista Personal. Septiembre 16, 2009.
- > MULLER, EMMANUEL; JAPPE, ARLETTE ; HERAUD, JEAN-ALIAN y ZENKER, ANDREA (2008). Regional Innovation Capacities in New Members States: a Typology. *Journal of European Integration*, 30(5), 653-669.
- > MUÑOZ, ALBERTO. (1999) El control financiero sobre las subvenciones públicas y sus beneficiarios. *Auditoría Pública*, 8, 77-82.
- > MYTELKA, LYNN (1991) *Strategic Partnerships and the World Economy*. Londres: Pinter Publishers.
- > NARVARTE, PEDRO (2006) La Experiencia Cooperativa de Mondragón: Estudio de su Viabilidad Organizacional en el contexto de Euskadi. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 54, 231-255.
- > NAVARRO, MIKEL (2002) La cooperación para la innovación en la empresa española desde una perspectiva internacional comparada. *Revista Economía Industrial*, 346, 47-66.
- > NAVARRO, MIKEL (2010) Retos para el País Vasco, tras tres décadas de desarrollo del sistema y de las políticas de innovación. *Ekonomiaz*, 25 extra, 136-183.
- > NAVARRO, MIKEL y GIBAJA, JUAN (2009). La tipología en los sistemas regionales de innovación. El caso de España. *Ekonomiaz*, 70, 241-281.
- > NEARY, PETER (2000). *R&D in Developing Countries: What Should Governments Do?*. CEP Discussion Papers. Londres: Centre for Economic Performance.
- > NELSON, RICHARD (1963). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- > NELSON, RICHARD (1988) Institutions supporting technical change in the United States. En DOSI, GIOVANNI; FREEMAN, CHRIS; NELSON, RICHARD; SILVERBERG, GERARD; SOETE, LUC (Eds) *Technical Change and Economic Theory* (pp.312-329) London and New York: Pinter Publisher.
- > NELSON, RICHARD (1991a). The roles of firm differences in an evolutionary theory of technical advance. *Science and Public Policy*, 18(6), 347-352.
- > NELSON, RICHARD (1991b). Why Do the Firms Differ, and How Does It Matter? *Strategic Management Journal*, 12, 61-74.

- > NELSON, RICHARD (1992). The Roles of Firms in Technical Advance: A Perspective from Evolutionary Theory. En DOSI, GIOVANNI; GIANNETTI, R. Y TONELLI, PIER (eds.). *Technology and enterprise in a historical perspective* (PP. 164-184). Londres: Clarendon Press.
- > NELSON, RICHARD y WINTER, SIDNEY (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Mass, Harvard University Press.
- > NELSON, RICHARD y WINTER, SIDNEY (2002). Evolutionary Theorizing in Economics. *Journal of Economic Perspectives*, 16(2), 23-46.
- > NOLAN, MARCUS Y PACK, HOWARD. (2003) *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Washington: Institute for International Economics.
- > NONAKA, IKUJIRO (1999) El "Art" del conocimiento: sistemas para rentabilizar el conocimiento del mercado. *Harvard Deusto Business Review*, 92, 6-21.
- > OCDE ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS (1992). *Technology and The Economy: The Key Relationship*. Paris: Autor.
- > OCDE ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS (2006). *Ciencia, Tecnología e Industria: Perspectiva de la OCDE 2006*. Paris: Autor.
- > OCDE ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS (2009). Producto Interior Bruto 1998-2007 [Datos en línea]. En OCDE: National Accounts Statistics. Disponible: http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en_2825_495684_1_1_1_1_1,00.html [Consulta: 2009, marzo, 25]
- > OCDE ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS (2009). Gasto Público Total 1998-2007 [Datos en línea]. En OCDE: National Accounts Statistics. Disponible: http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en_2825_495684_1_1_1_1_1,00.html [Consulta: 2009, marzo, 25]
- > OCDE ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS, Oficina de estadísticas de las Comunidades Europeas. (1997). Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. 2º edición. Paris: Autor.
- > OCDE ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONOMICOS, Oficina de estadísticas de las Comunidades Europeas. (2005). *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. 3º edición. Paris: Autor.
- > OKUNO, MASAHIRO Y SUZUMURA, KOTARO (1987). The Economic Analysis of Industrial Policy: a Conceptual Framework Through the Japanese Experience. *Review of Economic Studies*, LIV, 157-167.
- > OLAZARÁN, MIKEL; LAVIA, CRISTINA y OTERO, BEATRIZ (2005). Cooperación, conocimiento e innovación: políticas y agentes regionales de I+D. *Ekonomiaz*, 59, 186-213.
- > ONRUBIA, JORGE. (2005) Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales. *Ekonomiaz*, 60 (I), 38-57.
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2003). *Disciplinas de Subvenciones en la OMC*. [Presentación no publicada]. Seminario para países andinos, Quito.
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, SECRETARÍA GENERAL. (2006). *Informe sobre el Comercio Mundial 2006. Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*. Ginebra: OMC.
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (1997) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (1998) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (1999) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]

- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2000) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2001) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2002) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2003) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2004) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2005) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2006) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2007) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2008) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS (2009) Informe Anual. Ginebra: Autor. Disponible en: http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchresult.asp. [Consulta: 2010: febrero, 10]
- > ORKESTRA INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD (2009) *II Informe de Competitividad del País Vasco: hacia el estadio competitividad de la innovación*. Bilbao: Publicaciones Universidad de Deusto.
- > OSUNA, JOSÉ; VÉLEZ, CARMEN; CIRERA, ANA y MURCIANO, JUAN. (2005). Programación y evaluación pública: un triángulo complejo. *Ekonomiaz*, 60, 76-97.
- > OTERO, BEATRIZ (2010). *Made in Euskadi: Innovando en el sector de máquina-herramienta de la CAPV*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- > PADMORE, TIM; SCHUETZE, HANS Y GIBSON, HERVEY (1998). Modeling systems of innovation: an enterprise-centered view. *Research Policy*, 26, 605-624.
- > PAGE, SCOTT (2006) Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1, 87–115.
- > PARRILLI, DAVIDE (2010) La innovación DUI: motor secreto del crecimiento en el País Vasco. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp 20-41). Zamudio: Innobasque.
- > PAVITT, KEITH (1984). Sectoral Patterns of Technological Change: Towards a Taxonomy and Theory. *Research Policy*, 13, 343-373.
- > PEACOCK, ALAN (1990) Identifying and applying norms for subsidies to industry. En GERRITSE, RONALD (ed.) *Producer Subsidies* (pp. 20-31). Londres: Pinter Publisher.
- > PEDREÑO, JUAN (2008) Innovation and Management in Social Economy and Cooperative Enterprises. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 62, 175-182.

- > PEREIRA, MARÍA SOLEDAD y HUERGO, ELENA. (2006) La financiación de actividades de investigación. Desarrollo e innovación: Una revisión de la evidencia sobre el impacto de las ayudas públicas. Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, Documentos de Trabajo, 1.
- > PEREZ, CARLOTA (2010) The financial crisis and the future of innovation: A view of technical change with the aid of history. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, 28.
- > PÉREZ, FRANCISCO (2003) *La economía social. Sus claves*. Valencia: CIRIEC España.
- > PÉREZ, JOSÉ. (2005) La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado. *Revista Española de Control Externo*, 7, 21-33.
- > PLANAS, IVAN (2005) Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas. *Ekonomiaz*, 60, 98-121.
- > PLAZA, BEATRIZ y VELASCO, ROBERTO (2001) *Política industrial de las Comunidades Autónomas*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos.
- > POMA, LUCIO y SACHETTI, SILVIA (2004). Knowledge life cycle inside local economy system. En COOKE, PHILIP Y PICCALUGA, ANDREA. *Regional economies as knowledge laboratories* (93-115). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- > PORTER, MICHAEL (1982). *Estrategia Competitiva: Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. México: Compañía Editorial Continental S.A.
- > PORTER, MICHAEL (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London y Basingstoke: The Macmillan Press.
- > PORTER, MICHAEL (1996) "What is Strategy". *Harvard Business Review*, Nov/Dec, 61-78.
- > PORTER, MICHAEL (2003). *Ser Competitivo: Nuevas aportaciones y conclusiones*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- > PORTER, MICHAEL y STERN, SCOTT (2001) Innovation: Location matters. *MIT Sloan Management Review*, 42(4), 28-36.
- > PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, OFICINA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. (1999) *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003*. Madrid: Autor.
- > PUENTES, RAQUEL (2008) *Las cooperativas de segundo grado como forma de integración: especial referencia al efecto impositivo*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED.
- > PUERTA, JOAQUIN (2004). Empresarios, inversiones y subvenciones. *Partida Doble*, 155, 88-90.
- > PYKE, FRANK AND SENGENDERGER, WERNER (eds) (1992) *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- > QUEVEDO, MANUEL (1991) *La investigación e Innovación en MCC. Presente y Futuro*: Mondragon: Otalora.
- > QUEVREUX, ALAIN (2003). Revolución en la forma de pensar de quienes hacen las políticas. *Innovación & Transferencia de Tecnología*, 1/03, 18-19.
- > RAMIREZ, BENJAMÍN (2001). *La supervisión y control de las cooperativas y organizaciones solidarias*. Bogotá: Consolidaria Siglo XXI.
- > RANADIVÉ, VIVEK. (1999). *El nuevo poder empresarial. Ante la competencia, la carrera es de quien está y se mantiene al frente*. México: Mc Graw Hill
- > RAPPING, LEONARD. (1984). Bureaucracy, the Corporation, and Economic Policy. *Journal of Post-Keynesians Economics*, 6(3), 337-353.
- > REICH, ROBERT. (1982, enero-febrero). *Why the US Needs an Industrial Policy*. *Harvard Business Review*. [Documento en Línea]. Disponible: <http://hbr.harvardbusiness.org/1982/01/why-the-us-needs-an-industrial-policy/ar/1>. [Consulta : 2008, septiembre, 1]

- > RODRIGUEZ, JOSÉ (2002). Innovación y estructuras organizativas. *Revista Madri+d* [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/sumario.asp>. [Consulta: 2007, Noviembre, 10]
- > RODRÍGUEZ, JOSÉ (2005). El procedimiento de incumplimiento, y reintegro de subvenciones: una propuesta de racionalización. *Revista Autoría Pública*, 37, 85-88.
- > ROGER, GUIDO Y KULHMAN, STEFAN (1995) *European Techonology Policy in Germany: The impact of European Community Policies upon Science and Technology in Germany*. Sttugart: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research.
- > ROSENBERG, NATHAN (1982). *Inside the black box: Technology and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- > ROTHWELL, ROY (1994a). Industrial innovation: Success, Strategy, Trends. En DODGSON, MARK y ROTHWELL, ROY (eds.) *The Handbook of Industrial Innovation* (pp. 33-53). Cheltenham: Edward Elgar.
- > ROTHWELL, ROY (1994b). Towards the fifth-generation innovation process. *International Marketing Review*, 11(1), 7-31.
- > ROTHWELL, ROY y ZEGVELD, WALTER (1985). *Reindustrialization and Technology*. Harlow: Longman.
- > RUBALCABA, LUIS (2002). *Competitividad y bienestar en la economía española*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- > RUTTEN, ROEL y BOEKEMA, FRANS. (2004) Innovation in regional supplier networks: The case of KIC. En BOEKEMA, FRANS; MORGAN, KEVIN; BAKKERS, SILVIA y PICCALUGA, ANDREA (eds). *Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions* (pp. 217-244). Chentelham: Edward Edgar.
- > SÁEZ, ENERITZ, Fagor Industrial. Entrevista Personal. Diciembre 11, 2009.
- > SAKANO, RYOICHI y OBENG, KWAKU (1997) Subsidies and inefficiency: stochastic frontier approach. *Contemporary Economic Policy*, 15(3), 113-128.
- > SÁNCHEZ, GLORIA y HERRERA, LILIANA. (2008a) *Cooperation for innovation: the impac to innovatory effort*. Documento de trabajo 409/2008. León: Fundación de las Cajas de Ahorro.
- > SÁNCHEZ, GLORIA Y HERRERA, LILIANA. (2008b) Fuentes externas de conocimiento y su efecto sobre el esfuerzo innovador en los sectores industriales y de servicios en España. *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 1, 205-223.
- > SANCHIS, JOAN (1995). *Análisis Estratégico de la empresa cooperativa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- > SARABIA, FRANCISCO. (1999). *Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas*. Madrid: Pirámide.
- > SAREN, MICHAEL (1984). A classification and review of models of the intra-firm innovation process, *R&D Management*, 14(1), 11-24.
- > SAURA, DULCE; VÁSQUEZ, FRANCISCO; MUÑOZ, FELIX; RODRIGUEZ, ANGEL; FATÁS, FRANCISCO y ROA, MARÍA (2003) *Una síntesis de las aproximaciones neoclásica y evolutiva al crecimiento endógeno*. Avances de investigación, 1, Madrid: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Francisco de Vitoria.
- > SCHMIDT-TIEDEMANN, KATRIN (1982). A new model of the innovation process. *Research Management*, 25, 18-21.
- > SCHUMPETER, JOSEPH (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- > SCHUMPETER, JOSEPH (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper& Brother.
- > SCHUMPETER, JOSEPH (1971) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.

- > SENGE, PETER (1992). La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Barcelona: Granica
- > SENGE, PETER (1994). *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona: Granica
- > SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2006, en el asunto C-88/03, República Portuguesa, apoyada por Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Reino de España, partes coadyuvantes, contra Comisión de las Comunidades Europeas, parte demandada, que tiene por objeto la anulación de la decisión 2003/442/ce de la comisión, de 11 de diciembre de 2002, relativa a la parte del régimen que adapta el sistema fiscal nacional a las particularidades de la región autónoma de las azores en lo relativo a las reducciones de los tipos del impuesto sobre la renta. Diario Oficial de la Unión Europea, 150, 52.
- > SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, de 9 de diciembre de 2004, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de Empresarios de La Rioja contra las Normas Forales del Impuesto sobre Sociedades de 1996 (RJ 2005/130).
- > SESMA, BEGOÑA (2005) El control financiero en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. *Auditoría Pública*, 35, 21-36.
- > SHAPIRO, CARL. (2002) Competition policy and innovation. *OECD Science, Technology and Industry working papers*, 2002/11, OECD Publishing.
- > SOROS, GEORGE (2008) *The new paradigm for financial markets: the credit crisis of 2008 and what it means*. New York: Public Affairs.
- > SPRI SOCIEDAD PARA LA RECONVERSIÓN INDUSTRIAL (2006). *Plan de competitividad empresarial e innovación social 2006-2009*. Vitoria Gasteiz: Gobierno Vasco.
- > STIGLITZ, JOSEPH (1995). *La economía del sector público*. Barcelona: Antonio Bosh.
- > STIGLITZ, JOSEPH (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- > SUBSIDIO. (2001). Diccionario de la Lengua Española (21 edición). Real Academia Española. [Diccionario en Línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subsidio. [Consulta: 2008, septiembre, 1]
- > SUBSIDY. (1989). Oxford English Dictionary (2 edición). Oxford: Oxford University Press. [Diccionario en Línea] Disponible en: <http://dictionary.oed.com/cgi/entry/00181778>. [Consulta: 2008, septiembre, 1]
- > SUBVENCIÓN. (2001). Diccionario de la Lengua Española (21 edición). Real Academia Española. [Diccionario en Línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subvenci%F3n. [Consulta: 2008, septiembre, 1]
- > SUBVENIR. (2001). Diccionario de la Lengua Española (21 edición). Real Academia Española. [Diccionario en Línea] Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subvenir. [Consulta: 2008, septiembre, 1]
- > SWIRE, PETER (1996). The Race to Laxity and the Race to Undesirability: Explaining Failures in Competition Among Jurisdictions in Environmental Law. *Yale Law & Policy Review*, 14(2), 67-110.
- > TAKEUCHI, HIROTAKE y Nonaka, IKUJIRO (1986). The new product development game. Stop running the relay race and take up rugby. *Harvard Business Review*, enero-enero, 137-146.
- > TEECE, DAVID (1988). Technological Change and Economic theory. . En DOSI, GIOVANNI; FREEMAN, CHRIS; NELSON, RICHARD; SILVERBERG, GERARD; SOETE, LUC (Eds) *Technical Change and Economic Theory* (pp.256-281) London and New York: Pinter Publisher.
- > TEECE, DAVID; PISANO, GARY y SHUEN, AMY (1997) Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7) 509-533.
- > TEKES, FINNISH FUNDING AGENCY FOR TECHNOLOGY AND INNOVATION. (2007). *Seizing the White space: Innovative service concepts in the United States*. Helsinki: TEKES.

- > TERRE, EUGENI (2001) Evolución reciente de la política científica y de innovación en Cataluña. En GÜEL, MANUEL y VILLA, ELOI (coord.) *El arte de innovar en la empresa*. Barcelona: Ediciones del Bronce.
- > TETHER, BRUCE. (2002) Who cooperates for innovation, and Why: an empirical analysis. *Research Policy*, 31, 947-967.
- > THUROW, LESTER. (1981). *The Zero-Sum Society*. New York: Penguin Books.
- > TÖDTLING, FRANZ y WANZENBÖCK, HERTA (2003). Regional differences in structural characteristics of start-ups. *Entrepreneurship & Regional Development*, 15, 351-370.
- > TOMÁS-CARPI, JUAN. (1997) La Economía Social en un mundo en transformación. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 25, 83-116.
- > TRIPPL, MICHAELA y TÖDTLING, FRANZ. (2007). Developing Biotechnology Clusters in Non-high Technology Regions-The Case of Austria. *Industry and Innovation*, 14(1), 47-67.
- > TROCHE, ARÍSTIDES (2000). Pobreza, Necesidades Básicas y Desigualdad: Tres Objetivos Para una Sola Política Social, (pp. 543-602). En LARRAIN, FELIPE Y VERGARA, RODRIGO (eds.) *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- > TUGORES, JUAN (1994). *Economía Internacional e Integración Económica*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.
- > TUGORES, JUAN Y BEMARDOS, GONZALO (1994). Grados de Competencia Imperfecta, Localización Industrial y Comercio Internacional. *Trimestre Económico*, Diciembre, 585-601.
- > UGARTE, LUXIO (2004). *¿Sinfonía o Jazz? Koldo Saratxaga y el modelo de Irizar. Un modelo basado en las personas*. Barcelona: Granica.
- > URIBE, CARLOS. (2002). *Bases del Cooperativismo*. Bogotá: Fondo Nacional Universitario.
- > UROLA (2010). Misión de la empresa [Documento en línea]. Disponible: http://www.urola.com/urola.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=50. [Consulta: 2010, julio, 15].
- > URTEAGA, PELLO, Irizar S.Coop. Entrevista Personal. Mayo 07, 2009.
- > UYARRA, ELVIRA (2010). What is evolutionary about “regional systems of innovation”? Implications for regional policy. *J Evol Econ*, 20, 115-137.
- > VALHONDO, Domingo. (2003). *Gestión del Conocimiento. Del mito a la realidad*. Madrid: Ediciones Díaz de santos S.A.
- > VARA, JESÚS. (1994). Funciones de la economía social en el modelo de desarrollo económico. *Revista I.C.E.*, 729, 9-17.
- > VARGAS, ALFONSO (1995b). La identidad cooperativa y la cooperativa como empresa: luces y sombras. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 61, 179-192. [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/revesco/doc/61.pdf>. [Consulta: 2008, Diciembre, 4]
- > VARGAS, ALFONSO. (1995a): *Claves para el desarrollo del cooperativismo agrario. Concentración empresarial y asociacionismo*. Huelva: Edita Universidad de Huelva.
- > VARGAS, ALFONSO. (1999) De la participación en la empresa a la empresa de participación democrática. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 67, 219-234. [Revista en línea]. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/revesco/doc/67.pdf> [Consulta: 2008, Diciembre, 4]
- > VENCE, XAVIER ; CONDE-PUMPIDO, ROGELIO; GUNTÍN, XULIA; DOPICO, ANA ISABEL; DOCAMPO MARÍA DOLORES y FERNANDEZ, MARIA PILAR (1998) *La política tecnológica comunitaria y la cohesión regional. Los retos de los sistemas de innovación periféricos*. Madrid: Editorial Civitas.
- > VIENNEY, CLAUDE. (1994) *L'économie sociale*. Paris: La Découverte.
- > VILA, MERCEDES ; FERRO, CARLOS y GUIADO, MANUEL (2010). Innovación, financiación pública y tamaño empresarial. *Cuadernos de Gestión Universidad de Vigo*, 10(1), 75-88.
- > VILLATE, JOSÉ (2010) Con-Texto. En PARRILLI, DAVIDE (Coordinador). *Innovación y Aprendizaje: Lecciones para el diseño de políticas* (pp.20-41). Zamudio: Innobasque

- > WILSON, JOHN DOUGLAS (1996). Capital Mobility and Environmental Standards: Is there a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?. En BHAGWATI, JAGDISH Y HUDEC, ROBERT (comp.) *Fair Trade and Harmonization Vol. 1* (pp. 393-425). Cambridge: The MIT Press.
- > WINTER, SIDNEY (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 24(10), 991-995.
- > WITT, ULRICH (2003) *The Evolving Economic*. Cheltenham: Edward Elgar.
- > YARRITU, FELIPE (2010) Las Cooperativas siempre han demostrado que resisten mejor las épocas malas. *Revista KOOP*, 44, 14-16.
- > YIN, ROBERT. (1989). *Case Study Research: Design and Methods. Applied social research Methods Series*. California: Sage Newbury Park CA.
- > YOTOPOULOS, PAN. (1990, noviembre). Políticas de Tipo de Cambio para el Desarrollo Económico. Una Interpretación Heterodoxa. *Comercio Exterior*, 40(11), 1064-1073.
- > ZAHRA, SHAKER y GEORGE, GERARD (2002) Absorptive capacity: a review, reconceptualization and extension. *Academy of Management Review*, 27, 185-203.
- > ZELLER, c (2004). North Atlantic innovation relations of Swiss pharmaceuticals and the proximities with regional biotech areas. *Economic geography*, 80, 83-111.
- > ZUBIAURRE, ARANTZA. (2002) Cooperación entre empresas y centros tecnológicos en la política tecnológica vasca. *Economía Industrial*, 346, 115-126.
- > ZUBIKARAI, PAULIN, Burdinola S.Coop. Entrevista Personal. Enero 29, 2010.
- > ZURBANO, MIKEL. (2005) Las regiones como sujeto de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional. *Ekonomiaz*, 58, 196-231.
- > ZURBANO, MIKEL. (2008, abril) Gobernanza e innovación social. El caso de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología en Euskadi. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 60, 73-93.

APÉNDICES

APÉNDICE A. LISTADO DE COOPERATIVAS QUE CONFORMAN LA MUESTRA

	Nombre de la Cooperativa	Sector	Provincia
1	Aerotxuri Mecanizados Aeronáuticos	Bienes de equipo	Guipúzcoa
2	Alcorta Industria del Resorte y Transmisión	Bienes de equipo	Guipúzcoa
3	Alecop	Eléctrico-Electrónico	Guipúzcoa
4	Alkar	Componentes Industriales	Guipúzcoa
5	Alkargo	Eléctrico-Electrónico	Vizcaya
6	Ampo	Fundición y Forja	Guipúzcoa
7	Arrospe	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
8	Atai	Litografía y artes gráficas	Guipúzcoa
9	Aterpe	Caucho-plásticos	Guipúzcoa
10	Aurrenak	Modelos y utillajes de fundición	Álava
11	Auspola	Construcción	Guipúzcoa
12	Automatismos Lizardi	Eléctrico-Electrónico	Guipúzcoa
13	Axari	Automoción	Guipúzcoa
14	Balantxa	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
15	Bastidores Baskonia	Bienes de equipo	Guipúzcoa
16	Batz	Bienes de equipo	Vizcaya
17	Becker	Eléctrico-Electrónico	Guipúzcoa
18	Bidart	Agroalimentario	Guipúzcoa
19	Biespal	Bienes de consumo duradero	Álava
20	Bolquetes Vitoria	Automoción	Álava
21	Burdinola	Mueble y madera	Vizcaya
22	Caprese	Mueble y madera	Guipúzcoa
23	Carco	Mueble y madera	Vizcaya
24	Cikautxo	Componentes Industriales	Vizcaya
25	Cisidel	Máquina-Herramienta	Vizcaya
26	Coinalde	Trefilería	Álava
27	Coinma	Mueble y madera	Álava
28	Consonni	Eléctrico-Electrónico	Vizcaya
29	Coopenor	Componentes mecánicos	Vizcaya
30	Copreci	Componentes Industriales	Guipúzcoa
31	Danak Bat	Componentes mecánicos	Vizcaya
32	Danobat	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
33	Danona	Mueble y madera	Guipúzcoa
34	Danona Litografía	Litografía y artes gráficas	Guipúzcoa
35	Dikar	Bienes de Consumo Duradero	Guipúzcoa
36	Doiki	Bienes de inversión	Vizcaya
37	Doilan	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
38	Domusa	Bienes de consumo duradero	Guipúzcoa
39	Ecenarro	Automoción	Guipúzcoa
40	Ederfil	Componentes Industriales	Guipúzcoa
41	Edesa	Bienes de consumo duradero	Guipúzcoa
42	Egurko	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
43	Egur-Lan	Mueble y madera	Guipúzcoa
44	Eika	Componentes Industriales	Vizcaya
45	Electra Vitoria	Construcción	Álava
46	Elfer	Bienes de inversión	Álava
47	Elkar	Litografía y artes gráficas	Vizcaya
48	Equilan	Mueble y madera	Guipúzcoa
49	Equipos de Panificación	Bienes de inversión	Guipúzcoa
50	Eredu	Bienes de consumo duradero	Guipúzcoa
51	Espumosos Maite	Agroalimentario	Guipúzcoa
52	Estarta	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
53	Etorki	Mueble y madera	Álava
54	Evagraf	Litografía y artes gráficas	Álava

	Nombre de la Cooperativa	Sector	Provincia
55	Fagor Arrasate	Bienes de equipo	Guipúzcoa
56	Fagor Automation	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
57	Fagor Ederlan	Componentes Industriales	Guipúzcoa
58	Fagor Electrodomésticos	Bienes de consumo duradero	Guipúzcoa
59	Fagor Electrónica	Eléctrico-Electrónico	Guipúzcoa
60	Fagor Industrial	Bienes de equipo	Guipúzcoa
61	Formituras Jesa	Fundición y Forja	Álava
62	Fundiciones Castrejana	Fundición y Forja	Vizcaya
63	Fundiciones Metálicas San Vicente	Fundición y Forja	Vizcaya
64	Goiti	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
65	Goizper	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
66	Grafimetal	Litografía y artes gráficas	Vizcaya
67	Hariberri	Bienes de Consumo Duradero	Guipúzcoa
68	Harlandu	Construcción	Guipúzcoa
69	Hergar	Caucho-plásticos	Guipúzcoa
70	Herriola	Bienes de Consumo Duradero	Vizcaya
71	Hertell	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
72	Ibai	Bienes de Consumo Duradero	Guipúzcoa
73	Indelsa	Componentes mecánicos	Vizcaya
74	Iner	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
75	Irizar	Automoción	Guipúzcoa
76	Iturrizar	Componentes mecánicos	Vizcaya
77	Jazki/11	Bienes de Consumo Duradero	Guipúzcoa
78	Jazki-Zazpi	Bienes de Consumo Duradero	Vizcaya
79	Kendu	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
80	Kide	Bienes de consumo duradero	Vizcaya
81	Lana	Construcción	Guipúzcoa
82	Laneko	Alimentación	Vizcaya
83	Lan-Mobel	Mueble y madera	Guipúzcoa
84	Latz	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
85	Leabai	Automoción	Vizcaya
86	Leuta	Componentes Industriales	Guipúzcoa
87	Logos	Mueble y madera	Guipúzcoa
88	Maier	Componentes Industriales	Vizcaya
89	Manipulados Vivasa	Litografía y artes gráficas	Vizcaya
90	Manipulados Zegama	Litografía y artes gráficas	Guipúzcoa
91	Matrici	Automoción	Vizcaya
92	Matz-Erreka	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
93	Mecanizados Bukatu	Bienes de equipo	Guipúzcoa
94	Modelos Arno	Fundición y Forja	Guipúzcoa
95	Modelos de Fundición Zettoa	Fundición y Forja	Guipúzcoa
96	Modelos Urbi	Fundición y Forja	Guipúzcoa
97	Mondragón Assembly S. Coop	Bienes de inversión	Guipúzcoa
98	Oiarso	Caucho-plásticos	Guipúzcoa
99	Onapres	Máquina-Herramienta	Vizcaya
100	Orbea	Bienes de inversión	Vizcaya
101	Orkli	Componentes Industriales	Guipúzcoa
102	Orona	Construcción	Guipúzcoa
103	Osatu	Bienes de inversión	Vizcaya
104	Panel Fijaciones	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
105	PerfilVent	Construcción	Guipúzcoa
106	Pingon	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa
107	Prensas Hidráulicas Cortázar	Bienes de inversión	Álava
108	Puertas Metálicas de Lezo	Construcción	Guipúzcoa

	Nombre de la Cooperativa	Sector	Provincia
109	Reductores Norte	Bienes de inversión	Guipúzcoa
110	Royde	Componentes mecánicos	Guipúzcoa
111	RPK	Componentes mecánicos	Álava
112	Serviplast	Caucho-plásticos	Vizcaya
113	Soraluce	Bienes de equipo	Guipúzcoa
114	Termalum	Construcción	Vizcaya
115	Totem MT	Bienes de inversión	Guipúzcoa
116	Trogem	Componentes mecánicos	Álava
117	Troquelería Oberena	Componentes mecánicos	Vizcaya
118	Tubos Metálicos de Precisión	Componentes mecánicos	Álava
119	Ulma Agrícola	Bienes de inversión	Guipúzcoa
120	Ulma Carretillas Elevadoras	Bienes de inversión	Guipúzcoa
121	Ulma Construcción	Construcción	Guipúzcoa
122	Ulma Hormigón Polímero	Construcción	Guipúzcoa
123	Ulma Packaging	Bienes de equipo	Guipúzcoa
124	Urola	Caucho-plásticos	Guipúzcoa
125	Urssa	Construcción	Álava
126	Utillajes San Blas	Componentes Industriales	Vizcaya
127	Ventiladores y Tubería del Norte	Construcción	Vizcaya
128	Zubiola	Máquina-Herramienta	Guipúzcoa

ORGANIZACIÓN DEL CUESTIONARIO

El cuestionario ha sido organizado en 4 secciones, las cuales se detallan seguidamente:

Sección I: Identificación de la cooperativa
 Sección II: Subvenciones Públicas Recibidas

Sección III: Rendimiento de la Cooperativa
 Sección IV: Posición Competitiva

SECCIÓN I: IDENTIFICACIÓN DE LA COOPERATIVA

NOTA: Recuerde que esta información será tratada como confidencial, por lo que no se revelarán datos particulares de ninguna de las empresas participantes

I.1. Señale el nombre de la cooperativa que representa

I.2. De la lista que se refiere, indique la actividad económica principal.

A	Producción		D	Exportación	
B	Distribución		E	Ensamblaje	
C	Importación		F	Otra: _____	

NOTA: Si la cooperativa que usted representa no produce bienes, no conteste este cuestionario. Por favor, enviar correo electrónico a las direcciones señaladas, indicando esta situación.

I.3. ¿En qué fecha se constituyó la cooperativa?. En caso de que el año de inicio de actividades y constitución no coincida, por favor, indicarlo.

I.4. De forma general, ¿qué productos fabrican?

I.5. Seleccione el sub-sector al que pertenece la cooperativa

A	Bienes de consumo		D	Construcción	
B	Bienes de equipo				
C	Componentes Industriales				

I.6. Señale los datos que se solicitan acerca de la persona encargada de dar respuesta al cuestionario.

Nombre	
Cargo	Gerente: <input type="checkbox"/> Director: <input type="checkbox"/> Gestor: <input type="checkbox"/> Técnico: <input type="checkbox"/>
Departamento	I+D: <input type="checkbox"/> Ingeniería: <input type="checkbox"/> Marketing: <input type="checkbox"/> Calidad: <input type="checkbox"/>
	Innovación: <input type="checkbox"/> Comercial: <input type="checkbox"/> Fabricación: <input type="checkbox"/>
	Otro: <input type="text"/>
Años en la empresa	
Años de experiencia en innovación	
Teléfono	
Fax	
Correo Electrónico	

SECCIÓN II: SUBVENCIONES PÚBLICAS RECIBIDAS

II.1. ¿Ha recibido su empresa ayudas públicas para la financiación de acciones, actividades y/o proyectos de innovación en el período 1995-2007?

Recuerde que se consideran como ayudas públicas las donaciones, préstamos, aportaciones de capital, garantías de préstamos, bonificaciones fiscales, suministro público de bienes y/o servicios que haya recibido de organismos públicos o de organismos privados, siempre y cuando haya sido dispuesto por entes públicos.

SI NO

Si su respuesta es negativa, pase a la pregunta II.4, de lo contrario, pase a la pregunta II.2.

II.2. En atención a los elementos que se presentan relacionados con las **SUBVENCIONES RECIBIDAS**, seleccione la opción que mejor describa su caso.

II.2.1. USO DE LAS SUBVENCIONES RECIBIDAS:

- a) Mayoritariamente proyectos, actividades, acciones de innovación (más del 51%) _____
 b) Mayoritariamente otros proyectos y/o inversiones _____
 Si ha seleccionado la opción b, indique de qué tipo: _____

II.2.2. CARACTERÍSTICAS DE LAS SUBVENCIONES DE LAS QUE HAN DISFRUTADO

- a) Dotación de recursos económicos, a fondo perdido _____
 b) Préstamos preferenciales _____
 c) Combinación de los anteriores _____

II.2.3. De las solicitudes de subvención presentadas en el período de estudio, indique el porcentaje de aprobación por parte de la autoridad que concede la subvención

- a) Hasta el 25% de las solicitudes _____
 b) Entre el 25% y 50% de las solicitudes _____
 c) Entre el 50% y el 75% de las solicitudes _____
 d) Más del 75% de las solicitudes _____

II.2.4. AUTORIDAD QUE CONCEDE LA SUBVENCION

- a) Mayoritariamente hemos participado en programas regionales (Europeos) _____
 b) Mayoritariamente hemos participado en programas nacionales (España) _____
 c) Mayoritariamente hemos participado en programas autonómicos (Gobierno vasco) _____
 d) Mayoritariamente hemos participado en programas autonómicos (Diputaciones) _____
 e) Otros, indique _____

II.2.5. NIVEL DE EXIGENCIA EN LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

- a) Mayores requisitos en programas europeos _____
 b) Mayores requisitos en programas nacionales _____
 c) Mayores requisitos en programas autonómicos (Gobierno vasco) _____
 d) Mayores requisitos en programas autonómicos (Diputaciones) _____

II.2.6. NIVEL DE EXIGENCIA POR PARTE DE LA AUTORIDAD QUE CONCEDE LA SUBVENCIÓN EN EL CONTROL DE OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS

- a) Mayores exigencias en programas europeos _____
 b) Mayores exigencias en programas nacionales _____
 c) Mayores exigencias en programas autonómicos (Gobierno vasco) _____
 d) Mayores exigencias en programas autonómicos (Diputaciones) _____

II.3. Según su experiencia, seleccione entre la lista que se suministra a continuación, las limitaciones que afectan el funcionamiento de los programas de las subvenciones en los que ha participado.

A	Altas exigencias en cuanto a los requisitos a suministrar en la solicitud de la ayuda	
B	Criterios de selección excluyentes	
C	Elevadas exigencias respecto a la justificación del uso de la ayuda	
D	Importantes limitaciones establecidas por la autoridad otorgante para la ejecución del proyecto	
E	Escasos mecanismos de control de objetivos por parte de la autoridad otorgante	
F	Sanciones importantes en caso de incumplimiento	
G	Divulgación por parte de la autoridad otorgante de los resultados obtenidos en la ejecución del proyecto	
H	Otros factores: _____	

II.4. La cooperativa que usted representa, ¿ha desarrollado acciones, actividades y/o proyectos de innovación?

SI NO

Si su respuesta ha sido no, pase a la pregunta II.5. De lo contrario, pase a la sección III.

II.5. En atención a los elementos que se presentan relacionados con las ACCIONES, ACTIVIDADES Y/O PROYECTOS DE INNOVACIÓN EJECUTADOS, seleccione la opción que mejor describa su caso.

II.5.1. REGULARIDAD EN EL DESARROLLO DE ACCIONES Y/O ACTIVIDADES PARA GENERAR IDEAS INNOVADORAS:

- | | |
|---------------------|--------------------|
| a) Semanal _____ | e) Semestral _____ |
| b) Quincenal _____ | f) Anual _____ |
| c) Mensual _____ | g) Otro: _____ |
| d) Trimestral _____ | |

II.5.2. REGULARIDAD EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INNOVACIÓN

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------------|
| a) 1-3 proyectos anuales _____ | d) Más de 10 proyectos anuales _____ |
| b) 4-6 proyectos anuales _____ | |
| c) 7-9 proyectos anuales _____ | |

II.5.3. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS EN LOS PROYECTOS DE INNOVACIÓN

- | | |
|------------------------|--------------------|
| a) Entre 0 y 25% _____ | c) 51% y 75% _____ |
| b) 26% y 50% _____ | d) 76% 100% _____ |

SECCIÓN III: RENDIMIENTO DE LA COOPERATIVA

III.1. Identifique sus unidades de negocio actuales e indique el porcentaje que aportan al negocio total.

Unidad de negocio	Porcentaje de contribución
Negocio total	100%

NOTA: LAS PREGUNTAS QUE SE FORMULAN A CONTINUACIÓN DEBEN SER RESPONDIDAS TOMANDO EN CONSIDERACIÓN ÚNICAMENTE LA UNIDAD DE NEGOCIO QUE MÁS APORTA AL NEGOCIO TOTAL

III.2. En atención a los elementos que se presentan relacionados con el RENDIMIENTO DE LA COOPERATIVA Y SU NIVEL DE COMPETITIVIDAD, seleccione la opción que mejor describa su caso.

III.2.1. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS NACIONALES

- a) En crecimiento _____
- b) Estable _____
- c) En descenso _____
- d) No aplica _____

III.2.2. EVOLUCIÓN DE LA CUOTA DE MERCADO NACIONAL

- a) En crecimiento _____
- b) Estable _____
- c) En descenso _____
- d) No aplica _____

III.2.3. EVOLUCIÓN DE LA EXPORTACIONES

- a) En crecimiento _____
- b) Estable _____

- c) En descenso _____
- d) No aplica _____
- III.2.4. EVOLUCIÓN DE LA CUOTA DE MERCADO INTERNACIONAL
 - a) En crecimiento _____
 - b) Estable _____
 - c) En descenso _____
 - d) No aplica _____
- III.2.5. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES
 - a) En crecimiento _____
 - b) Estable _____
 - c) En descenso _____
- III.2.6. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE COMPETITIVIDAD NACIONAL
 - a) En crecimiento _____
 - b) Estable _____
 - c) En descenso _____
 - d) No aplica _____
- III.2.7. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL
 - a) En crecimiento _____
 - b) Estable _____
 - c) En descenso _____
 - d) No aplica _____

III.3. Provea datos acerca de la evolución de la cuota de mercado de la cooperativa.

Período	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006
Cuota de mercado (%)				

III.4. En el caso de observarse importante variaciones en la evolución de la cuota de mercado de la cooperativa, seleccione las razones que justifiquen tal comportamiento. En caso de no haberse producido cambios significativos, pase a responder la pregunta III.5

A	Cambios en la demanda nacional y/o internacional	
B	Dificultades financieras de la cooperativa	
C	Introducción de nuevos productos	
D	Recesión económica	
E	Disminución de la producción por dificultades en el acceso a las materias primas	
F	Condiciones medio ambientales adversas	
G	Dificultades en la cadena de distribución	
H	Ingreso de nuevos competidores	
H	Otros factores: _____	

III.5. En relación con el modelo de gestión de la innovación, seleccione el caso que más se asemeje al suyo

- a) No cuenta con un modelo escrito, pero la planificación de la innovación es una labor constante _____
- b) Cuentan con un modelo escrito, y se cumple la planificación prevista _____
- c) Cuentan con un modelo escrito, pero la dinámica diaria no permite aplicar adecuadamente el mismo _____
- d) No cuenta con un modelo escrito. La innovación no se planifica, sino que se diseñan proyectos sólo cuando surge alguna idea innovadora _____

Si ha elegido las opciones a o d, pase a la sección IV, de lo contrario, responda la pregunta III.6

III.6. Identifique los elementos que componen el modelo de gestión de innovación de la cooperativa, ordenando los mismos según la importancia otorgada.

- 1.- _____
- 2.- _____
- 3.- _____
- 4.- _____
- 5.- _____

SECCIÓN IV: POSICIÓN COMPETITIVA DE LA COOPERATIVA

A los fines de evaluación de la posición competitiva de la organización, la tabla que se presenta a continuación contiene el formato de los veinticinco componentes que permitirán determinar el grado de liderazgo que la empresa tiene en los mercados en los que se desenvuelve, según la metodología desarrollada por Álvarez, M (1998).

RECUERDE QUE LA EVALUACIÓN COMPETITIVA SE REFIERE A SU UNIDAD DE NEGOCIO PRINCIPAL

IV.1. PASOS A SEGUIR

Paso 1: En el formato se deberá definir la ponderación de cada uno de los veinticinco componentes que se evalúan (Columna B), repartiendo los mil puntos disponibles entre los componentes según sea su orden de importancia; de ser los veinticinco componentes igualmente importantes, cada uno tendrá una ponderación de cuarenta puntos, sin embargo, la ponderación de un componente no debería sobrepasar los doscientos puntos. Si tiene dudas acerca del significado de algunos de los componentes, consulte la sección IV.2.

Componente		Mejor Competidor	Calificación A	Ponderación B
No.	Descripción			
1	Posición de mercado			
2	Crecimiento anual			
3	Postura estratégica			
4	Calidad			
5	Imagen y prestigio			
6	Credibilidad			
7	Capacidad Productiva			
8	Inversión			
9	Precios			
10	Costos			
11	Gastos			
12	Prontitud			
13	Rechazos			
14	Investigación y Desarrollo			
15	Tecnología			
16	Capacidad Instalada			
17	Soportes y servicios			
18	Proveedores Confiables			
19	Habilidad de Planta (eficiencia)			
20	Comunicación Interna			
21	Cultura organizacional			
22	Sistemas normativos			
23	Años en el mercado			
24	Seguridad			
25	Limpieza			
				1000 puntos

Paso 2: Se debe definir para cada componente cual es el mejor competidor nacional, éste es el agente que en el mercado es percibido como tal, independientemente de que sea o no quien ostente la mayor participación en el mismo. Si por ejemplo, en un componente la empresa es el mejor, entonces referirá como mejor competidor al que ocupe el segundo lugar en el mercado. No es necesario aportar el nombre del competidor. Deberá identificarse al mejor competidor nacional para cada uno de los componentes a evaluar.

Paso 3: El siguiente paso consiste en colocar la calificación (Columna A) que obtiene la organización en cada uno de los componentes usando una escala comprendida de -7 a 7, donde -7 es que la organización está muy alejada del mejor competidor; 0 es que la organización es igual al mejor competidor, en tanto que 7 implica que la organización supera con creces al mejor.

IV.2. SIGNIFICADO DE ELEMENTOS DE LA POSICIÓN COMPETITIVA

1. **Posición de mercado:** tal como su nombre lo sugiere, se refiere al porcentaje de participación de mercado de la empresa.
2. **Crecimiento anual:** considera cómo ha sido el crecimiento de la facturación anual de la organización así como de innovación.
3. **Postura estratégica:** busca evaluar el nivel o grado en que la organización analiza su medio ambiente competitivo y plantea los objetivos, estrategias, políticas, presupuesto y programas de trabajo con los que se enfrenta.
4. **Calidad:** partiendo de indicadores tales como el número de devoluciones, defectos o quejas del bien o servicio, se establecería el nivel de calidad con la que se está generando el bien o servicio.
5. **Imagen y Prestigio:** establece el grado en que la organización es bien vista y aceptada tanto por sus clientes como por la sociedad.
6. **Credibilidad:** es la percepción de los agentes con los que la organización mantiene contacto respecto de si cumplirá con los compromisos adquiridos con ellos.
7. **Capacidad Productiva:** mide cómo es el aprovechamiento de los recursos con los que cuenta la organización
8. **Inversión:** cantidad de dinero que cada año es reinvertida a fin de mantener la actualización tecnológica tanto administrativa como operativa.
9. **Precios:** nivel promedio al que se están ofertando los bienes y/o servicios en el mercado.
10. **Costos:** cómo es el nivel de la estructura económica que genera los bienes o servicios
11. **Gastos:** además de los costos este ítem se refiere a desembolsos efectuados por la organización y que no necesariamente le son útiles.
12. **Prontitud:** con cuanta rapidez se atienden los requerimientos y necesidades de los clientes.
13. **Rechazos:** nivel de devoluciones y quejas de los clientes hacia la organización.
14. **Investigación y Desarrollo:** evalúa los recursos asignados por la organización
15. **Tecnología:** evalúa el hábito organizacional de mantenerse actualizada con conocimientos y experiencia tanto en las áreas administrativas como operativas
16. **Capacidad Instalada:** cuál es la capacidad máxima que la organización dispone para generar bienes y/o servicios
17. **Soportes y servicios:** es el conjunto de personas, equipo, materiales e instituciones de acceso rápido para la organización que le permitan ayudar a cubrir rápida y fácilmente una necesidad, a desarrollar un producto o a realizar un proyecto
18. **Proveedores Confiables:** es el grado de desarrollo integral que la organización considera en el desarrollo de proveedores confiables que le suministren bienes y servicios de calidad
19. **Habilidad de Planta (eficiencia):** que tan buena es la organización en cuanto al aprovechamiento de sus recursos y para la disminución consistente del desperdicio global.
20. **Comunicación Interna:** mide el grado en el que existe apertura organizacional de todos los actores que interactúan con la organización, además de evaluar la formalización de los canales necesarios dentro de la organización y medir si se cuenta con un Sistema de información dinámico y funcional.
21. **Cultura organizacional:** se mide el grado en el que lo que se dice, hace y piensa la organización contribuye para lograr la misión de la misma y cumplir sus propósitos fundamentales.
22. **Sistemas normativos:** se refiere al sistema dinámico de normas, políticas, procedimientos, evidencias, reportes, análisis, etc. que le aseguran a la organización a adelantar los procesos correctamente, así como a mejorar lo ya establecido.
23. **Años en el mercado:** ello por cuanto a mayor número de años en el mercado probablemente la organización haya adquirido mayor experiencia y mayor dominio de la tecnología organizacional.
24. **Seguridad:** vinculado al sistema de higiene y seguridad industrial a fin de preservar la calidad de vida en el trabajo.
25. **Limpieza:** como elemento que contribuye a contar con un ambiente propicio para la innovación y el desarrollo.

Gracias por su valiosa colaboración

APÉNDICE C. DEFINICIÓN BÁSICA DE LA INVESTIGACIÓN

FASE	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO	PROPOSICIONES	ÁMBITO DE ESTUDIO	FUENTE
I	¿Cuáles son los aspectos fundamentales del estado del arte respecto de la innovación financiada con recursos públicos, como una estrategia para incrementar la competitividad?	O.1. Desarrollar el estado del arte respecto a la innovación financiada con recursos públicos, como una de las estrategias para incrementar la competitividad, con el propósito de aportar nuevos elementos en el estudio de la interrelación de estas variables en el mundo cooperativo.	-	-	Bibliografía Estudios empíricos
II	¿Cuál ha sido el comportamiento y participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones, atendiendo al ámbito de otorgamiento?	O.2. Identificar y comparar los programas de subvenciones y el ámbito en el que han participado las cooperativas industriales del País Vasco, a fin de determinar los requisitos de otorgamiento, plazos, objetivos, montos, mecanismos de fiscalización y seguimiento.	P1 (i): Los requisitos de otorgamiento y seguimiento de los programas de subvenciones diseñados y aplicados a nivel autonómico (Gobierno Vasco, Diputación y Ayuntamientos) difieren de los previstos en programas nacionales. P1 (ii): Los mecanismos de supervisión y control previstos en las subvenciones se incrementan en función del nivel de organización política, en virtud de lo cual las exigencias serán menores en el caso de autoridades locales (como serían los ayuntamientos), y mayores en ámbitos superiores (como el nacional).	Población= 257 cooperativas Muestra 1= 128 cooperativas	Boletines Oficiales Nacionales y Autonómicos
		O.3. Precisar el comportamiento y participación de las cooperativas industriales vascas en los distintos programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias.	P2(i): La participación de las cooperativas industriales vascas en programas de subvenciones se encuentra relacionada de manera inversa al establecimiento de requisitos para el otorgamiento y control de las mismas, situación que ha traído como consecuencia una mayor presencia en programas autonómicos. P2(ii): Se estima que este comportamiento responde igualmente a la cercanía geográfica con autoridades locales, quienes han procurado adecuar las ayudas públicas a sectores específicos, atendiendo a sus objetivos específicos.		Boletines oficiales nacionales y autonómicos
		O.4. Establecer el uso otorgado a las subvenciones recibidas por las cooperativas industriales de la Comunidad Autónoma Vasca.	P3(i): Los fondos públicos autonómicos, en las cooperativas industriales vascas han estado dirigidos a financiar actividades, iniciativas y/o proyectos de innovación, con el propósito de ofrecer productos diferenciados e incidir positivamente en el nivel de competitividad. P3(ii): La situación de las microempresas dista sustancialmente de la experimentada por pymes y grandes cooperativas industriales vascas, considerando que su participación en las subvenciones autonómicas ha sido incipiente respecto a cuantías y número de beneficiarios, y que no han sido beneficiarios de subvenciones de apoyo a la I+D+i.	Boletines oficiales nacionales y autonómicos	

FASE	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO	PROPOSICIONES	ÁMBITO DE ESTUDIO	FUENTE
III	¿Qué características pueden establecerse como punto de partida para analizar la experiencia de las cooperativas industriales vascas en torno a los programas de subvenciones de los que han sido beneficiarias y al desarrollo de la innovación?	<p>O.5. Analizar experiencias en programas de subvenciones y el desarrollo de acciones, actividades y/o proyectos de innovación en cooperativas industriales vascas</p> <p>O.6. Clasificar y caracterizar a las cooperativas industriales vascas según las variables subvenciones públicas e innovación, a fin de seleccionar la muestra teórica.</p>	<p>P4: La percepción de las cooperativas consultadas en torno a los programas de subvenciones se corresponde con los hallazgos cuantitativos, es decir las subvenciones de autoridades geográficamente cercanas son más accesibles que las otorgadas por autoridades de niveles políticos superiores. La accesibilidad se entiende desde un punto de vista de requisitos en la presentación de la solicitud y el control del cumplimiento de los objetivos.</p> <p>-</p>	Sub-Muestra = 38 empresas	Cuestionarios
IV	¿Qué prácticas son empleadas en cooperativas industriales vascas para gestionar recursos públicos destinados a financiar la innovación, con el propósito de mejorar su posición competitiva?	<p>O.7. Identificar, evaluar y comparar los rasgos característicos de la gestión de fondos públicos para financiar la innovación en las cooperativas industriales seleccionadas para el estudio de caso.</p>	<p>P5(i): La aplicación de los principios cooperativos en la gestión de recursos públicos para financiar la innovación, ha traído como consecuencia un mejor aprovechamiento de tales ventajas, incidiendo positivamente en los niveles de competitividad de las empresas respectivas.</p> <p>P5(ii) La creación de redes y alianzas ha constituido un factor esencial para que cooperativas de menor tamaño relativo puedan acceder a fuentes de financiación pública, gestionando dichas ayudas de forma eficaz para complementar el esfuerzo propio dedicado a la innovación. Los principios de gestión democrática de los socios y el interés por la comunidad han contribuido igualmente con esta situación.</p>	Muestra teórica = 12 empresas	Entrevistas semiestructuradas
		<p>O.8. Determinar y comparar el nivel de competitividad alcanzado por las cooperativas industriales seleccionadas.</p>	<p>P6: A medida que la influencia del ente coordinador para profundizar en los principios cooperativos es mayor, debido a la delegación de poder acordada y/o a la posibilidad de obtener recursos adicionales del mismo para apoyar su actividad innovadora, se obtendrán mayores resultados en la posición competitiva de estas empresas.</p> <p>P7: A pesar de la existencia de modelos de gestión de la innovación no estructurados en las cooperativas industriales vascas analizadas, se aplican principios y/o directrices generales que garantizan que los recursos obtenidos de fuentes públicas sean empleados de manera eficiente, obteniendo resultados concretos de la actividad innovadora que se extienden a otros ámbitos de la economía local.</p>		Cuestionarios Estados financieros

FASE	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO	PROPOSICIONES	ÁMBITO DE ESTUDIO	FUENTE
V	¿Son los mecanismos de control de las subvenciones un instrumento que garantiza la racionalidad?; ¿pueden emplearse otros instrumentos desde la administración para promover la actividad innovadora empresarial y efectos multiplicadores para otras empresas y/o sectores?	O.9. Definir directrices esenciales para la evaluación del cumplimiento de objetivos de los proyectos de innovación presentados en convocatorias de ayudas públicas por parte de cooperativas industriales vascas, tendientes a la racionalización de dichos recursos.	<p>P8(i): El nivel de exigencia en el cumplimiento de los objetivos, así como la previsión de mecanismos sancionatorios constituyen factores esenciales para racionalizar las ayudas públicas, debido a que incrementarán los esfuerzos de las cooperativas para obtener resultados concretos de la actividad, iniciativa o proyecto financiado.</p> <p>P8(ii): Adicionalmente, la promoción del principio de cooperación empresarial por parte de la Administración Pública constituye un elemento complementario al nivel de exigencias de los programas y los mecanismos sancionatorios, para lograr el uso racional y adicional de las subvenciones, evitando generar nexos de dependencias de estos flujos para desarrollar la innovación en pequeñas y medianas empresas.</p>	Muestra teórica Expertos	Entrevistas a expertos Entrevistas empresas
VI	-	<p>Objetivo General:</p> <p>Determinar e identificar las diferencias existentes en prácticas de gestión de recursos públicos para la financiación de acciones, actividades y proyectos de innovación en cooperativas industriales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el propósito de precisar buenas prácticas susceptibles de ser aplicadas en otras empresas, y establecer directrices generales para el diseño de programas de subvenciones que promuevan la racionalización de este tipo de recursos e incremento de los beneficios potenciales derivados de los mismos.</p>	<p>Proposición General:</p> <p>Las cooperativas industriales vascas han participado de forma continuada en programas de subvenciones, esencialmente en el ámbito autonómico, gestionando los beneficios obtenidos (préstamos con condiciones preferenciales, avales, recursos económicos) para financiar proyectos de innovación, como una estrategia de diferenciación, con miras a mantener e incrementar sus niveles de competitividad nacional y/o internacional. Los resultados obtenidos en la ejecución de proyectos de esta naturaleza, se han visto influidos positivamente por la puesta en práctica de los principios cooperativos, siendo uno de los más importantes el de intercooperación, debido a que ha permitido crear capital social, aportando además flexibilidad para adaptarse a los cambios y aprovechar economía de escalas entre empresas de distintos tamaños.</p>	Población Muestra Sub-Muestra Muestra Teórica	Cuestionarios Entrevistas Bibliografía

APÉNDICE D. DESCRIPCIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN OFICIALES

La utilización de fuentes de información oficiales en la investigación, ha sido especialmente relevante en lo concerniente a datos respecto a las subvenciones públicas; de manera, concreta se ha utilizado información que única y/o mayoritariamente se encuentra disponible online, a partir de la cual se han construido tablas que posteriormente han sido analizadas. Tal situación ha dificultado sustancialmente la inclusión exacta de la referencia bibliográfica, de forma tal que se respeten los derechos de autor y se garantice además su consulta posterior por parte de otros interesados.

Por tales razones, se ha estimado necesario desarrollar un apéndice que recoja todos los detalles pertinentes en torno a los datos extraídos de dos fuentes oficiales: Los Boletines Oficiales Nacionales y Autonómicos; y las Bases de Datos de la OMC.

D.1. DATOS EXTRAIDOS DE LAS BASES DE DATOS DE LOS BOLETINES OFICIALES NACIONALES Y AUTONÓMICOS

La identificación de los programas de subvenciones en los que participan las cooperativas que conforman la muestra del estudio se realizó por medio de la consulta de la versión online del Boletín Oficial del Estado (BOE), Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTHA), Boletín Oficial de Guipúzcoa (BOG) y Boletín Oficial de Vizcaya.

El procedimiento utilizado fue el siguiente:

Ingresar en la página web correspondiente:

- Boletín Oficial del Estado (BOE): http://www.boe.es/diario_boe/
- Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTHA): <http://web.Álava.net/botha>
- Boletín Oficial de Guipúzcoa (BOG): <https://ssl4.Guipúzcoa.net/boletin/asp/index.asp>
- Boletín Oficial de Vizcaya: http://aplijava.Vizcaya.net/BT00/BAO_BOB?idi=es

En la casilla de búsqueda, se introdujo el nombre de cada una de las empresas incluidas en la muestra (*Ver Recuadro rojo*)

- Boletín Oficial del Estado (BOE): www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/texto_boe.php

The image shows a screenshot of the BOE (Boletín Oficial del Estado) website's search interface. At the top, there are logos for the Spanish Government and the Ministry of the Presidency, along with the BOE.es logo. Below this is a navigation bar with 'BOE', 'BORME', and 'La Agencia' tabs, and the text 'Agencia Estatal BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO'. A search bar is located in the top right corner. The main content area is titled 'Búsqueda sencilla' and includes a description of the search scope. A search form is present with the text 'Formulario de búsqueda' and a radio button option 'Buscar palabra(s) en el texto:'. The search input field and the 'Buscar' button are highlighted with a red rectangular box. A sidebar on the left contains a list of navigation options such as 'Búsqueda sencilla', 'Búsqueda avanzada', 'Legislación (Iberlex)', 'Colección histórica (Gazeta)', 'Becas, subvenciones, convenios...', 'Oposiciones, nombramientos...', and 'Anuncios oficiales (Sección V del BOE)'. A 'Ayuda y contenido' link is also visible in the top right of the search area.

- Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH): <http://web.Álava.net/botha>

- Boletín Oficial de Guipúzcoa (BOG): <https://ssl4.Guipúzcoa.net/boletin/asp/index.asp>

- Boletín Oficial de Vizcaya: http://aplijava.Vizcaya.net/BT00/BAO_BOB?idi=es

Seguidamente, buscador muestra el listado de documentos que coinciden con la búsqueda, y en ella se identificaron los documentos relacionados con las subvenciones recibidas. Se descargaron de las páginas webs las resoluciones de concesión de subvenciones correspondientes al período 1995-2008.

Se construyeron bases de datos según las necesidades: Datos generales de los programas (autoridad otorgante, condiciones del programa, requisitos, obligaciones, entre otros), Cuantías por empresa (por empresa, programa y año).

Posteriormente, se repitió el paso 2 “Opción Buscar”, para obtener las ordenes en las que se describen todos los detalles de los programas de subvenciones identificados.

Nuevamente, se construyeron una matriz comparativa de los programas de subvenciones.

Mediante el procedimiento descrito, se consultaron alrededor de 500 documentos, por lo que en las tablas construidas a partir de los datos extraídos, se identifica como fuente “Boletines Oficiales Nacional y Autonómico (varios años)”.

Se estima que al describir el procedimiento de obtención de datos, y el año correspondiente en cada caso, la información puede ser consulta y/o verificada directamente en la fuente.

D.2. DATOS EXTRAIDOS DE LAS BASES DE DATOS DE LA OMC

La información consultada en la página oficial de la OMC y cuya fuente se ha identificado como “Fuente: OMC (varios años)” corresponden a datos que sólo pueden ser consultados en la versión online.

Ingresar en la página web oficial de la OMC: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

Ingresar en el menú TEMAS COMERCIALES - MERCANCIAS – SUBVENCIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS (Ver Recuadro rojo)



Una vez en la sección: “Las Subvenciones y Medidas Compensatorias”, ir al apartado “Estadísticas sobre subvenciones y medidas compensatorias”. En esta sección, se han consultado las medidas compensatorias impuestas por Miembros. Cuando se exponen estos datos, se indica como fuente “OMC: 2009”, siendo ésta la fecha en la que se descargaron los datos en cuestión.

Por otra parte, se trataron datos contenidos en los informes anuales del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, que contiene un resumen de las notificaciones individuales que formulan los Miembros. El proceso a seguir para descargar los datos en cuestión son los que se describen:

- En la sección TEMAS COMERCIALES - MERCANCÍAS – SUBVENCIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS, entrar en el apartado “Labor realizada en la OMC en la esfera de las subvenciones y las medidas compensatorias y documentos oficiales”.
- Dentro de este apartado, ingresar en “Informes anuales del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias al Consejo General”.
- Posteriormente, se descargaron los informes anuales y se extrajeron de allí los datos relativos al contenido de las notificaciones.
- Se construyó una base de datos en la que se vertió la información correspondiente al estatus de la obligación de notificación por parte de los Miembros, Actualización de las notificaciones.
- Cuando se exponen estos datos, se identificará como fuente “Informes anuales del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias”, precisando los años de los informes específicos que han sido consultados para el caso de que se trate.

1. INTRODUCCIÓN

El presente constituye el protocolo de actuación aplicado en la investigación titulada: *SUBVENCIONES, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD. Prácticas de Gestión en Cooperativas Industriales del País Vasco*, cuyo objetivo general es: *Determinar e identificar las diferencias existentes en prácticas de gestión de recursos públicos para la financiación de acciones, actividades y proyectos de innovación en cooperativas industriales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con el propósito de precisar buenas prácticas susceptibles de ser aplicadas en otras empresas, y establecer directrices generales para el diseño de programas de subvenciones que promuevan la racionalización de este tipo de recursos e incremento de los beneficios potenciales derivados de los mismos.*

Este protocolo sólo es aplicable para los casos seleccionados para el estudio en profundidad, es decir para aquellos que conforman la muestra teórica de la investigación identificada.

2. FINALIDAD DEL PROTOCOLO

El protocolo diseñado responde a la necesidad de garantizar la uniformidad en el proceso de recolección, análisis y la validez de los resultados obtenidos, por lo que cualquier modificación que se introduzca en el procedimiento diseñado o en los métodos de análisis y/o comprobación, deberá ser identificada y justificada en todo momento.

3. FORMULACIÓN DEL PROTOCOLO

El documento está organizado en cinco grandes apartados: Contacto Inicial con la Empresa, Recogida de datos, Análisis de datos, Validación de Resultados y Diagrama de Procesos; en cada uno de ellos se detalla ampliamente los pasos a seguir.

3.1. CONTACTO INICIAL CON LA EMPRESA

El paso inicial del proceso de estudio de los casos será el contacto con la empresa seleccionada, a fin de comunicarle que ha sido elegida para el estudio y obtener su compromiso de participar en el mismo. Para ello, se deberá contactar con la persona responsable que fue identificada en el cuestionario respondido en fases previas (*Ver apartado 1.6 del cuestionario*).

Una vez obtenida la aceptación por parte de la empresa, se procederá a fijar una fecha para la realización de una entrevista semiestructurada, basada en las preguntas que se aportan en la sección 3.2 de este protocolo.

Si fuera el caso de que la empresa decidiera no participar, se deberá seleccionar un nuevo caso, siempre y cuando no se hubiese cumplido el punto de saturación. A manera orientativa, se analizarán 12 casos, atendiendo a las recomendaciones metodológicas disponibles en la literatura.

3.2. RECOGIDA DE LOS DATOS

La recogida de datos se efectuará inicialmente mediante la realización de una entrevista semiestructurada, procurando obtener los datos que se mencionan a continuación:

- a. Datos generales de la empresa
 - a.1. Sector al que pertenece
 - a.2. Actividad principal (importación, exportación, fabricación)
 - a.3. Datos adicionales
- b. Innovación
 - b.1. Estructura interna para desarrollar actividades, proyectos y/o iniciativas de innovación (personal, recursos, dinámica de trabajo)
 - b.2. Descripción de los elementos que caracterizan el modelo de gestión de la innovación de su empresa y la estrategia.
 - b.3. Proceso de generación y selección de nuevas ideas.
 - b.4. Iniciativas de innovación han sido promovidas y un balance de sus resultados.
 - b.5. Apoyo, colaboración o asesoría de entidades a las que pertenecen para desarrollar estas acciones.
- c. Datos acerca de las subvenciones obtenidas
 - c.1. Criterios para la selección de las fuentes de financiación
 - c.2. Dificultades para acceder a las subvenciones
 - c.3. Gestión de las subvenciones (presentación de solicitudes, justificaciones)
 - c.4. Mecanismos de control por parte de la administración
- d. Posición competitiva de la empresa
 - d.1. Evolución de ventas (nacionales y exportaciones)
 - d.2. Evolución de inversiones.
 - d.3. Situación respecto a los competidores.
- e. Datos adicionales aportados por la empresa.

3.3. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Finalizada la entrevista, se procederá a su transcripción íntegra, y posteriormente, se construirá una matriz en la que se organicen los distintos elementos señalados anteriormente; adicionalmente, se deberán agregar el nombre del entrevistador, el entrevistado, la fecha y lugar donde se ha desarrollado la consulta.

Finalizado el plazo previsto para la realización de las entrevistas, se iniciará el proceso de análisis de las mismas, para lo cual se partirán de las categorías identificadas en el apartado 3.2, de forma tal que se produzca un análisis comparativo de las respuestas aportadas en cada caso. Ello será plasmado en una nueva matriz, donde se incluirán los puntos comunes y no comunes para cada caso.

Es de destacar que, que el análisis se formulará inicialmente en función del tamaño de la empresa y el grupo de afiliación, es decir se compararán empresas de un mismo tamaño pertenecientes a grupos distintos, y posteriormente se realizará esta comparación entre empresas de distintos tamaños y grupos, con el propósito de identificar si la variables “tamaño” y “grupo de afiliación” puede tener algún efecto en las prácticas empleadas para gestionar las subvenciones.

3.4. VALIDACIÓN DE RESULTADOS

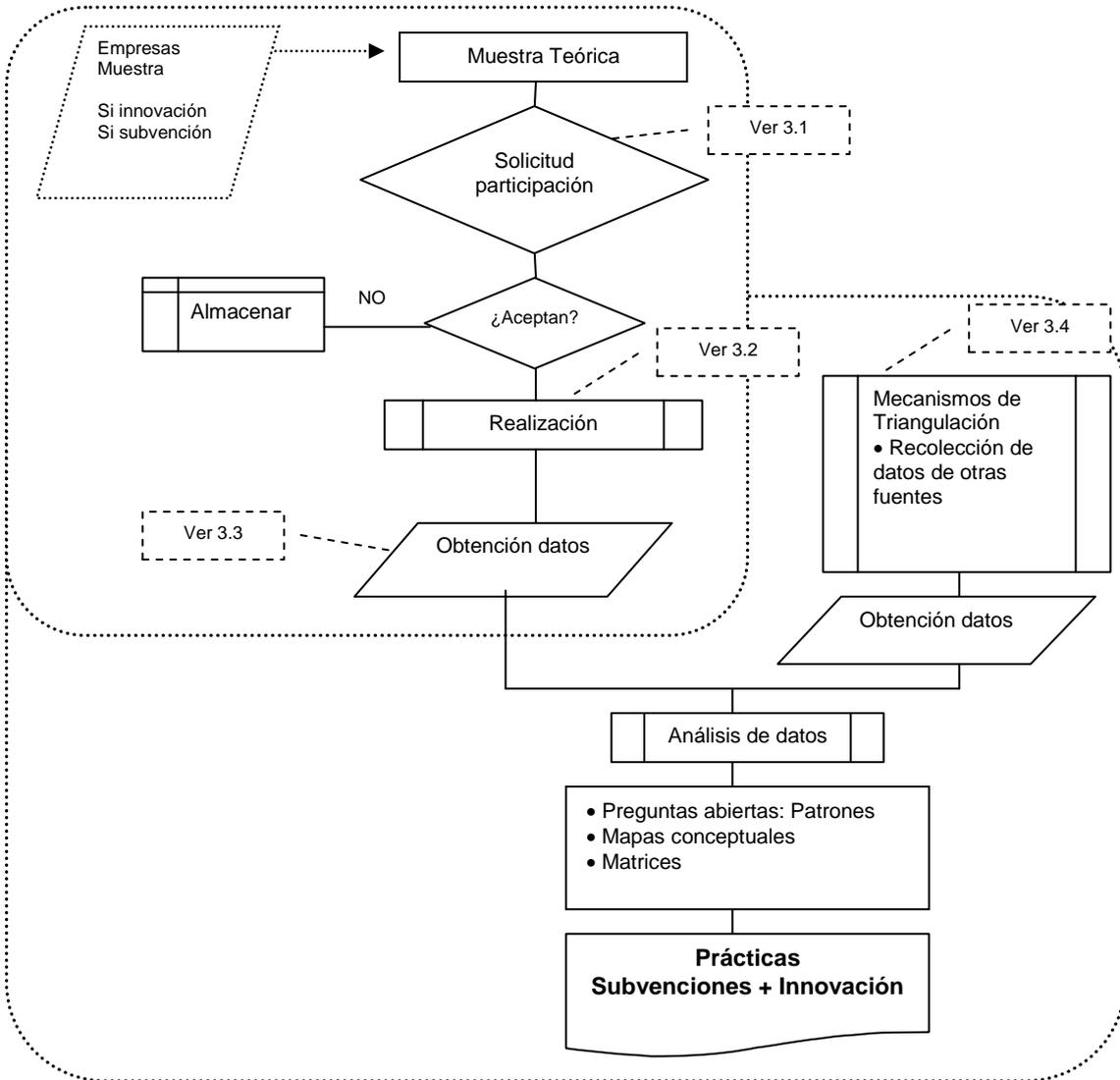
Se deberá realizar un análisis de triangulación de resultados para garantizar la validez y certeza de los datos. En consecuencia, se iniciará un nuevo proceso de recolección de datos en las fuentes siguientes.

Variable	Fuentes
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaciones en revistas • Estudios especializados • Estados financieros (Notas)
Subvenciones	<ul style="list-style-type: none"> • Boletines oficiales en los distintos ámbitos • Informes de la administración en relación con el uso de los fondos públicos destinados a los programas en los que ha participado (Tribunal de Cuentas) • Consultas a expertos
Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> • Informes sobre sectores industriales • Estados financieros • Memorias de la empresa • Informes especializados en los que se aporten datos de la empresa
Datos adicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Según sea necesario y pertinente, consulta directa a intervinientes

3.5. DIAGRAMA DE PROCESOS

A fin de una mejor comprensión del proceso descrito, se ha elaborado un diagrama de procesos, en el cual se refleja la visión general a seguir.

Estudio de Casos: Diagrama de Proceso General



Fuente: Elaboración propia

APÉNDICE F. PREGUNTAS GUÍAS PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

La entrevistas semiestructurada a profesionales tienen por objeto completar los datos obtenidos directamente de las empresas, así como incorporar nuevos elementos para analizar. Así pues, no existe un guión único de preguntas a formular, sino que se ha elaborado una batería de preguntas, en función de las variables de estudio, de entre las cuales se podrán seleccionar aquellas que mejor respondan al objetivo específico de que se trate.

SUBVENCIONES

1. ¿Qué tipo de subvenciones son otorgadas a las cooperativas industriales?
2. Explique si las presuntas subvenciones mencionadas son de carácter general o específico.
3. Explique los criterios utilizados para otorgar las subvenciones identificadas. Señale si además del criterio utilizado para la elección de los beneficiarios, el otorgamiento del subsidio está relacionado con una determinada región o regiones geográficas. Explique si dichos criterios se encuentran estipulados por ley o es una acción de política comunitaria.
4. Describa detalladamente el proceso de solicitud para ser beneficiario de una subvención, indicando el tiempo aproximado que puede tomar para recibir finalmente la ayuda.
5. Señale cuáles son las limitaciones que afectan el funcionamiento de los programas de los presuntos subsidios denunciados y mencionados en la pregunta I.1 e indique si se mantendrán en el futuro.
6. Describa la evolución (aumento, disminución) en el período 1995-2007 del importe para cada uno de los subsidios mencionados en la pregunta I.1, así como la base sobre la cual se calcula dicho importe.
7. ¿Existen reportes o informes relacionados con las ayudas otorgadas que el organismo encargado lleve en relación con las subvenciones referidas?, ¿cómo pueden accederse a ellos?
8. ¿Prestan algún tipo de ayuda y/o asesoría para que las empresa puedan acceder a estas subvenciones?, ¿qué tipo de ayuda?, ¿cómo lo hacen?
9. ¿Qué mecanismos de control se utilizan?, ¿han sido efectivos?
10. ¿Cuál ha sido el nivel de cumplimiento por parte de las empresas?

COMPETITIVIDAD

1. En la mayoría de la motivación de los programas de subvenciones, subyace la idea de promover y/o incrementar el nivel de competitividad de un determinado sector, ¿de qué manera una subvención pública pudiera contribuir a este objetivo?
2. ¿Es posible que, frente a la existencia de una subvención prolongada en el tiempo se corra el riesgo de producir el efecto contrario?, ¿de qué manera pudiera evitarse esto?

3. Haciendo un balance general de las subvenciones otorgadas a cooperativas industriales, ¿qué elementos podríamos destacar?

INNOVACIÓN

1. ¿Es posible que, las subvenciones públicas contribuyan a reducir la inversión privada en innovación?
2. ¿Cuáles podrían ser los eventuales efectos de esta situación?
3. Atendiendo a su experiencia, ¿cuáles debieran ser los elementos básicos que caractericen un modelo de gestión de la innovación exitoso?

DATOS GENERALES

1. Datos Generales del organismo, instituto consultado.
2. Servicios que presta, ¿a qué sectores se dedica?

APÉNDICE G. PERÍODOS ABARCADOS POR LAS NOTIFICACIONES MÁS RECIENTES DE SUBVENCIONES PRESENTADAS POR LOS MIEMBROS ANTE EL COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS DE LA OMC

Miembro	Año	Miembro	Año	Miembro	Año
Botswana	1994	Paraguay	2006	Rumania	2008
Nicaragua	1994	Qatar	2006	Suecia	2008
Perú	1994	Singapur	2006	Cuba	2008
Brunei Darussalam	1995	Tailandia	2006	Liechtenstein	2008
Camerún	1995	Albania	2007	Malawi	2008
Indonesia	1995	Argentina	2007	Noruega	2008
Burkina Faso	1996	Saint Kitts y Nevis	2007	Nueva Zelandia	2008
Côte d'Ivoire	1996	Taipei Chino	2007	Suiza	2008
Emiratos Árabes Unidos	1996	Turquía	2007	Suriname	2008
Filipinas	1996	Belice	2007	Trinidad y Tabago	2008
Zimbabwe	1996	San Vicente y las Granadinas	2007	Japón	2008
Venezuela	1996	Antigua y Barbuda	2008	Malasia	2009
Benin	1997	Barbados	2008	Hong Kong, China	2009
Ecuador	1997	Costa Rica	2008	Australia	2009
Egipto	1997	El Salvador	2008	Angola	Ninguna
Senegal	1997	Granada	2008	Arabia Saudita	Ninguna
Gambia	1998	Guatemala	2008	Bangladesh	Ninguna
México	1998	Honduras	2008	Cabo Verde	Ninguna
Bahrein	1999	Jamaica	2008	Camboya	Ninguna
Burundi	2000	Jordania	2008	Chad	Ninguna
India	2000	Macao, China	2008	Congo	Ninguna
Malí	2000	Mauricio	2008	Congo, Rep. Dem. del	Ninguna
Namibia	2000	Rep. Dominicana	2008	Djibouti	Ninguna
Croacia	2001	Santa Lucía	2008	ex Rep. Yugoslava de Macedonia	Ninguna
Bolivia	2002	Ucrania	2008	Gabón	Ninguna
Ghana	2002	Canadá	2008	Guinea-Bissau	Ninguna
Guinea, Rep. de	2002	Comunidades Europeas	2008	Guyana	Ninguna
Madagascar	2002	Alemania	2008	Haití	Ninguna
Marruecos	2002	Austria	2008	Islas Salomón	Ninguna
Mongolia	2002	Bélgica	2008	Kenya	Ninguna
Myanmar	2002	Bulgaria	2008	Kuwait	Ninguna
Papua Nueva Guinea	2002	Chipre	2008	Lesotho	Ninguna
Sudáfrica	2002	Dinamarca	2008	Maldivas	Ninguna
Zambia	2002	Eslovenia	2008	Mauritania	Ninguna
Túnez	2003	España	2008	Moldova	Ninguna
Colombia	2004	Estonia	2008	Mozambique	Ninguna
Islandia	2004	Finlandia	2008	Nepal	Ninguna
China	2004	Francia	2008	Níger	Ninguna
Fiji	2004	Grecia	2008	Pakistán	Ninguna
Georgia	2004	Hungría	2008	Rep. Centroafricana	Ninguna
Israel	2004	Irlanda	2008	República Kirguisa	Ninguna
Omán	2004	Italia	2008	Rwanda	Ninguna
Panamá	2004	Letonia	2008	Sierra Leona	Ninguna
Swazilandia	2004	Lituania	2008	Sri Lanka	Ninguna
Uganda	2004	Luxemburgo	2008	Tanzania	Ninguna
Chile	2005	Malta	2008	Togo	Ninguna
Uruguay	2005	Países Bajos	2008	Tonga	Ninguna
Dominica	2006	Polonia	2008	Viet Nam	Ninguna
Estados Unidos	2006	Portugal	2008		
Armenia	2006	Reino Unido	2008		
Brasil	2006	República Checa	2008		
Corea	2006	República Eslovaca	2008		
Nigeria	2006				

Fuente: Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (2009)

APÉNDICE H. PROGRAMAS DE SUBVENCIONES NACIONALES: COMPARACIÓN

Identificación	AG1	AG2	AG3	AG4	AG5	AG6
Órgano Otorgante	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial	Dirección General de Industria y Tecnología	Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica	Dirección General de Política Energética y Minas	Dirección General de Política Tecnológica	Dirección General de Política Tecnológica
Nombre del Programa	Programa CENIT	Programa de Apoyo a la Tecnología, la Seguridad y la Calidad Industrial ATYCA (Área de Desarrollo y Diseño Industrial)	Programa Nacional de Fomento de la Articulación del Sistema Ciencia-Tecnología-Industria (PACTI)	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Programa Nacional de Energía	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Programa Nacional de Material	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Programa Nacional de Diseño y Producción Industrial
Objeto	Fomentar la cooperación estable público-privada en investigación, desarrollo e innovación, en áreas de importancia estratégica para la economía, mediante la creación de consorcios estratégicos nacionales de investigación técnica.	Movilizar a las empresas y otras entidades a desarrollar actividades de I+D, diseño, calidad, seguridad y medio ambiente industrial.	Promover la articulación de los entornos científicos, tecnológicos y productivos. Fomentar una orientación y eficaz utilización de los conocimientos y capacidades científicas y tecnológicas por parte de los sectores productivos y en general de la sociedad	Reducir el impacto ambiental de la generación de energía mediante el desarrollo de sistemas más eficientes y menos contaminantes Proporcionar tecnologías que posibiliten un servicio energético fiable Obtener nuevos combustibles para automoción Optimizar el uso de los combustibles fósiles	Desarrollar nuevos y mejorados materiales y sus procesos productivos Consolidar mercados de alto valor añadido mediante la oferta de productos innovadores	Apoyar proyectos y actuaciones de investigación científica y desarrollo tecnológico de productos y sus sistemas de producción, distintos a los previstos en los restantes Programas Nacionales, y que presenten algunas de las siguientes características: ser más avanzados: eficientes, seguros, de mayor calidad y valor añadido y menor coste e impacto ambiental.
Actuaciones Subvencionables	Grandes proyectos integrados de investigación industrial de carácter estratégico, gran dimensión y largo alcance científico-técnico; así como, proyectos que impulsen un acceso más eficiente de los consorcios participantes en los programas internacionales de cooperación en investigación científica y desarrollo tecnológico, y en particular al Programa Marco Comunitario de I+D	Proyectos que desarrollen tecnologías de diseño de productos industriales dirigidas a mejorar tanto su concepción y características, como su mantenimiento. Difusión, promoción, estudios, formación y demostración de resultados en relación con las tecnologías de diseño industrial	Proyectos concertados de investigación y desarrollo industrial de empresas con Universidades y Centros públicos de investigación	Proyectos que se correspondan con el objeto del programa	Proyectos investigación industrial Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial Proyectos de desarrollo precompetitivo Proyectos de demostración tecnológica Acciones especiales Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka, Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares	Proyectos en las siguientes áreas: Procesos de fabricación y producción Medios y sistema de fabricación Componentes y subsistemas de dichos sistemas Nuevos y mejorados productos y servicios

Identificación	AG1	AG2	AG3	AG4	AG5	AG6
Tipo de Subvención	Subvenciones reembolsables	No reembolsable (con aval)	Ayudas reembolsables en siete anuales de idéntica cuantía, venciendo la primera un año después de la notificación de concesión de la subvención. En el caso de pymes, las anualidades podrán incrementarse hasta 10.	Anticipos reintegrables con tipo de interés 0 Subvenciones no reintegrables	Anticipos reintegrables con tipo de interés 0 Subvenciones no reintegrables	Anticipos reintegrables con tipo de interés 0 Subvenciones no reintegrables
Origen de los Fondos	Presupuestos Generales del Estado y/o Fondo Europeo de Desarrollo Regional	Presupuestos Generales del Estado	Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado
Entidades Beneficiarias	Cualquier agrupación de personas jurídicas públicas o privadas. Agrupaciones de interés económico En ambos casos, las agrupaciones deberán estar constituidas por un mínimo de cuatro empresas autónomas entre sí, siendo dos de ellas grandes o medianas y dos Pymes. Además deberán participar dos organismos de investigación.	Empresas y entidades públicas o privadas, asociaciones o agrupaciones de dichas empresas y las instituciones sin fines de lucro que desarrollen proyectos en las áreas abarcadas por el programa	Cualquier empresa que disponga de un proyecto adecuado a los objetivos del programa, debiendo tener además capacidad de actuación y no hallarse inhabilitada	Empresas Agrupaciones y asociaciones de empresas Organismos públicos de investigación Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro Entidades de derecho público	Empresas Agrupaciones y asociaciones de empresas Organismos públicos de investigación Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro Entidades de derecho público Centros tecnológicos	Empresas Agrupaciones y asociaciones de empresas Organismos públicos de investigación Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro Entidades de derecho público
Criterios para la determinación de la cuantía	Limitado al 50% de los propios gastos subvencionables	Hasta el 50% de los proyectos de investigación industrial básica, pudiendo incrementarse hasta el 60% si se trata de una Pyme Hasta el 25% en proyectos de diseño industrial, que en el caso de las pymes podrán ascender al 35% Hasta el 25% del coste en proyectos de investigación industrial aplicada, pudiendo ser del 50% en caso de pyme	Hasta el 50% del presupuesto total del proyecto, tomando en consideración cualquier otra ayuda recibida para el desarrollo del mismo. Esta cuantía podrá incrementarse hasta un 60% en el caso de las pymes. La cuantía total concedida podrá ser modificada a petición del beneficiario, alegando la imposibilidad	Atendiendo al tipo de proyecto: Proyectos investigación industrial: hasta 50% del coste total; 60% para pymes Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial: hasta 75% del coste total Proyectos de desarrollo	Atendiendo al tipo de proyecto: Proyectos investigación industrial: hasta 50% del coste total; 60% para pymes Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial: hasta 75% del coste total Proyectos de desarrollo	Atendiendo al tipo de proyecto: Proyectos investigación industrial: hasta 50% del coste total; 60% para pymes Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial: hasta 75% del coste total Proyectos de desarrollo

Identificación	AG1	AG2	AG3	AG4	AG5	AG6
		Hasta el 50% del coste de estudios de viabilidad técnica	para desarrollar alguna de las acciones previstas. En estos casos, la empresa deberá ceder los derechos de estas actividades que no podrán ser ejecutadas a la Comisión Gestora del Proyecto, quien a su vez lo trasladará a centros de investigación públicos y/o universidades para su desarrollo	precompetitivo: 25% del coste total; 35% para pymes Proyectos de demostración tecnológica: 25% y 35% para pymes Acciones especiales: 50% del coste Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka, Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares: 75 % para proyectos en fase de definición; 25% para proyectos en desarrollo y 35% para pymes	precompetitivo: 25% del coste total; 35% para pymes Proyectos de demostración tecnológica: 25% y 35% para pymes Acciones especiales: 50% del coste Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka, Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares: 75 % para proyectos en fase de definición; 25% para proyectos en desarrollo y 35% para pymes	precompetitivo: 25% del coste total; 35% para pymes Proyectos de demostración tecnológica: 25% y 35% para pymes Acciones especiales: 50% del coste Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka, Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares: 75 % para proyectos en fase de definición; 25% para proyectos en desarrollo y 35% para pymes
Obligaciones Beneficiario	Aportar cualquier documentación que pueda ser requerida por el órgano otorgante, así como las previstas en la Ley General de Subvenciones	Suministrar cualquier información que sea requerida para comprobar la ejecución del proyecto subvencionado. Queda sometido a las acciones de control financiero. Deberá presentar un informe técnico y económico sobre la explotación del proyecto	Además de la aceptación de la subvención y la ejecución del proyecto, los beneficiarios están obligados a notificar cualquier cambio que se origine en el proyecto, cumplir con los términos previsto en el contrato suscrito con la universidad o centro público, proteger los resultados, hacer constar la financiación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología	Presentar la documentación requerida para justificar el desarrollo del proyecto	Presentar la documentación requerida para justificar el desarrollo del proyecto	Presentar la documentación requerida para justificar el desarrollo del proyecto
Compatibilidad con otras Subvenciones	Siempre y cuando no supere el presupuesto total del proyecto	Siempre y cuando no supere el importe total del proyecto	Siempre y cuando la totalidad de la financiación pública no supere el 50% del presupuesto total del proyecto, pudiendo incrementarse hasta el 60% en el caso de pymes	No establece	No establece	No establece

Identificación	AG1	AG2	AG3	AG4	AG5	AG6
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	<p>Modelo normalizado. Memoria del proyecto</p> <p>Documentación económico-financiera</p> <p>Documentación jurídico-administrativa.</p> <p>Acreditación válida del firmante de la solicitud (escritura pública de apoderamiento)</p> <p>Escritura de constitución para las Agrupaciones de Interés Económico</p> <p>Certificados originales de estar al corriente con las obligaciones al corriente con la Seguridad Social</p> <p>Declaración de cada solicitante de no encontrarse en algún supuesto que le impida ser beneficiario de la subvención</p> <p>Declaración de cada solicitante en el caso de encontrarse en período de reestructuración según una decisión de la Comisión Europea (reestructuración de empresas en crisis)</p> <p>Declaración de ayudas o subvenciones sostenidas para la misma finalidad</p> <p>Contratos o convenios suscritos con los subcontratados</p>	<p>Modelos estandarizados para la presentación del proyecto, declaración de ayudas, cuestionario: datos de la empresa, datos del proyecto, memoria del proyecto o actuación.</p>	<p>Documentos estandarizados con datos de la empresa, del proyecto y el presupuesto.</p> <p>Memoria técnica y económica del proyecto</p> <p>Contratos suscritos con la universidad o centro público de investigación</p> <p>En los casos que correspondan, se deberá aportar un certificado de la comisión de ética o del centro en el que se vaya a realizar el ensayo clínico.</p> <p>CIF y justificante de estar al corriente con la Seguridad Social y Hacienda.</p>	<p>Original y copia de los formatos estandarizados para exponer los detalles del proyecto y de la empresa</p> <p>Declaración del beneficiario, en caso de haber recibido otras ayudas.</p> <p>Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud</p> <p>CIF</p> <p>Contrato suscritos en caso de proyectos concertados</p> <p>En el caso de proyectos que incluyan la transferencia de derechos sobre patentes, informe sobre el estado de la técnica emitido por la Oficina Española de Patentes y Marca</p>	<p>Original y copia de los formatos estandarizados para exponer los detalles del proyecto y de la empresa</p> <p>Declaración del beneficiario, en caso de haber recibido otras ayudas.</p> <p>Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud</p> <p>CIF</p> <p>Contrato suscritos en caso de proyectos concertados</p> <p>En el caso de proyectos que incluyan la transferencia de derechos sobre patentes, informe sobre el estado de la técnica emitido por la Oficina Española de Patentes y Marca</p>	<p>Original y copia de los formatos estandarizados para exponer los detalles del proyecto y de la empresa</p> <p>Declaración del beneficiario, en caso de haber recibido otras ayudas.</p> <p>Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud</p> <p>CIF</p> <p>Contrato suscritos en caso de proyectos concertados</p> <p>En el caso de proyectos que incluyan la transferencia de derechos sobre patentes, informe sobre el estado de la técnica emitido por la Oficina Española de Patentes y Marca</p>
Plazo Máximo Resolver	Seis Meses	10 meses	8 meses	6 meses	6 meses	6 meses

Identificación	AG1	AG2	AG3	AG4	AG5	AG6
Forma de pago	Pagos parcial establecidos en la resolución de concesión	Una vez finalizado el proyecto, se solicitará el pago de la subvención mediante escrito motivado, aportando todos los datos que demuestren que los objetivos se han alcanzado. Se podrán solicitar pagos adelantados, para lo cual se suministrará justificantes de estar al corriente con las obligaciones de la empresa con la Seguridad Social; para este caso, se deberá constituir una garantía por le importe de la ayuda concedida y anticipada e intereses de demora	Pagos parciales según lo establecido en le resolución de concesión, debiendo demostrar en cada caso, la inversión realizada en función de los hitos en los que se haya estructurado el proyecto	Condicionada a la entrega de los justificantes de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda y de la constitución de una garantía	Condicionada a la entrega de los justificantes de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda y de la constitución de una garantía	Condicionada a la entrega de los justificantes de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda y de la constitución de una garantía
Plazo Máximo para presentar la justificación	Tres meses posteriores a la fecha tope de realización de las actividades en cada fase	Antes del 30 de abril del año siguiente a la culminación de las acciones previstas para el año en curso	En función de los hitos del proyectos; condición necesario para obtener los fondos. Al finalizar el proyecto, se presentará una justificación final con toda la información relevante para determinar éxito o no del proyecto ejecutado	Según los hitos del proyecto; condición necesario para obtener los fondos.	Según los hitos del proyecto; condición necesario para obtener los fondos.	Según los hitos del proyecto; condición necesario para obtener los fondos.
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Incumplimiento total o parcial, dando lugar al reintegro de las subvenciones abonadas hasta ese momento	La subvención podrá ser revocada en caso de incumplimiento. En caso de que se hayan materializado anticipos, los mismos deberán ser reintegrados adicionando los interés de demora calculados desde el momento de la concesión de la subvención	La Comisión gestora del programa analizará y determinará el éxito o fracaso del proyecto; en caso de fracaso, se deberá reembolsa la totalidad de la cuantía recibida más los intereses de demora	Ejecución de la garantía	Ejecución de la garantía	Ejecución de la garantía
Mecanismo de evaluación	En dos fases: 1. El CDTI y la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP)	Verificación in situ previa al pago de la subvención o a la liberación del aval constituido.	Verificación in situ por parte de la Comisión gestora del programa como paso indispensable para el pago	Verificaciones in situ previo el pago de la subvención y/o la liberación de la garantía	Verificaciones in situ previo el pago de la subvención y/o la liberación de la garantía	Verificaciones in situ previo el pago de la subvención y/o la liberación de la garantía

Identificación	AG1	AG2	AG3	AG4	AG5	AG6
	<p>elaborarán informes: CDTI uno con los aspectos técnicos-comerciales y empresariales del proyecto, así como la viabilidad económico-financiera del consorcio; ANEP otro sobre los aspectos científicos y de capacidad y adecuación de los grupos de investigación participantes</p> <p>2. Evaluación y propuesta de estimación o desestimación realiza por un Comité de Evaluación. Este Comité elaborará, partiendo de los informes de la fase 1, una lista de prioridad que se someterá al Comité de Apoyo y Seguimiento de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Este Comité de Apoyo remitirá al CDTI la lista definitiva de propuestas</p>	<p>Emisión del acta de comprobación. En este momento, el beneficiario deberá aportar los justificantes necesarios para demostrar que se encuentra al día con las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social</p>	<p>de la subvención.</p>			

Apéndice H. Programa de Subvenciones Nacionales: Comparación

Identificación	AG7	AG8	AG9	AG10	AG11	AG12
Órgano Otorgante	Dirección General de Política Tecnológica	Dirección General de Política Tecnológica	Dirección General de Política Tecnológica	Dirección General de Tecnología Industrial	Dirección General del Instituto Nacional de Empleo	Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información
Nombre del Programa	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Programa Nacional de Medio Ambiente	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica	Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) – Programa Nacional de Automoción	Programa 542E- Investigación y Desarrollo Tecnológico	Programa de Subvenciones para fomentar el empleo indefinido de los trabajadores minusválidos	Programa 542N- Investigación y Desarrollo de la Sociedad de la Información
Objeto	Fomentar la realización de proyectos y actuaciones de investigación científica y desarrollo tecnológico dirigidos a disminuir la generación de efluentes y residuos,	Contribuir a las condiciones que favorezcan el aumento de la capacidad de absorción tecnológica de las empresas, el fortalecimiento de los sectores y mercados de rápido crecimiento, así como la creación y desarrollo de las empresas de base tecnológica, especialmente las de elevada tecnología	Contribuir con el aumento de la capacidad de desarrollar componentes y sistemas de mayor valor añadido por parte de empresas fabricantes de equipos y componentes , con el fin de que se suministren conjuntos completos	Desarrollo de proyectos en materia de tecnología industrial	Fomentar el empleo indefinido de los trabajadores minusválidos	Proyectos relacionados con la Sociedad de la Información
Actuaciones Subvencionables	Proyectos y acciones que se correspondan con el objeto del programa	Proyectos investigación industrial Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial Proyectos de desarrollo precompetitivo Proyectos de demostración tecnológica Acciones especiales Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka, Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares Proyectos de investigación socioeconómica	Proyectos y acciones que se correspondan con el objeto del programa	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Tipo de Subvención	Anticipos reintegrables con tipo de interés 0	Anticipos reintegrables con tipo de interés 0	Anticipos reintegrables con tipo de interés 0	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles

Identificación	AG7	AG8	AG9	AG10	AG11	AG12
	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables			
Origen de los Fondos	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado
Entidades Beneficiarias	Empresas Agrupaciones y asociaciones de empresas Organismos públicos de investigación Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro Entidades de derecho público Centros tecnológicos	Empresas Agrupaciones y asociaciones de empresas Organismos públicos de investigación Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro Entidades de derecho público	Empresas Agrupaciones y asociaciones de empresas Organismos públicos de investigación Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro Entidades de derecho público	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Criterios para la determinación de la cuantía	Atendiendo al tipo de proyecto: Proyectos investigación industrial: hasta 50% del coste total; 60% para pymes Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial: hasta 75% del coste total Proyectos de desarrollo precompetitivo: 25% del coste total; 35% para pymes Proyectos de demostración tecnológica: 25% y 35% para pymes Acciones especiales: 50% del coste Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka,	Atendiendo al tipo de proyecto: Proyectos investigación industrial: hasta 50% del coste total; 60% para pymes Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial: hasta 75% del coste total Proyectos de desarrollo precompetitivo: 25% del coste total; 35% para pymes Proyectos de demostración tecnológica: 25% y 35% para pymes Acciones especiales: 50% del coste Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka,	Atendiendo al tipo de proyecto: Proyectos investigación industrial: hasta 50% del coste total; 60% para pymes Estudios de viabilidad técnica previas a actividades de investigación industrial: hasta 75% del coste total Proyectos de desarrollo precompetitivo: 25% del coste total; 35% para pymes Proyectos de demostración tecnológica: 25% y 35% para pymes Acciones especiales: 50% del coste Actuaciones favorecedoras de la participación en programas Eureka,	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles

Identificación	AG7	AG8	AG9	AG10	AG11	AG12
	Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares: 75 % para proyectos en fase de definición; 25% para proyectos en desarrollo y 35% para pymes	Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares: 75 % para proyectos en fase de definición; 25% para proyectos en desarrollo y 35% para pymes	Iberoeka, Programa Marco de la Comunidad Europea y similares: 75 % para proyectos en fase de definición; 25% para proyectos en desarrollo y 35% para pymes			
Obligaciones Beneficiario	Presentar la documentación requerida para justificar el desarrollo del proyecto	Presentar la documentación requerida para justificar el desarrollo del proyecto	Presentar la documentación requerida para justificar el desarrollo del proyecto	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Compatibilidad con otras Subvenciones	No establece	No establece	No establece	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Original y copia de los formatos estandarizados para exponer los detalles del proyecto y de la empresa Declaración del beneficiario, en caso de haber recibido otras ayudas. Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud CIF Contrato suscritos en caso de proyectos concertados En el caso de proyectos que incluyan la transferencia de derechos sobre patentes, informe sobre el estado de la técnica emitido por la Oficina Española de Patentes y Marca	Original y copia de los formatos estandarizados para exponer los detalles del proyecto y de la empresa Declaración del beneficiario, en caso de haber recibido otras ayudas. Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud CIF Contrato suscritos en caso de proyectos concertados En el caso de proyectos que incluyan la transferencia de derechos sobre patentes, informe sobre el estado de la técnica emitido por la Oficina Española de Patentes y Marca	Original y copia de los formatos estandarizados para exponer los detalles del proyecto y de la empresa Declaración del beneficiario, en caso de haber recibido otras ayudas. Acreditación válida del poder del firmante de la solicitud CIF Contrato suscritos en caso de proyectos concertados En el caso de proyectos que incluyan la transferencia de derechos sobre patentes, informe sobre el estado de la técnica emitido por la Oficina Española de Patentes y Marca	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Plazo Máximo Resolver	6 meses	6 meses	6 meses	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles

Identificación	AG7	AG8	AG9	AG10	AG11	AG12
Forma de pago	Condicionada a la entrega de los justificantes de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda y de la constitución de una garantía	Condicionada a la entrega de los justificantes de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda y de la constitución de una garantía	Condicionada a la entrega de los justificantes de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social y Hacienda y de la constitución de una garantía	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Plazo Máximo para presentar la justificación	Según los hitos del proyecto; condición necesario para obtener los fondos.	Según los hitos del proyecto; condición necesario para obtener los fondos.	Según los hitos del proyecto; condición necesario para obtener los fondos.	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Ejecución de la garantía	Ejecución de la garantía	Ejecución de la garantía	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles
Mecanismo de evaluación	Verificaciones in situ previo el pago de la subvención y/o la liberación de la garantía	Verificaciones in situ previo el pago de la subvención y/o la liberación de la garantía	Verificaciones in situ previo el pago de la subvención y/o la liberación de la garantía	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles	Bases para la concesión no disponibles

Identificación	AG13	AG14	AG15	AG16	AG17	AG18
Órgano Otorgante	Ministerio de Educación, Subsecretaría de Lenguas Españolas	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Ministerio de Medio Ambiente	Oficina Española de Patentes y Marcas	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones para la Sociedad de la Información	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones para la Sociedad de la Información
Nombre del Programa	Programa de ayuda a la traducción y edición, entre lenguas oficiales españolas, de obras de autores españoles	Programa de Fomento a la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Área Energía	Planes Nacionales de Residuos y Recuperación de Suelos Contaminados- Programa de ayudas para la realización de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica	Programa de subvenciones para el fomento de las solicitudes de patentes en el exterior	Programa para el desarrollo de Proyectos de I+D dentro del área temática de las tecnologías de la Sociedad de la Información	Programa de ayudas para el desarrollo de proyectos tractores
Objeto	Ayudar a editores para promover la intercomunicación de las distintas culturas españolas, mediante la traducción y edición en cualquier lengua española de obras de autores españoles escritas originariamente y publicadas en cualquiera otras de las lenguas oficiales españolas	Ayudas del Programa Nacional de Energía	Ayudas financieras para la realización de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica en el marco de las actuaciones del Programa Nacional de Ciencias y Tecnologías Medioambientales	Fomento de solicitudes de patentes en el Exterior	Realización de proyectos de I+D correspondientes a secciones, programas, subprogramas y acciones estratégicas.	Realización de proyectos tractores en distintas áreas
Actuaciones Subvencionables	Costes de traducción de las obras originalmente escritas en lenguas oficiales españolas	Proyectos de I+D: proyectos de investigación básica y aplicada. Proyectos de I+D+i: proyectos de desarrollo tecnológico, proyectos de demostración tecnológica	Proyectos de I+D: proyectos de investigación básica y aplicada. Proyectos de I+D+i: proyectos de desarrollo tecnológico, proyectos de demostración tecnológica	Ayudas parciales a las solicitudes de patentes en el extranjero	Proyectos de investigación industrial, de desarrollo tecnológico, estudios de viabilidad técnica, acciones complementarias	Proyectos tractores en modalidad de cooperación, con nivel de riesgo tecnológico elevado en la misma cadena de valor de un producto o servicio
Tipo de Subvención	Compra de ejemplares	Subvenciones no reembolsables siempre y cuando la cuantía anual de la subvención no supere los 100.000€, el coste anual del proyecto no supere el 25% de los ingresos totales, Subvención en calidad de préstamos, con garantías y sin ellas	No reembolsables	No reembolsables	Subvenciones no reembolsables siempre y cuando la cuantía anual de la subvención no supere los 100.000€, el coste anual del proyecto no supere el 25% de los ingresos totales, Subvención en calidad de préstamos, con garantías y sin ellas	Subvenciones no reembolsables siempre y cuando la cuantía anual de la subvención no supere los 100.000€, el coste anual del proyecto no supere el 25% de los ingresos totales, Subvención en calidad de préstamos, con garantías y sin ellas
Origen de los Fondos	Presupuesto General del Estado	Presupuesto General del Estado	Presupuestos Generales del Estado	Presupuestos Generales del Estado, Partida de la	Presupuestos Generales del Estado	Presupuestos Generales del Estado

Identificación	AG13	AG14	AG15	AG16	AG17	AG18
				Oficina Española de Patentes y Marcas		
Entidades Beneficiarias	Editoriales	Empresas, Centros privados de investigación y desarrollo, centros tecnológicos, centros públicos de investigación y desarrollo, agrupaciones o asociaciones empresariales	Centros públicos y privados de I+D, centros tecnológicos, empresas (pymes), agrupaciones de empresas.	Centros privados de investigación y desarrollo sin ánimo de lucro, empresas, centros tecnológicos, organismos públicos de investigación	Empresas, Centros privados de investigación y desarrollo, centros tecnológicos, centros públicos de investigación y desarrollo, agrupaciones o asociaciones empresariales	Empresas, Centros privados de investigación y desarrollo, centros tecnológicos, centros públicos de investigación y desarrollo, agrupaciones o asociaciones empresariales
Criterios para la determinación de la cuantía	La cuantía consiste en la compra, con el descuento legalmente establecido sobre el precio de venta al público, de un lote de ejemplares de la obra para su entrega a bibliotecas públicas y otros centros culturales, por un montante no superior al coste de traducción	En función de criterios objetivos preestablecidos, se determinará la cuantía y el tipo de ayuda	La cuantía máxima estará en función de la clasificación de beneficiario y el tipo de proyecto, oscilando entre el 40 y 50%	No podrá exceder los 60.000€ por beneficiario.	En función de criterios objetivos preestablecidos, se determinará la cuantía y el tipo de ayuda	En función de criterios objetivos preestablecidos, se determinará la cuantía y el tipo de ayuda
Obligaciones Beneficiario	Desarrollo del proyecto Presentación de justificación y cualquier información que le pueda ser requerida	Relativas a la justificación del proyecto, aportación de información	Todas las obligaciones contenidas en la Ley General Presupuestaria	Presentar las justificaciones que demuestren el desarrollo de las actividades previstas en el proyecto	Relativas a la justificación del proyecto, aportación de información	Relativas a la justificación del proyecto, aportación de información
Compatibilidad con otras Subvenciones	Siempre y cuando no supere el coste de actividad subvencionable	No previsto	Serán compatibles siempre y cuando no superen el presupuesto total	No previsto	No previsto	No previsto
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Justificantes de estar dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas Justificantes de haber presentado el Impuesto sobre la Renta y el impuesto de sociedades Justificante de haber presentado la relación anual de ingresos y pagos Justificante de estar al corriente con la Seguridad Social Catálogo editorial Copia del contrato del	Impresos normalizados con datos del solicitantes, del proyecto y las entidades colaboradoras	Impresos normalizados con datos del solicitante, del proyecto y entidades colaboradoras	Impresos normalizados con datos del solicitante, del proyecto y entidades colaboradoras Copia del CIF, declaración del solicitante, documentos justificativos de los conceptos subvencionables, copia de la solicitud de patentes	Impresos normalizados con datos del solicitantes, del proyecto y las entidades colaboradoras	Impresos normalizados con datos del solicitantes, del proyecto y las entidades colaboradoras

Identificación	AG13	AG14	AG15	AG16	AG17	AG18
	traductor y CV Dos ejemplares de la obra original y documentación informativa de la misma Información acerca de los derechos de autor Declaración de subvenciones recibidas y/o solicitadas Formulario estandarizado					
Plazo Máximo Resolver	3 meses	No previsto	6 meses	No previsto	No previsto	No previsto
Forma de pago	Será entregado al editor a partir de la edición de la obra y justifique ello mediante el envío de dos ejemplares de la misma, y un recibo acreditativo de que el traductor ha percibido su remuneración económica	Anualidad adelantada	Pago en anualidad, condicionadas a la presentación de las correspondientes justificaciones	Previa justificación	Anualidad adelantada	Anualidad adelantada
Plazo Máximo para presentar la justificación	2 años contados a partir de la publicación en el BOE de la resolución de concesión	Anual	Anuales, condición previa para el pago de la subvención	No previsto	Anual	Anual
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	No previsto expresamente	Se establecen grados de incumplimiento, en función de lo cual se podrá establecer el reintegro de las ayudas percibidas	Si; reintegro de las ayudas percibidas, más los intereses legales que se generen	Si, en caso de que no se dé cumplimiento a las condiciones aprobadas en la resolución de concesión	Se establecen grados de incumplimiento, en función de lo cual se podrá establecer el reintegro de las ayudas percibidas	Se establecen grados de incumplimiento, en función de lo cual se podrá establecer el reintegro de las ayudas percibidas
Mecanismo de evaluación	No están previstos mecanismos específicos de evaluación	Se constituirá una comisión de evaluación en la que además participará el CDTI	Se establecerá una comisión de evaluación, quien analizará el nivel de avance de las actividades planificadas. Presentación de informes anuales	Comprobación documental	Se constituirá una comisión de evaluación en la que además participará el CDTI	Se constituirá una comisión de evaluación en la que además participará el CDTI

APÉNDICE I. PROGRAMAS DE SUBVENCIONES AUTONÓMICOS: COMPARACIÓN

Identificación ⁹⁵	GV1	GV2	GV3	GV4	GV5	GV6
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de justicia, empleo y seguridad social.	Departamento de Industria Comercio y Turismo	Departamento de Industria Comercio y Turismo.	Departamento de Industria Comercio y Turismo.	Departamento de Industria Agricultura y Pesca	Departamento de Industria, Comercio y Turismo
Objeto	Ayudas, para actividades formativas, de investigación y divulgación sobre economía social.	Ayudas, para las acciones de promoción y de implantación exterior, para la mejora de la competitividad exterior de las empresas radicadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi.	Participar en el programa de becas para titulados extranjeros para la realización de prácticas colaborando en el desarrollo de proyectos de internacionalización de empresas vascas	Ayudas destinadas a la reestructuración y relanzamiento de empresas en crisis.	La promoción e iniciación de proyectos de inversión industrial a realizar en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que generen empleo.	Ayudas para la implantación de empresas Vascas en el exterior
Actuaciones Subvencionables	Actividades Formativas. Actividades de investigación. Actividades de difusión.	Consolidación de la actividad Internacional. Actividades de promoción exterior realizadas en cooperación. Actividades de promoción exterior realizadas en nuevos mercados. Implantaciones en el exterior. Actividades en implantaciones productivas en el exterior.	Prácticas para colaborar con empresas vascas en su proceso de internacionalización	Ejecución de medidas de reestructuración de relanzamiento carácter industrial y financiero. La duración de las acciones contempladas, debe ser lo más breve posible, y debe restablecer la viabilidad de la empresa en un periodo razonable. Tener en cuenta las circunstancias que han generado dificultades en la empresa. Proponer un cambio en la empresa.	Proyectos que conlleven la generación de inversión, y que cuenten con recursos aportados por la empresa solicitante al menos en un 30%.	Proyectos de implantación productiva fuera de la Unión Europea, cuyo objetivo sea abrir una nueva planta productiva, ampliar una existente o adquirir sociedades extranjeras
Tipo de Subvención	Fondo perdido	Fondo perdido	Fondo perdido	Anticipos reintegrables	Subvención no reintegrable	Anticipos reintegrables
Origen de los Fondos	Partida específica en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi correspondiente al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Partida específica en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi	Partida específica en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi	Partida específica en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi	Fondo de Promoción de Inversiones	Fondo de Promoción Económica previsto en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Euskadi

⁹⁵ La identificación corresponde a un código que se le ha asignado a cada programa para facilitar su designación

Identificación ⁹⁵	GV1	GV2	GV3	GV4	GV5	GV6
Entidades Beneficiarias	Las sociedades cooperativas y laborales con cualquier objeto social. Entidades públicas o privadas con experiencia formativa en economía social. Las facultades, escuelas e institutos universitarios. Federaciones y confederaciones de cooperativa.	Podrán acceder a las ayudas las PYMES radicadas en la Comunidad Autónoma Vasca. Empresas en las cuales su volumen de negocio anual no supere los 40 millones de Euros.	Empresas inmersas en procesos de internacionalización	Las pequeñas y medianas empresas que cumplan con los requisitos establecidos.	Podrán acceder aquellas empresas industriales extractivas y/o transformadoras de servicios técnicos, que se localicen en el Territorio de la Comunidad Autónoma Vasca.	Las PYMES industriales. Que emplee menos de 250 trabajadores. Que en volumen su negocio no supere los 40 millones de euros.
Criterios para la determinación de la cuantía	A fondo perdido, con límite de cuantía por beneficiario. No exceder el costo real efectivamente pagado. No tomar en cuenta los costos internos y docentes	Las subvenciones no reintegrables, con límite en función de los costes de los de los conceptos subvencionables.	Número determinado de becas con una duración de 12 meses. Cumplir con los requisitos que se mencionan: Posesión de titulación media o superior Edad no superior a 35 años Tener nacionalidad y/o residencia en USA, China, Méjico, Polonia e India. Conocimientos de castellano N haber sido beneficiario de una beca similar	El importe de la ayuda podrá alcanzar el 33% del coste total de las medidas de reestructuración incluidas en el plan. Se establece un máximo por beneficiario, el cual podrá ser concedido siempre y cuando el beneficiario contribuya con la misma proporción, con sus propios recursos.	Se otorgará una subvención del 10% sobre la inversión subvencionable. Las empresas ubicadas en zonas de interés preferente recibirá un 5% adicional Los proyectos estratégicos que generen 50 empleos y realicen una inversión de más de 750 millones de pesetas, obtendrán un 5% adicional. También se considerará el nivel de integración del proyecto en el tejido industrial vasco y la ubicación en un sector estratégico	Las ayudas a conceder en concepto de anticipos reintegrables podrán ascender hasta el 30% de la inversión de apoyo. Anticipos reintegrables del 30% para pequeñas empresas. Anticipos reintegrables del 25% para medianas empresas
Obligaciones Beneficiario	Lo que disponga el departamento de hacienda y administración pública, y frente a la seguridad social. Remitir un ejemplar de los materiales didácticos utilizados. Ceder la distribución de la edición de materiales didácticos por un período de tres años. Hacer constar el patrocinio del departamento.	Se realizarán las comprobaciones pertinentes, por lo tanto las empresas beneficiarias, deberán aportar la información necesaria. Las empresas están obligadas a utilizar la subvención para el concreto destino, para el que ha sido concedida. Las facturas deberán ser archivadas y estar a	No indicadas	Aceptar la ayuda concedida. Cumplir y justificar las medidas incluidas en el plan de viabilidad. Utilizar la ayuda para el fin que ha sido concedida. Remitir a la dirección de ordenación industrial la información requerida. Facilitar a la oficina de control Económico la información que le sea requerida en el ejercicio	Deberán informar trimestralmente al Departamento de conformidad con los deberes de colaboración establecidos. La información se referirá a la situación actualizada del proyecto correspondiente a los 3 últimos meses. La obligación de información permanecerá hasta un año después de	Deberán aportar cuanta información les sea requerida. Están obligadas a utilizar las ayudas para concreto destino para el que ha sido concedida. Las facturas definitivas deberán estar archivadas y a disposición de la Administración, durante un periodo de 5 años. Están obligadas a facilitar cuanta información sea

Identificación ⁹⁵	GV1	GV2	GV3	GV4	GV5	GV6
		disposición de la autoridad.		de sus funciones respecto a las ayudas que ha recibido.	la finalización del proyecto de inversión. En algunos casos la información deberá presentarse hasta con tres años de la última contratación realizada.	requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.
Compatibilidad con otras Subvenciones	Con aquellas otras que tienen el mismo objeto y finalidad, mientras que no supere el costo total de la actividad.	Compatible con otras ayudas, mientras que el importe recibido no supere el total del coste del proyecto.	No indica	Principio de ayuda única	No indicado	Serán compatibles aquellas entidades que tengan el mismo objeto y no superen los límites establecidos por la Unión Europea.
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Identificación de la entidad peticionaria. Memoria de los motivos y finalidades, de las actuaciones previstas. Medios y materiales a utilizar. Relación de las entidades con el programa. Presupuesto estimado, y plan de financiación Copia del CIF. Certificado, de estar al corriente en obligaciones tributarias. Certificado actualizado de la tesorería general de la seguridad social. Declaración jurada a cerca del estado de otras ayudas. Declaración jurada relativa a procedimientos de re-integro o sancionadores. Declaración jurada de no estar sancionada penal y administrativamente. Acreditación del cumplimiento de exigencias en materia de seguridad y salud laborales (sociedad cooperativa o laboral). Balance de las cuentas anuales.	Impresos normalizados de solicitud, deben contener la información general de la empresa. Descripción de las acciones a realizar. Declaración jurada de la veracidad de la información. Copia de la última declaración de impuestos de sociedades. Copia del poder de representación de la persona solicitante. Certificado de estar al día de sus obligaciones de seguridad social.	Curriculum vitae del becario Documentos acreditativos de los cursos y experiencia profesional Declaración de disponibilidad para desarrollar las actividades derivadas del proyecto Fotocopia del pasaporte Certificado de residencia en el país de origen	Evolución de la empresa y situación actual. Estudio de los diferentes factores que han llevado a la empresa a crisis. Escritura de constitución de la empresa. Documento por parte del departamento correspondiente que afirme que la empresa solicitante, cuenta con la documentación completa. Propuesta del plan estratégico. Evaluación comparativa de las consecuencias de la desaparición de la empresa. Descripción detallada de las medidas financieras a aplicar.	Copia del poder de representación de la persona solicitante. Memoria detallada del proyecto de inversión. Documentación Justificada. Fotocopia de la tarjeta de identificación Fiscal, y escritura de constitución e inscripción de los registros. Copia de las cuentas auditadas del último ejercicio o la declaración de Impuestos sobre Sociedades. Memoria detallada por años de evolución y documentos TC1 correspondiente a los 6 meses anteriores a la solicitud.	Memoria detallada del proyecto de la inversión. Escritura de constitución de la empresa. Fotocopia de la tarjeta de identidad fiscal. Copia de las cuentas auditadas en el último ejercicio. Fotocopia del poder de representación de la persona solicitante. Certificado de hallarse al día en sus obligaciones de responsabilidad social. Declaración jurada de la veracidad de la documentación.

Identificación ⁹⁵	GV1	GV2	GV3	GV4	GV5	GV6
Plazo Máximo Resolver	Seis Meses	Seis Meses	Un mes	Seis Meses	Tres meses desde el día en que se aporta toda la documentación.	Seis Meses
Forma de pago	Un primer pago del 50% y un segundo pago del 50% restante. El primer pago se hará 15 días después de la notificación. El segundo pago se hace finalizadas las acciones previa justificación de la totalidad del gasto subvencionado.	Antes del último día de febrero, del siguiente año al de la solicitud de la subvención, la empresa deberá justificar ante la oficina territorial, el cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la ayuda. La presentación de una memoria o informe de las actividades, mediante un cuadro de facturas. Se comprobará la veracidad de los datos, de la documentación presentada por el beneficiario. El abono de las ayudas se realizará una vez comprobada la documentación aportada y previa justificación por la empresa beneficiaria de sus obligaciones	No indica	Para el abono la empresa deberá presentar las aportaciones efectuadas por la misma, para contribuir a la financiación del objetivo a cumplir. La ayuda se abonará de una sola vez o en dos o más plazos.	El abono de las ayudas será realizado por la sociedad para la promoción y Reconversión Industrial, previa comprobación de la materialización parcial de las inversiones	En función de las inversiones materializadas, se solicita el pago de la subvención.
Plazo Máximo para presentar la justificación	Es de tres meses desde la finalización de las acciones subvencionadas.	Tres meses	No indica	Deberá justificarse con un mes de posterioridad a cada actividad a realizar	En función de la realización de las inversiones	En función de la realización de las inversiones
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si. Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si. El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	No indica	Si, en el supuesto de que el beneficiario incumpla con las condiciones establecidas. El director de Ordenación Industrial declarará la pérdida del derecho a la percepción de las cantidades pendientes. La obligación de reintegrar a la tesorería general las cantidades que hubiera	La concesión de las ayudas contempladas estará sometida al procedimiento general de reintegros.	Si. El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.

Identificación ⁹⁵	GV1	GV2	GV3	GV4	GV5	GV6
Mecanismos de evaluación	Gestión de la subvención por parte de la Dirección de Economía Social	Se crea órgano de evaluación compuesto por el Director de Internacionalización del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, y responsable de Promoción Comercial de la Dirección de Internacionalización, el responsable del área de Consorcios de la Dirección de Internacionalización y siete técnicos designados por la Dirección de Internacionalización	Gestionada por la Dirección de Internacionalización del Departamento de Industria, Turismo y Comercio	percibido y así mismo los intereses legales. Será gestionada por la Sociedad Capital Desarrollo de Euskadi SOCADE, S.A.	Gestionado por la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial	Gestionado por la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial

Identificación	GV7	GV8	GV9	GV10	GV11	GV12
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Departamento de Industria, Comercio y Turismo	Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.	Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
Objeto	Ayudas de impulso a la creación y desarrollo de PYMES de base tecnológica y/o innovadoras.	Ayudas para la formación y potenciación del capital humano, en el área de ciencia y Tecnología.	Ayudas para la adecuación de la estructura financiera de las PYMES.	Ayudas para fomentar la participación de las personas trabajadoras en las empresas.	Ayudas con fines de promoción económica, a la reflexión estratégica y a los planes de promoción en el exterior.	Inversiones en el ámbito de la Comunidad Autónoma, para la protección del medio ambiente.
Actuaciones Subvencionables	Inversiones para la creación y desarrollo de PYMES de base Tecnológica y/o innovadoras	Actividades de capital humano dirigidas la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación Acciones de potenciación de capital de conocimiento en la empresa. Acción de potenciación de capacidad innovadoras de las empresas	Proyectos de adecuación de estructura financiera, cuando ésta sea inadecuada para el desenvolvimiento futuro de la empresa, y en todo caso, siempre que el Fondo de Maniobra sea inferior al 10% del Pasivo Total.	Realización de diagnóstico sobre el grado de participación. Gastos generados en la empresa. Suscripción de acciones y participaciones por parte de lo/as trabajadores. Elaboración e implantación de un plan de participación y mejora del nivel de participación y la incorporación de los integrantes de la empresa en las Entidades de Economía Social. La realización de actividades de investigación. Transformación de empresas en entidades de economía social. Desarrollo de campañas de sensibilización. Fomento del conocimiento.	Realización de la reflexión estratégica y de la planificación de la internacionalización. Ejecución del plan de internacionalización; actividades o actuaciones de promoción exterior realizadas en los países y/o mercados incluidos en el plan.	Proyecto para Alcanzar un nivel de protección del medio ambiente, que permita a las empresas superar las normas comunitarias vigentes. Inversiones con las normas comunitarias obligatorias. Sólo se considerará subvencionable el coste financiero adicional necesario para alcanzar los objetivos medio ambientales
Tipo de Subvención	Anticipos reintegrables	Fondo perdido	Fondo perdido. Reducción del coste financiero de las operaciones de préstamo	No reintegrable	No reintegrable	No reintegrable

Identificación	GV7	GV8	GV9	GV10	GV11	GV12
Origen de los Fondos	Partida específica dentro de los Presupuestos Generales de la CAPV	Partida específica dentro de los Presupuestos Generales de la CAPV	Partida específica dentro de los Presupuestos Generales de la CAPV	Partida específica dentro de los Presupuestos Generales de la CAPV	Partida específica dentro de los Presupuestos Generales de la CAPV	Programa Marco Ambiental de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Las pequeñas y medianas empresas PYMES que cumplan con las características de ser industrial, transformadora y productiva, de servicios técnicos. Las empresas matrices de los grupos industriales, ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Todos aquellos que presenten proyectos y que los mismos sean compatibles con las disposiciones referidas	Las pequeñas y medianas empresas PYME. Que empleen menos de 250 personas. Que el volumen del negocio no supere los 40 millones de euros.	Las entidades con centros de trabajo o ámbito de actuación territorial. Entidades en instituciones de carácter público o privado. Entidades que no sean de economía social.	Podrán acceder a estas ayudas las microempresas y PYMES radicadas en la Comunidad Autónoma del país Vasco.	Cualquier persona física o jurídica.
Criterios para la determinación de la cuantía	Anticipos reintegrables del 35% para pequeñas empresas de base tecnológica. Anticipos reintegrables del 30% para medianas empresas de base tecnológica. Anticipos reintegrables del 30% para pequeñas empresas consideradas innovadoras. Anticipos reintegrables del 25% para medianas empresas consideradas innovadoras.	Límites según tipo de proyecto	Se concederá un bonificación: 1 punto del tipo de interés nominal con carácter general. 1 punto adicional cuando se trate de pequeñas empresas. 0.50 puntos de subvención adicional, para aquellas operaciones avaladas por una sociedad de garantía recíproca. 2 puntos adicionales del tipo de interés nominal de las operaciones financieras. En cualquier caso la bonificación del tipo de interés no podrá ser superior al tipo de interés nominal al que se ha autorizado o formalizado.	El departamento podrá subvencionar a cada beneficiario, según las actividades realizadas dentro de su plan de proyecto. Hasta el 75% con un límite de 12,000 euros. Hasta el 50% con un límite de 12,000 euros. Hasta el 50% con un límite de 900 euros. CRITERIOS: Según el número de personas dentro de la empresa. La proporción entre la totalidad de las empresas trabajadoras, con contrato laboral indefinido. La proporción del capital social que la empresa suponga, por el conjunto de personas trabajadoras.	Podrán alcanzar el 50% del coste de los gastos aprobados, con un máximo de 1,500 Euros. Para el plan de internacionalización: podrá alcanzar el 50% del coste total de presupuesto aprobado con un límite de 25,000 euros por año.	La subvención que se conceda, no podrá superar el 30% bruto de los costes subvencionables. Inversiones abordadas por PYME alcanzará un nivel máximo del 15% de los costes subvencionables.

Identificación	GV7	GV8	GV9	GV10	GV11	GV12
Obligaciones Beneficiario	Las empresas beneficiarias deberán presentar cuanta información sea necesaria. Deberán utilizar las ayudas para el concreto destino, para el cual se les ha sido concedida. Las facturas definitivas deberán ser archivadas y estar a disposición de la administración general, por un periodo de 5 años. Deberán facilitar la información necesaria, en el momento de rendir cuentas de acuerdo a al destino de las ayudas que han recibido.	No específica	La empresa beneficiaria deberá aportar cuanta información sea requerida por el departamento competente. Las empresas beneficiarias están obligadas a facilitar cuanta información les sea requerida por la oficina de control económico, dentro de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.	Deberán remitir en el plazo de un año, una memoria, describiendo las modificaciones experimentadas en la empresa. Habrán de justificar cuando se cumplan tres años desde la suscripción. Garantizar el destino y aplicación mediante garantías relacionales. Aceptar la subvención concedida. Utilizar la subvención para el fin concreto para el cual ha sido concedida Suministrar la información que le sea requerida en el ejercicio de las funciones de fiscalización.	Deberán aportar cuanta información se considere necesaria, en el momento del ejercicio de comprobación, por parte del Departamento competente. Están obligadas a utilizar la subvención para el correcto destino, para el cual han sido concedidas. Las facturas presentadas por la empresa beneficiaria, deben estar archivadas, y a disposición de la Administración General, por un periodo de 5 años. Las empresas beneficiarias de igual forma; están obligadas a facilitar cuanta información les sea requerida por la oficina de control económico en sus funciones de fiscalización del destino de sus ayudas.	Aceptar la subvención concedida. Utilizar la subvención para el concreto destino, para el cual ha sido otorgada. Facilitar a la oficina de control Económico y tribunal Vasco cuanta información sea requerida. Ejercitar la inversión subvencionada en un plazo máximo de 4 años.
Compatibilidad con otras Subvenciones	Las ayudas otorgadas por otras Administraciones Públicas o por entidades privadas que tengan el mismo objeto, en cuanto no superen en su conjunto el límite establecido. En el caso de superarse dicho límite, la ayuda concedida, se minorará en la cantidad correspondiente al exceso.	No específica.	Serán compatibles aquellas que tengan el mismo objeto, así mismo que no supere las ayudas mínimas establecidas.	Éstas son compatibles, con aquellas otras que con el mismo objeto y finalidad pudieran ser otorgadas por esta u otras administraciones o entes públicos.	Éstas son compatibles, con aquellas otras que con el mismo objeto y finalidad pudieran ser otorgadas por esta u otras administraciones	Si, siempre y cuando no exceda los límites establecidos.
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Memoria detallada del proyecto de inversión, en la que se incluirá el plan industrial, económico, financiero y laboral. Documentación justificativa de la condición de la empresa base, Tecnológica	Información detallada de la acción a desarrollar	Una solicitud con la información general de la empresa. Una Memoria descriptiva del proyecto a realizar. Una memoria descriptiva de la actividad de la empresa. Certificación de del	Carácter general: Solicitud normalizada. Fotocopia de DNI o NIF. Ficha de alta de datos. Acreditación de los datos registrados de la empresa. Certificado de la tesorería general.	La empresa solicitante deberá solicitar la ejecución del plan de internacionalización. Solicitud para realizar la reflexión estratégica y la planificación de la internacionalización, junto	DNI o Identificación Fiscal. Escrituras de la constitución de la empresa. Poder de representación. Descripción de la actividad de la empresa. Descripción del proyecto a abordar.

Identificación	GV7	GV8	GV9	GV10	GV11	GV12
	y/o innovadora. Escritura de constitución. Fotocopia de la tarjeta de identificación fiscal. Copia de las cuentas anuales, y documentación adicional depositadas en el registro mercantil. Memoria detallada por años, de la evolución de la plantilla de la empresa correspondiente a los tres últimos años de ejercicio. Documentos TC1 y TC2 correspondientes a los 12 meses anteriores a la convocatoria anual.		cumplimiento de las obligaciones tributarias.	Declaración jurada del solicitante. Carácter Específico: Memoria de la entidad consultora. Presentación del diagnóstico. Explicación detallada de las actividades a realizar. Indicación de los programas a desarrollar. Relación de los medios humanos y materiales a realizar. Relación de las entidades colaboradoras.	con la información general de la empresa. Una declaración jurada o responsable, respecto a la veracidad de los aspectos que aparecen recogidos en la solicitud. La solicitud debe incluir una declaración jurada indicando que la empresa solicitante no ha sido sancionada administrativa o penalmente.	Estudio económico y financiero de la inversión. Declaración expresa de las cuantías de las subvenciones que hayan sido solicitadas. Plazo de ejecución de la inversión. Certificado de Hacienda, correspondiente a las obligaciones tributarias. Certificado acreditativo del pago de las cuotas de seguridad Social. Declaración jurada de no hallarse en un procedimiento de reintegro. Licencia Municipal de Actividad.
Plazo Máximo Resolver	Seis Meses	Un Mes	Seis Meses	Seis Meses	Seis Meses	Seis Meses
Forma de Pago	Para la percepción de las ayudas, la empresa deberá presentar ante SAPRI una declaración de las inversiones materializadas. Se pagará en forma de anticipo reintegrable. El departamento de Industria y comercio indicará el importe total o parcial que debe recibir la empresa beneficiaria.	No previsto	El abono de la subvención se realizará previa justificación, por parte de la beneficiaria. El abono se realizará de una sola vez a cada entidad financiera correspondiente.	Un primer pago del 60% total de la subvención concedida, en el momento de la concesión. Un segundo pago del 40%.	La empresa beneficiaria, antes del último día de febrero del año siguiente de la solicitud, deberá justificar el cumplimiento de la finalidad para la cual solicitó la ayuda. La presentación documental consistirá en al menos una memoria o informe de las actividades realizadas y un cuadro de facturas. El abono de las ayudas se realizará una vez comprobada toda la documentación aportada.	Las personas beneficiarias acreditarán documentalmente en un plazo de seis meses y en la forma en que se concretará el pliego de condiciones y garantías la inversión subvencionada. El libramiento del pago se hará mediante la resolución dictada, por el director de calidad Ambiental. Las personas subvencionadas acreditarán documentalmente en el plazo de seis meses la ejecución de la inversión, la forma en que se concretará y las garantías de la inversión. En un plazo de tres meses, el Director de Calidad Ambiental notificará las personas beneficiarias para efectuar el pago de la subvención.

Identificación	GV7	GV8	GV9	GV10	GV11	GV12
Plazo Máximo para presentar la justificación	Tres meses	Un mes	Condición previa para recibir el pago de la subvención.	No establecido.	Siempre antes del último día de febrero del año siguiente a la solicitud de la subvención, si se hubiera concedido prórroga; el plazo será de un mes desde la finalización de dicho plazo.	Condición previa para recibir el pago de la subvención.
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si. Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	No específica.	Si. El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si. Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si. Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si. El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.
Mecanismo de Evaluación	Se declara como órgano gestor a la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial y a la Sociedad de Capital Desarrollo de Euskadi	Gestionada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación	El órgano gestor de la subvención será la Dirección de Promoción Industrial	El órgano competente será la Dirección de Economía Social	Departamento de Industria, Comercio y Turismo	Se creará un Tribunal compuesto por el Director de Calidad Ambiental y dos funcionarios del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.	Departamento de Justicia y Seguridad Social.	Departamento Industria, Comercio y Turismo; Universidades e Investigación	Departamento de Educación, Universidad e Investigación	Departamento de Economía, Trabajo y Seguridad Social.
Objeto	Ayudas que favorezcan la internacionalización de las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Ayudas para fomentar la contratación de personas con dificultades para acceder a un puesto de trabajo.	Ayudas para la constitución de empresas de Economía social.	Ayudas para: Formación de doctores, en centros tecnológicos de I+D aplicada de carácter industrial. Formación de doctores en Centros Tecnológicos. Realización de tesis doctorales en las empresas. Incorporación de doctores y titulados universitarios en las PYMES.	Ayudas para la realización de Estudios y Análisis de detección de necesidades de formación	Ayudas para fomentar la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos en situación de paro.
Actuaciones Subvencionables	Las realizadas u organizadas por los beneficiarios, que favorezcan el objetivo a cumplir. Misiones Comerciales directas. Misiones comerciales Inversas. Ferias en el exterior. Elementos de promoción y difusión. Deberán formar parte del plan de actuación global. Deberán estar concluidas antes del 1 de enero del ejercicio siguiente al de la solicitud.	Los contratos de trabajo temporal, que se efectúen al amparo de la normativa vigente, que tengan una continuación mínima de 12 meses.	La creación de nuevas iniciativas empresariales promovidas por personas socias trabajadoras de empresas de economía social. Transformar una existente en una de este tipo. Actividades de información y difusión de la cultura emprendedora	Gastos que tengan causa directa en la realización de estudios de tercer ciclo. Gastos relacionados con proyectos de investigación. Gastos derivados de los contratos establecidos.	Estudios y Análisis de detección de necesidades de formación que incluyan un diagnóstico sobre conocimientos que residen en la organización, los desequilibrios existentes y la descripción de las acciones a desarrollar, elaborados por una unidad externa o por personal interno de la empresa.	Los contratos de trabajo o contratos de sociedad en el caso de cooperativas ya constituidas. La conversión en indefinidos, de contratos temporales que hayan sido objeto de subvención.
Tipo de Subvención	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvención no reintegrable

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
Origen de los Fondos	Presupuestos Generales de la CAPV	Fondo Social Europeo y Presupuesto General de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV	Créditos Presupuestarios del Departamento de Industria, Comercio y Turismo y del Departamento de Educación, Universidades e Investigación establecidos en los Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Las asociaciones sectoriales.	Personas físicas o jurídicas que cumplan con el objetivo mencionado, es decir que contraten a personas pertenecientes a colectivos específicos.	Las personas jurídicas no lucrativas, pero promotoras. Las cooperativas y sociedades Laborales.	Los titulados universitarios de segundo ciclo, que cumplan con el objetivo correspondiente. Los titulados universitarios de segundo ciclo. Que hayan obtenido la beca de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Titulados universitarios de segundo ciclo, que vayan a cursar estudios de tercer ciclo conducentes a la obtención del título de doctor. Las PYMES que deseen iniciar un proceso innovador.	Empresas con centros de trabajo en la CAPV	Los ayuntamientos o entidades municipales y las organizaciones y empresas privadas.
Criterios para la determinación de la cuantía	Se destinarán según el tipo de actividad: Para misiones Comerciales directas, hasta con un 50%. Misiones Comerciales Inversas, hasta con un 100% de los gastos. Ferias en el Exterior, hasta un 50%. Elementos de promoción hasta un 50%. Otras actividades de promoción y difusión hasta con un 50%.	La contratación temporal a jornada laboral completa podrá ser subvencionada con un mínimo de 400.000 PTA y hasta un máximo de 700.000 PTA. En ningún caso la subvención puede superar el 60% de la retribución anual bruta. En el supuesto de contratación de mujeres, dicha cuantía se verá incrementada en un 15%.	Con el límite de 1.250.000 Euros por entidad beneficiaria. El 50% del coste que dicho proceso suponga la persona promotora. Con un límite de 6.000 euros por la promoción de cada una de las 10 primeras empresas constituidas. 5.000 euros para las 10 siguientes, y 4.000 por cada una del resto, hasta el límite indicado.	Montos específicos según el tipo de acción subvencionable	Podrá otorgarse la subvención en cuando la solicitud vaya acompañada del estudio terminado, en cuyo caso se analizará la pertinencia del diagnóstico. Financiación máxima para solicitudes de subvención que tengan por objeto elaborar el diagnóstico, siempre y cuando haya sido aprobado por la comisión evaluadora	En el caso de contrataciones realizadas con una duración de seis meses se subvencionará el 80%, del coste salarial durante este tiempo, para Organizaciones o empresas privadas. El 75% del coste salarial si la contratación se lleva a cabo por Ayuntamiento Entidades Municipales. Para contrataciones con tiempo de 12 meses, se subvencionará el 75% independientemente de la

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
	Otras actividades de promoción Comercial: Hasta un 50% del importe de cada proyecto.		Para las empresas de nueva constitución con un límite de 30.000 euros.			naturaleza pública o privada del contratante. En contrataciones indefinidas se subvencionará el 90% del coste salarial durante el primer año. La conversión del contrato laboral indefinido, dará lugar a la percepción del 90% del coste salarial durante seis meses.
Obligaciones Beneficiario	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para las actividades que han sido concedidas.</p> <p>Hacer patente en las actividades realizadas.</p> <p>Facilitar a la dirección de internacionalización, la realización de las comprobaciones que crea oportunas.</p> <p>Facilitar las respectivas cuentas públicas.</p> <p>Cumplir las normas fijadas en la orden correspondiente.</p> <p>Comunicar al Departamento correspondiente, la obtención de otras ayudas de cualquier otra administración.</p>	<p>Garantizar la estabilidad del trabajador por el tiempo de duración del contrato.</p> <p>Mantener el nivel de empleo alcanzado con las contrataciones o prórrogas indefinidas subvencionadas durante los doce meses posteriores a su realización.</p> <p>Garantizar el destino y aplicación de las ayudas, mediante garantías relacionales.</p>	<p>Las empresas beneficiarias, de las ayudas quedarán obligadas a garantizar el destino y aplicación mediante garantías relacionales.</p>	<p>Permanecer en relación Laboral con el centro o agente durante la realización de su tesis.</p> <p>Hacer constar la financiación del Gobierno Vasco a través de una ayuda del Programa de formación de doctores en los centros acreditados.</p> <p>Presentar dentro del mes siguiente al de finalización del periodo anual de disfrute de la ayuda, una memoria que contenga la totalidad del trabajo realizado y sus resultados avaladas por el visto bueno del responsable de la investigación y así mismo por el director de la tesis.</p> <p>Permanecer dentro de la dirección investigadora del centro Tecnológico, bajo la supervisión del director de la tesis.</p> <p>Cumplir con las normas generales del centro Tecnológico donde realice su formación.</p> <p>Mantenerse en el mismo proyecto de investigación durante el tiempo de vigencia de la Beca.</p> <p>Hacer constar la financiación</p>	<p>Las empresas beneficiarias, de las ayudas quedarán obligadas a garantizar el destino.</p> <p>Presentar las justificaciones Permitir las acciones de comprobación</p>	<p>Garantizar la estabilidad del trabajador por el tiempo de duración del contrato, debiéndose reintegrar las ayudas percibidas si se produjera en dicho plazo la extinción de su contrato.</p> <p>Mantener el nivel de empleo alcanzado con las contrataciones o con la conversión en indefinidos de contratos temporales que hayan sido subvencionados durante los doce meses posteriores a su realización.</p>

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
				<p>del Gobierno Vasco a través de una ayuda del Programa de formación de doctores en los centros acreditados. Presentar dentro del mes siguiente al de finalización del periodo anual de disfrute de la ayuda, una memoria que contenga la totalidad del trabajo realizado y sus resultados avaladas por el visto bueno del responsable de la investigación y así mismo por el director de la tesis.</p> <p>En Memorias final, firmada por el responsable del departamento de I+D que reciba las impresiones sobre las actividades desarrolladas. Incorporarse al departamento de I+d, y al equipo de investigación universitario. Cumplir las normas generales de la empresa.</p> <p>Mantenerse en el mismo proyecto de investigación. Mantenerse en el mismo proyecto de investigación durante el tiempo de vigencia de la Beca.</p> <p>Hacer constar la financiación del Gobierno Vasco a través de una ayuda del Programa de formación de doctores en los centros acreditados. Presentar a la terminación del contrato una memoria final sobre el trabajo realizado. Adjuntar a la memoria la experiencia adquirida y las ventajas adquiridas de cara al desarrollo profesional. Cumplir las directrices establecidas por la empresa.</p>		

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
Compatibilidad con otras Subvenciones	Estas serán compatibles con aquellas otras que teniendo el mismo fin pudieran ser otorgadas por cualquier otra institución pública o privada, siempre y cuando las ayudas recibidas no superen los límites establecidos.	Incompatibilidad: Las ayudas descritas no serán acumulables entre sí, con otras subvenciones que por la misma contratación o prórroga indefinida, puede otorgar ésta a otras instituciones Públicas.	Son compatibles con aquellas otras que, con el mismo objeto y finalidad pedirán ser otorgadas por esta u otras Administraciones o entes públicos, y que no supere los límites establecidos.	Son incompatibles con cualquier otro tipo de ayuda que puede conceder cualquier tipo de ente o instituciones públicas o privadas. En el caso de empresas que incorporen doctores y titulados universitarios, podrán compatibilizar con otras ayudas, siempre que el importe recibido se encuentre entre los límites especificados por la Unión Europea.	No previsto	Serán incompatibles con otras subvenciones que por la misma contratación o conversión en indefinido de un contrato temporal, puedan otorgar ésta u otras Instituciones públicas.
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Copia de DNI del representante legal. Copia de escritura del apoderamiento Legal del representante Legal. Copia de la escritura de constitución de la entidad. Copia de los estatutos de la entidad y modificaciones posteriores. Copia de los datos de la inscripción registrada de la Entidad. Copia de la Tarjeta de Identificación fiscal de Identidad. Memoria de las actividades de la empresa. Presupuesto de ingresos y gastos del año de la solicitud. Plan de actuación global, por el año de la solicitud.	Ficha de alta de datos del tercero interesado, firmada y sellada por la Empresa solicitante y la entidad Bancaria correspondiente. Copia del NIE en el caso de que la solicitante sea una persona física, o copia de la identificación fiscal, para los demás casos. Copia del documento de Identidad, de la persona contratada. Copia del contrato de trabajo, registrado en la oficina de empleo. Copia del parte de alta del trabajador y los documentos de seguridad social. Certificación de salarios en los casos en que se necesite. Certificado expedido por el correspondiente Servicio Público, que acredite la fecha de antigüedad como desempleada, de la persona contratada. Certificado que acredite que la empresa solicitante se	Certificado actualizado De la Hacienda Foral correspondiente. Certificado actualizado de la Tesorería General de la Seguridad Social o de la entidad correspondiente. Declaración jurada de la entidad solicitante en la que se haga constar en la situación en la que se encuentre. Declaración jurada de la entidad solicitante, de los procedimientos de reintegro que hayan sido concedidas por la Administración general. Copia del Impuesto de las actividades económicas. Copia del parte de alta de la empresa en seguridad social. Copia de la tarjeta de identificación fiscal. Memoria detallada de las actividades previstas junto con el presupuesto de gastos y el plan de financiación.	Fotocopia DNI o de la tarjeta de residente. Fotocopia compulsada del acreditativo del grado universitario, que contenga la fecha de obtención de mismo. Certificado Académico detallado y completo en el que figuren las calificaciones obtenidas y las fechas. Hoja de alta de terceros. Certificado de empadronamiento. Una memoria en la que se contenga el proyecto de investigación o funciones desarrolladas en el centro acreditado en la red Vasca de Tecnología. Currículo Vitae del director de la tesis. Copia de la matrícula universitaria que lo acredite como estudiante universitario. Carta firmada por el director de la tesis, en la que se asuma la dirección de la misma. Documentación relativa a la empresa y la unidad de I+D.	Datos del solicitante Datos de la empresa Documentación que acredite la representación Declaración jurada manifestando la existencia de cualquier otra subvención Declaración jurada de no encontrarse incurso en sanciones Copia del estudio realizado o proyecto a desarrollar Certificado de estar al día con obligaciones tributarias y de la Seguridad Social	Ficha de alta de datos del tercero interesado, firmada y sellada por la empresa solicitante y la entidad bancaria correspondiente. Copia del documento Nacional de identidad si se trata de una persona física, o copia de la Tarjeta de Identificación Fiscal en los demás casos. Copia de Documento Nacional de la persona contratada. Copia del contrato de trabajo Registrado en la oficina de empleo. Copia del parte de alta del trabajador contratado. Certificado expedido por el correspondiente Servicio Público de Empleo que acredite la inscripción como parada de la persona contratada. Certificado que acredite que la empresa solicitante se encuentra al corriente con sus obligaciones Tributarias. Declaración jurada de no hallarse incurso en

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
		encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias.				procedimientos de reintegro o sancionadores en el marco de ayudas o subvenciones. Copia de los documentos de cotización a la Seguridad Social.
Plazo Máximo Resolver	Seis Meses	Tres Meses	Seis Meses	No establecido	Cuatro meses	Tres Meses
Forma de Pago	Un 50% de la subvención aprobada se abonará si no existe renuncia. El restante 50% se hará efectivo previa justificación documental, de las actividades realizadas. Sin embargo la entidad beneficiaria, podrá solicitar el abono anticipado del 50% restante al órgano competente.	El 50% en el momento de la concesión, y el resto una vez transcurrido un año desde la fecha de la contratación. Debe adjuntarse la documentación para el segundo pago, y así mismo el cumplimiento de las obligaciones contraídas.	Un primer pago del 70% del total de la subvención otorgada. Un segundo pago del 30% cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos. Para hacer efectivo el segundo pago se requerirá de un plazo de tres meses desde la finalización de la actividad.	Se realizará el abono se realizará por anualidades vencidas o trimestre. En el caso de la incorporación de doctores a la empresa, se efectuará en dos fracciones: el 50% al comienzo de la acción y el 50% restante al final de la acción, y previo a memorias finales de los resultados obtenidos.	Abono total una vez aprobada la concesión	Para las ayudas de los contratos de personas Toxicómanas con fines de rehabilitación, el 60% en el momento de la concesión y el 40% restante transcurrido el periodo subvencionado. Para las ayudas a la contratación de personas con Minusvalía, psíquica o Sensorial y de personas internas en centros penitenciarios y Ex - reclusas, el 50% en el momento de la concesión y el resto una vez transcurrido un año, desde la contratación. Deberá adjuntarse la documentación correspondiente para el segundo pago Certificación actualizada de la Hacienda Foral y de la Seguridad Social.
Plazo Máximo para presentar la justificación	Finaliza el 31 de marzo siguiente al de la presentación de la solicitud.	15 Meses, donde se hará la respectiva revisión.	Tres meses desde la finalización de la actividad.	No especificado.	S15 días después de la concesión para el caso de estudios ya realizados.	3 meses desde la fecha de finalización del periodo subvencionado. 15 meses desde la contratación o conversión en indefinido de un contrato temporal, objeto de subvención.
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la	Si: El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la	Si, podrá exigirse el reintegro en caso de incumplimiento	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la

Identificación	GV13	GV14	GV15	GV16	GV17	GV18
	obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	obligación de reintegrar las cantidades recibidas.		obligación de reintegrar las cantidades recibidas.
Mecanismo de Evaluación	Se creará una comisión de evaluación conformada por el Director de Internacionalización, dos técnicos de dicha dirección (designados por el Director), un técnico de dicha dirección con voz y sin voto (designado por el Director)	Gestionado por la Dirección de Empleo y Formación del Gobierno Vasco	Dirección de la Economía Social	Dirección de Tecnología y Telecomunicaciones	Gestionado por la Fundación para la Formación Profesional Continua	Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social

Identificación	GV19	GV20	GV21	GV22	GV23	GV24
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de Educación, Universidades e Investigación.	Departamento de Justicia y Seguridad Social.	Departamento de Educación, Universidades e Investigación	Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social	Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social.
Objeto	Ayudas para proyectos de investigación que incentiven el desarrollo de temas de aplicación social, Industrial o Tecnológica.	Ayudas para promover la organización de actividades de Formación Ocupacional así como de Información, Orientación y Motivación hacia el empleo.	Ayudas para el desarrollo de acciones con el fin de mejorar las competencias y calificaciones de los trabajadores de las empresas.	Creación de las condiciones necesarias para conseguir una mayor internacionalización de las empresas vascas	Ayudas para reducir la alta tasa de Paro.	Ayudas para reducir la alta tasa de Paro.
Actuaciones Subvencionables	Personal colaborador Material Inventariable: Material Fungible. Viajes Otros gastos	Acciones de formación presencial en aula o en el centro de trabajo Acciones de tutorización individualizada Acciones de formación a distancia	Procesos de enseñanza enmarcados en el proyecto formativo de la empresa.	Becas de formación de Expertos en Comercio Exterior. Becas para realizar prácticas en empresas internacionalizadas y otros organismos de promoción de la internacionalización.	Los contratos de trabajo por tiempo indefinido. Las conversiones en indefinidos de contratos temporales. Las contrataciones adicionales realizadas en los supuestos de convicciones en indefinidos de contratos temporales.	La inserción laboral de determinados colectivos de personas desempleadas con especiales dificultades para el acceso a un puesto de trabajo.
Tipo de Subvención	Subvención no reintegrables	Subvenciones a fondo perdido, hasta un 100% del presupuesto aprobado.	Subvención no reintegrables	Subvención no reintegrables	Subvención no reintegrables	Subvención a fondo perdido
Origen de los Fondos	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Fondo Social Europeo y Presupuesto General de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Universidades con sede en el País Vasco que dispongan de plantilla de equipos investigadores.	Empresas y agrupaciones de empresas. Centro Tutelados de Formación Ocupacional. Centros públicos y concentrados de F.P y centros de iniciación profesional. Municipios, Mancomunidades, cuadrillas y Agencias de desarrollo local. Asociaciones legalmente constituidas. Escuelas y Facultades universitarias.	Aquellas empresas que cuenten con una plantilla de 35 o más trabajadores. Grupos de empresas que cuenten en su conjunto con 50 o más trabajadores Planes de formación Agrupados de empresas. (PYMES).	Las personas que: Vecindad administrativa en la Comunidad del País Vasco con antigüedad de 12 meses, en el momento de la apertura de la solicitud. Titulación de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, Diplomado etc. No tener cumplidos 28 años el día de la solicitud. Dominio del idioma extranjero. No haber sido beneficiario de becas de igual o	Los trabajadores que por cuenta ajena se retiren de la actividad laboral. Las empresas que realicen contrataciones de personas inscritas como desempleadas en un servicio público de empleo.	Los socios trabajadores de una sociedad cooperativa que se retiren de la actividad laboral. Las sociedades cooperativas que sustituyan el puesto de trabajo vacante producido como consecuencia del retiro en la actividad laboral del socio cooperativista.

Identificación	GV19	GV20	GV21	GV22	GV23	GV24
		Entidades públicas o privadas con nivel tecnológico y medios relevantes.		similares características En el caso de las empresas: Ser empresa exportadora u organismo de promoción de la internacionalización y estar ubicada en la CAPV. Contar con un establecimiento de carácter comercial o productivo en el exterior. Elaborar un plan de actividades y formación del becario que abarque todo el periodo de la beca.		
Criterios para la determinación de la cuantía	En función del análisis que realice la Comisión de Evaluación, según criterios preestablecidos	Perfil profesional para el que prepare y nivel de estudios de colectivo destinatario. Características de la entidad solicitante. Existencia de otras fuentes de financiación.	La financiación se determinará según las siguientes determinaciones: El presupuesto financiable total presentado para cada proyecto de acuerdo a los costes contemplados en la orden. La suma total de las cantidades asignables a cada acción de formación. La puntuación asignada al proyecto tras la valoración técnica realizada. La confinación privada necesaria a realizar por las empresas solicitantes. El ajuste final de las ayudas que corresponde a cada empresa beneficiaria, según los recursos financieros disponibles para el ejercicio y el volumen total de las solicitudes aceptadas. La ayuda que finalmente será objeto de liquidación resultará de aplicar a los	Para las becas de formación de expertos en comercio Exterior: El importe de la dotación de la beca será de 14,000 euros, otorgándosele una equiparación con el nivel de vida del país en el que estará. Para las becas para realizar prácticas en empresas internacionalizadas. El departamento dotará cada beca que durará nueve meses con una cuantía que oscilará entre 5,500 y 23,000 euros. La cuantía de cada beca variará dentro de las posibilidades presupuestarias en función del país en que se desarrollen las prácticas.	En función del tipo de acción se han establecido ciertas limitaciones o importes máximos a conceder	Depende de la edad que le falte al socio para jubilarse: Falta de 5 años: 11,719,74 euros. Falta de 4 años: 8,414,17 euros. Falta de 3 años: 5,859,87 euros. Falta 2 años: 3,606,07 euros La contratación de una persona de subvencionará con una cuantía de 4.507.59 euros.

Identificación	GV19	GV20	GV21	GV22	GV23	GV24
			costes en que haya incurrido en la ejecución de las acciones de formación realizadas por el solicitante.			
Obligaciones Beneficiario	<p>Presentar la documentación necesaria para el seguimiento del proyecto; ésta es: Documento de aceptación de la subvención Copia del contrato que vincula al personal colaborador con el centro. Acreditación de la aportación en metálico del 10% del total del proyecto por parte de la empresa beneficiaria del proyecto Informe anual Certificación de gastos Memoria científica anual Informes de empresa</p>	<p>Las empresas o entidades beneficiarias deberán garantizar el destino y la aplicación de las cantidades otorgadas. Deberán hacer constar expresamente el patrocinio del departamento correspondiente, en todas las actividades subvencionadas.</p>	<p>Haber realizado la devolución de cantidades obtenidas en convocatorias anteriores y cuya devolución o reintegro haya sido requerido por la administración competente. Comunicar a la directora de aprendizaje, en el plazo de diez días tras la aceptación de resolución positiva. Comunicar a la dirección de aprendizaje permanente si el solicitante o las empresas participantes, están obligadas por ley o convenio colectivo. Realizar las actividades formativas que fundamenten la concesión de la ayuda, de acuerdo con las bases, condiciones y requisitos formales. Acreditar ante la dirección de aprendizaje permanente la realización de la actividad, así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones. Hacer contar en las publicaciones u otras vías de comunicación, de las acciones realizadas del marco de la convocatoria. Devolver total o parcialmente las ayudas concedidas, cuando exista incumplimiento de los requisitos y obligaciones.</p>	<p>De los becarios: Aceptar la subvención concedida. Utilizar la ayuda para el concreto destino para el cual fue concedida. Facilitar la información requerida, por la oficina de control Económico en el ejercicio de sus funciones de fiscalización. Cumplir con las normas señaladas por la normativa para la justificación de los fondos públicos recibidos. Aceptar y cumplir las normas y las bases de la orden pertinente. Notificar a la Dirección de Internacionalización cualquier incidencia que afecte la finalidad de la beca. Para las empresas: Aceptar y cumplir las normas que plantea la orden. Presentar las memorias explicativas de la actividad realizada por los becarios destacando el cumplimiento de los objetivos.</p>	<p>Garantizar la estabilidad del trabajador. Mantener el nivel de empleo. Garantizar el destino y la aplicación de las ayudas. Facilitar cuanta información les sea requerida por la oficina de control Económico en funciones de fiscalización. Informar a la representación legal de los trabajadores las medidas que la empresa pretende desarrollar en relación con las actuaciones subvencionables.</p>	<p>Garantizar la estabilidad del socio trabajador, cuya contratación haya sido subvencionada. Si se produjera la extinción del contrato, estará obligado a reintegrar las cantidades percibidas. Mantener el nivel de empleo en la plantilla fija existente en el momento de la celebración de las contrataciones subvencionadas, durante los tres años posteriores a su realización. La cooperativa se compromete a garantizar el destino y la aplicación de las ayudas mediante garantías relacionales. Facilitar cuanta información sea requerida por la oficina de control en ejercicio de sus funciones de fiscalización y destino de las ayudas. Informar a los socios trabajadores de las medidas, que la empresa pretende desarrollar en relación con las actuaciones subvencionables.</p>

Identificación	GV19	GV20	GV21	GV22	GV23	GV24
Compatibilidad con otras Subvenciones	Esta subvención es compatible con otras concedidas por otros organismos financiadores para la misma finalidad.	Estas son compatibles con cualquier otro tipo de subvención o ayuda sin que, en ningún caso el importe total de las ayudas sea superior para un mismo fin, al coste total aprobado.	Estas serán incompatibles con cualquier otro tipo de ayuda.	Se considera incompatible con la realización de cualquier trabajo remunerado o con la percepción de otra beca.	Las ayudas a la contratación descritas en este decreto no serán acumulables entre sí. Así mismo serán incompatibles con otras subvenciones que por la misma contratación o conversión de contrato temporal en definido puedan otorgar esta u otras instituciones públicas.	Serán incompatibles con otras subvenciones que, por el mismo objeto y finalidad pueden otorgar estas u otras instituciones públicas, con excepción a las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social.
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Descripción general del proyecto Datos del grupo investigador Ficha de cada uno de los centros Declaración de participación en otros proyectos Memoria del proyecto de investigación Declaración del organismo, centro colaborador y empresa expresando la cantidad en metálico que aporta CV del investigador principal Currículum colectivo del equipo investigador Copia del DNI de los participantes Características de la empresa y de la unidad de I+D Declaración jurada en la que se acredite no estar incursos en sanciones Certificados de estar al corriente con las obligaciones de Hacienda y de la Seguridad Social Declaración de ayudas recibidas o solicitadas	Certificado acreditado de la Hacienda Foral que demuestre que la entidad se encuentra al corriente de sus obligaciones Tributarias. Si la subvención y sus actividades vienen de un ejercicio anterior, se adjuntará un informe del seguimiento, especificando los resultados de creación de empleo obtenidos. Tarjeta de personas jurídicas y entidades en general.	Nombre y razón social del participante. Número de inscripción en la seguridad social. Compromiso de participación CNAE y convenio colectivo de sector. Persona responsable del plan presentado. Fotocopia de la tarjeta de Identificación Fiscal del titular del plan. Original o copia de la documentación acreditativa de la capacidad del Representante legal de la entidad solicitante, para actuar en nombre y representación. Estudio de las necesidades formativas en el que se enmarquen las acciones presentadas. Descripción de las acciones formativas a desarrollar debidamente priorizadas. Declaración jurada, que conste que la empresa solicitante de no encontrarse incurso en procedimientos de reintegro. Declaración jurada de no encontrarse sancionado ni penal administrativamente.	Para las empresas: Poder suficiente de la persona solicitante. Datos explotación, facturación, cifra y destino de las exportaciones y estructura de la implantación en el exterior y en que se va a desarrollar la beca. Titulación e idioma del candidato solicitado. Plan de formación a realizar por el becario. Para los becarios: Currículo Vitae Documentación acreditativa de la vecindad administrativa. La titulación se acreditará mediante fotocopia compulsada del título, o la nota reflejada en un expediente académico. Fotocopia DNI. Dos fotografías recientes tamaño carné. Declaración jurada de no haber sido beneficiario de becas anteriores.	. Documento en el que figuren los hechos que motivan la extinción del contrato. Documento expedido por el organismo correspondiente de cotización cubiertos para tener derecho a la pensión contributiva de jubilación de la seguridad social. Copia del contrato de trabajo Copia de alta de seguridad social de las personas contratadas. Certificado que acredite la antigüedad como desempleada de la persona contratada. Copia del documento de identidad de la persona contratada. Certificado que acredite que la empresa se encuentra al corriente de sus obligaciones Tributales.	Ficha de alta de datos del tercero interesado, firmada y sellada por la persona solicitante. Copia del documento Nacional de Identidad Documento expedido por la entidad correspondiente, acreditando los periodos de cotización para tener derecho a la pensión contributiva de jubilación de la Seguridad Social. Copia del boletín de adhesión que acredite que el socio se ha suscrito a un plan de previsión con una entidad especializada. Acreditación de que la sociedad ha informado a los propios trabajadores de las medidas que pretende desarrollar. Relación nominal de los trabajadores que han cesado su actividad, de los nuevos, y de los que se han incorporado y por los que se solicita la subvención. Copia del documento de identidad de las personas contratadas. Copia de los contratos de sociedad de los trabajadores

Identificación	GV19	GV20	GV21	GV22	GV23	GV24
	Documentación complementaria		Por razones de discriminación. Certificados actualizados de estar al corriente frente a Hacienda.			especificando la jornada. Copia de los contratos de sociedad de los trabajadores especificando la jornada. . Certificado que acredite la fecha de antigüedad de desempleada de la persona. Compromiso de la empresa de no proceder a la reducción de plantilla fija durante tres años.
Plazo Máximo Resolver	57 Días	4 Meses a partir de la finalización del plazo de presentación.	Cuatro Meses	Seis Meses	Seis Meses	Tres Meses
Forma de Pago	El pago de las anualidades se hará con carácter anticipado cada uno de los años. Cuando se trate del último año de ejecución del proyecto, de anticipará el 75% de la subvención del último año. El segundo pago a este último año corresponderá al 25% restante, que se dará una vez la universidad beneficiaria, envíe la documentación correspondiente.	Un primer pago del 70% de la subvención. Un segundo pago del 30% de la subvención, otorgado a la finalización de las acciones. El pago final se cancelará con la siguiente documentación: Memoria de la ejecución del plan formativo. Ficha técnica de cada curso. Documentos acreditativas de abonos y reintegros. Fichas justificativas de algunos gastos.	Un primer pago de hasta el 80% en el momento de la resolución. En el caso de que este primer pago supere los 180,303,64 euros el abono será condicionado Un segundo pago por el resto de la subvención definitiva a la finalización de todas las acciones aprobadas, tras la memoria justificativa y demás documentos exigidos.	Se realizará en cuatro pagos: El primer pago será de 37% del importe total y se efectuará antes de que el becario salga para su destino. El resto de la totalidad de la beca se cancelará en tres cuotas: las dos primeras por importe del 20,5% durante el transcurso de los meses 5º y 10º a contar desde el inicio del disfrute de la beca; y la tercera por importe del 22% durante el 15º mes. Para las becas de prácticas en el exterior: un primer pago del 60% antes que el becario salga a su lugar de destino. El resto en un 40% que se liquidará en el 4º mes que contará desde el inicio del disfrute de la beca, siempre y cuando se esté cumpliendo con sus objetivos.	Se realizará un unido pago para las personas desempleadas, y para las empresas que realice nuevas contrataciones. Y un abono de 50 % en el momento de estimarse la solicitud, para las empresas que realicen un contrato de relevo. El 50% restante en el momento en que se produzca la conversión en contrato por tiempo indefinido.	Se efectuarán en un único pago. El 50% en el momento de concederse la solicitud. El 50% restante transcurrido doce meses desde que se realizaron los contratos objeto de subvención.
Plazo Máximo para presentar la justificación	Para la certificación del gasto, el plazo será de 2 meses posteriores a la finalización del último año de la ejecución del proyecto.	Finaliza el 30 de Marzo del ejercicio siguiente.	Finaliza el 24 de Julio del ejercicio siguiente	Se realizará una revisión mensual del cumplimiento de los objetivos, mediante una memoria que debe remitir el becario.	No especifica	No especifica

Identificación	GV19	GV20	GV21	GV22	GV23	GV24
	Para la memoria final del proyecto en un plazo de 4 meses posteriores a la finalización del último año de ejecución del proyecto.					
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si: El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si: El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.
Mecanismo de Evaluación	Dirección de Política Científica	Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social	Dirección de Aprendizaje Permanente del Departamento de Educación, Universidades e Investigación	Dirección de Internacionalización del Departamento de Industria, Comercio y Turismo	Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social	Dirección de Empleo y Formación

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Departamento de Industria, Comercio y Turismo	Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial S.A.	Departamento Trabajo y Seguridad Social; OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Departamento de Industria, Comercio y Turismo
Objeto	Ayudas para la realización de acciones de intercooperación empresarial	Ayudas para el apoyo al Lanzamiento de Nuevas Empresas de Base Científica y Tecnológica.	Ayudas a la inversión en inmovilizados intangibles y/o materiales nuevos en los sectores industrial, comercial y turístico.	Actuaciones de implantación de sistemas empresariales de gestión de riesgos laborales.	Ayudas para la realización de acciones de asistencia técnica encaminadas a la mejora de la gestión de las Cooperativas y sociedades Laborales.	En el programa POINTER se apoyan los proyectos de: Consolidación de la actividad Internacional. Implantaciones en el exterior
Actuaciones Subvencionables	Estudios de intercooperación Los elaborados entre entidades representativas de las empresas de Economía Social. La incorporación de una sociedad de Economía Social en estructuras de inter cooperación ya constituidas.	Estudios de viabilidad previos a proyectos de investigación industrial. Proyectos de investigación Industrial. Estudios de viabilidad previos a proyectos de desarrollo precompetitivos. Proyectos de desarrollo precompetitivos.	Todas aquellas destinadas a la reducción del coste financiero, de las operaciones de préstamo o de arrendamiento financiero.	Implantación de Sistemas de Gestión de Riesgos Laborales Realización de Auditorías Desarrollo de Herramientas que faciliten la realización de las acciones descritas	La elaboración e implantación del plan de Gestión Anual. La elaboración de un Plan estratégico. La realización e implantación de estudios de organización y/o remuneración de los recursos humanos de la empresa. El asesoramiento en la gestión de los administradores de empresas de economía social con menos de 50 personas trabajadoras durante, al menos, un año.	Consolidación de la actividad internacional: Actividades de promoción Exterior, realizadas en cooperación. Y Actividades de promoción exterior realizadas en nuevos mercados. Implantaciones en el Exterior: Actividades en Implantaciones Comerciales en el Exterior. Y Actividades en Implantaciones Productivas en el Exterior.
Tipo de Subvención	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables
Origen de los fondos	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuesto del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Presupuestos Generales de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Las sociedades cooperativas, Laborales, Las organizaciones asociativas y las estructuras de inter cooperación empresarial de Economía Social ya constituidas.	Las empresas Grandes y PYMES. Las fundaciones y asociaciones de empresas, con independencia de cuál sea su forma legal. Los agentes de la Red	PYMES (del sector Industrial, Comercial y turístico)	Empresas privadas o grupos de empresas radicadas en la CAPV	Podrán acogerse las Cooperativas y las Sociedades Laborales que cuenten con el asesoramiento de una Entidad Consultora Externa.	Las PYMES radicadas en la comunidad autónoma de País Vasco. Para las actividades de promoción exterior realizadas en Nuevos Mercados, las PYMES

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
		Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación.			Las entidades Asociativas de Empresas de Economía Social. No podrán acogerse las Empresas que desarrollen como actividad económica principal, la venta y degustación de bebidas alcohólicas.	tendrán que exportar como mínimo el 20% de su facturación y no ser beneficiarias del programa PIE-PIPE.
Criterios para la determinación de la cuantía	El departamento podrá conceder hasta el 50% de los costes netos, relacionados con las actividades objeto de subvención. El límite general de la suma de las subvenciones por cada empleado es de 30,050 euros. En ningún caso se costeará proyectos imputables que no sean de Economía Social.	El 25% del coste de los proyectos de I+D+i (15% cuando no haya cooperación entre las empresas). Más un 5% de bonificación regional. Más una bonificación del 10% si el beneficiario es una PYME. Más una bonificación del 10% cuando el proyecto se desarrolle en cooperación con los agentes de la red Vasca de Ciencia y Tecnología. Siendo el monte máximo no reintegrable de 250,000 euros por beneficiario y año.	Concederá una subvención a cada operación aprobada correspondiente a 1,5 puntos del interés de la operación con carácter general, más 0,25 puntos de subvención adicional para aquellas operaciones avaladas por una sociedad de garantía. En cualquier caso, la bonificación del tipo de interés no podrá ser superior al tipo de interés nominal al que se ha autorizado o formalizado la operación. Una vez establecidos los puntos e subvención correspondientes a cada operación se calculará el importe de subvención actualizada. El importe máximo anual, no podrá superar 1.500.000 euros.	En función de los siguientes criterios: Aplicación Normas UNE 81900EX, 81901 EX y 81905 EX. Número de trabajadores afectados Grado estimado de calidad de las acciones o herramientas Grado de compromiso del personal directivo con los procesos a implantar Facilidad de adaptación o transferencia del desarrollo Elementos innovadores	Límite máximo en función de los siguientes criterios: Hasta el 75% del coste de las acciones. Hasta el 75% del coste de las acciones previstas en empresas de menos de 50 trabajadores. Hasta el 50% del coste de las acciones previstas en empresas entre 50 y 150 trabajadores. Hasta el 25% del coste de las acciones previstas en empresas de más de 150 trabajadores.	Promoción realizadas en el exterior 1. Actuaciones Ínter empresariales simples. a: máximo de ayuda 30,000 euros. b: máximo de ayuda por participante: 12,000 euros 2. Grupos de promoción a: máximo de ayuda para el conjunto de gastos aprobados 40,000 euros. b: máximo de ayuda por participante 12,000 euros 3. Consorcios de Exportación a: máximo de ayuda para el conjunto de gastos aprobados 50,000 euros. b: máximo de ayuda por participante: 12,000 euros Promoción exterior realizadas en nuevos mercados La subvención podrá ser del 40% del coste de realización del presupuesto aprobado con un límite máximo de 12,000 euros

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
						<p>por mercado y año.</p> <p>Este porcentaje se verá incrementado en un 10% y con un límite de ayuda de los 15.000 euros.</p> <p>En implantaciones comerciales en el Exterior</p> <p>1. Estudio de viabilidad un 30% máximo del coste de realización de presupuesto aprobado con un límite de 12,000 euros.</p> <p>2. Gastos de constitución y otros que se entiendan necesarios, un 30% máximo con un límite de 48.000 euros.</p> <p>En implantaciones Productivas en el Exterior</p> <p>1. Estudios de viabilidad necesarios para su realización un 40% máximo con un límite de 12,000 euros.</p> <p>2. Constitución de la empresa, un 40% máximo</p> <p>3. Otros gastos que se entiendan necesarios un 40% máximo.</p> <p>El límite máximo de subvención global para los conceptos distintos de estudio de viabilidad será de 36,000 euros</p>

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
Obligaciones Beneficiario	A garantizar el destino y la aplicación de las ayudas mediante garantías relacionales	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para las actividades que han sido concedidas.</p> <p>Demostrar el carácter adicional de las actividades de I+D mas allá de las que realiza de forma regular.</p> <p>Facilitar a la dirección de Tecnología y sociedad de Información la realización de las comprobaciones que estime oportunas en relación con las ayudas concedidas.</p> <p>Archivar las facturas definitivas y ponerlas a disposición de la administración General por un periodo de cinco años.</p> <p>Facilitar cuanta información sea requerida por la oficina de control en ejercicio de sus funciones de fiscalización y destino de las ayudas.</p> <p>Comunicar al departamento la obtención de subvenciones o ayudas procedente de cualquier otra administración o ente tanto público como privado.</p>	<p>Facilitar cuanta información requiera la sociedad para la promoción y Reconversión industrial para velar por la correcta aplicación de los recursos públicos.</p> <p>Archivar las facturas y ponerlas a disposición de la administración General durante un periodo de 5 años.</p> <p>Estarán obligadas a facilitar cuanta información les sea requerida por la oficina de control Económico en ejercicio de sus actividades de fiscalización del destino de las ayudas.</p>	Aportar la información para la inspección y control.	<p>Cumplimiento de las obligaciones tributarias, de Seguridad Social, y en materia de subvenciones públicas.</p> <p>A garantizar el destino y la aplicación de las ayudas mediante garantías relacionales. Conforme a lo previsto.</p>	<p>Estarán obligadas a aportar cuanta información sea requerida por el departamento en el desarrollo de las comprobaciones oportunas al desarrollo y ejecución de los proyectos subvencionados.</p> <p>Estarán obligadas a utilizar la subvención para el concreto destino para el que ha sido concedida.</p> <p>El cuadro de facturas presentado por la empresa deberán estar archivadas y a disposición de la Administración pública.</p> <p>Estarán obligadas a facilitar cuanta información les sea requerida por la oficina de control Económico y el tribunal, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.</p>
Compatibilidad con otras Subvenciones	Son compatibles con aquellas otras que con el mismo objeto y finalidad pudieran ser otorgadas por cualesquiera otras administraciones o entes públicos, sin exceder los límites de las sumas totales impuestas.	Si. Siempre y cuando no exceda los límites estipulados.	<p>Las ayudas serán compatibles con las contempladas en el programa Gautuzu Turismo y otros programas de la misma naturaleza.</p> <p>Así mismo resultarán incompatibles con las que se concedan en ejecución</p>	Si, siempre y cuando no supere la cuantía total del proyecto	Son compatibles con otras que con el mismo objeto y finalidad pudieran ser otorgadas por cualquiera otras Administraciones o entes públicos, siempre y cuando la ayuda de la subvención, no exceda los límites establecidos.	Las subvenciones otorgadas por otras administraciones públicas o por entidades privadas que tengan el mismo objeto, sin que las mismas excedan el límite de ayuda establecido.

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
			del programa de ayudas para Nuevas Iniciativas Comerciales.			
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	<p>Solicitud firmada por el representante.</p> <p>Memoria explicativa del proyecto en un caso dado, de la actividad de inter cooperación, indicando fases, duración, metodología.</p> <p>Declaración jurada del representante y del resto de participantes haciendo constar la situación en que se encuentra cualquiera otra ayuda para el mismo proyecto.</p> <p>Alta de datos de tercero interesado.</p> <p>Copia del CIF de las empresas participantes</p> <p>Certificado actualizado de la Hacienda Foral correspondiente</p> <p>Certificado actualizado de la Hacienda Foral correspondiente.</p> <p>Declaración jurada relativa a los procedimientos de reintegro.</p> <p>Acreditación del cumplimiento de las exigencias impuestas por la normativa en materia de Seguridad y Salud Laborales.</p> <p>Fotocopia del NIF de todos los participantes.</p>	<p>Una solicitud que deberá contener la información general de la empresa.</p> <p>Una memoria descriptiva de los datos básicos de la actividad de la empresa.</p> <p>Memoria descriptiva del proyecto de investigación.</p> <p>Copia del poder de representación de la persona solicitante.</p> <p>Declaración jurada que quedará sometida al régimen sancionador tanto administrativo como penal en caso de falseamiento de los datos.</p>	<p>Impreso de solicitud,</p> <p>Fotocopia de escritura de constitución</p> <p>Fotocopia del poder de representación de la persona solicitante.</p> <p>Copia del DNI de la persona solicitante.</p> <p>Copia del CIF de la empresa</p> <p>Informe técnico de la oficina Territorial en cuanto al cumplimiento de adecuación de proyecto a las normas de Ordenación turística.</p> <p>Certificado de Hacienda en el que figure el IAE en que está dada de alta la empresa</p> <p>Cerificado actualizado que acredite que la empresa se encuentra al corriente del cumplimiento de sus obligaciones Tributarias.</p> <p>Certificado actualizado donde acredite que la empresa se encuentra al corriente con sus obligaciones para la Tesorería General de la Seguridad Social.</p> <p>Condiciones de la/s póliza a formalizar o formalizada/s.</p>	<p>Datos de la empresa</p> <p>Programa de actuaciones</p> <p>Declaración jurada sobre la solicitud de otras ayudas</p> <p>Certificado de Hacienda</p> <p>Certificado de la Seguridad Social</p> <p>Impresos específicos</p>	<p>Ficha de alta de datos del tercero interesado, firmada y sellada, por la entidad solicitante y la entidad bancaria correspondiente.</p> <p>Identificación de la entidad solicitante, con indicación del NIF, CNAE domicilio social, representante legal y plantilla.</p> <p>Memoria justificativa y plan de trabajo previsto para la realización de las actividades subvencionables que incluya la duración, la metodología y el presupuesto estimado y detallado.</p> <p>Acreditación del compromiso de apoyo a la colaboración de una entidad consultora, acompañada de los justificantes que acrediten que la empresa consultora cumple los requisitos establecidos.</p> <p>Acreditación del cumplimiento de las exigencias impuestas por la normativa en materia de Seguridad y Salud Laborales.</p> <p>Certificado actualizado de la Hacienda Foral correspondiente que acredite que la Entidad solicitante se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias.</p> <p>Certificado Actualizado de la Tesorería General de la Seguridad social o de la entidad correspondiente.</p> <p>Declaración jurada de la entidad solicitante, en la que</p>	<p>Deberán cumplimentar una solicitud, que deberá contener información general de la empresa, una memoria descriptiva de las acciones a realizar y una declaración jurada o responsable respecto a la veracidad de los datos recogidos en la solicitud.</p> <p>El departamento podrá requerir a la empresa cuanta información o documentación complementaria considere necesaria para la adecuada evaluación de la solicitud.</p>

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
					se haga constar la situación en la que se encuentre cualquier otra ayuda que se haya solicitado, para el mismo fin. Declaración jurada de la entidad solicitante relativa a los procedimientos de reintegro o succionadores que habiéndose iniciado en el marco de las ayudas se hallen aún en tramitación. Balance económico y Cuenta de resultados del ejercicio 2001. Currículo del consultor responsable del trabajo.	
Plazo Máximo Resolver	Seis Meses	Seis Meses	Cuatro Meses	No previsto	Seis Meses	No estipulado
Forma de Pago	Un primer pago del 40% del total de la subvención en el momento de la concesión de la misma. un segundo pago del 60% a la fecha de finalización de la actividad subvencionada.	Un 70% de la subvención concedida tras la notificación de la resolución. El restante 30% se abonará una vez concluido el programa anual y previa presentación e la documentación justificativa. El beneficiario pondrá a disposición del departamento, antes del abono de las ayudas toda la documentación que fuera precisa para la comprobación de los datos pertinentes así como de las facturas definitivas.	Para el pago de las ayudas la entidad beneficiaria deberá presentar: Documento modelo de declaración de la inversión realizada. Cuadro de facturas Copia de las facturas contempladas en el cuadro de facturas Certificado del cumplimiento de obligaciones tributarias y para con la seguridad social. Una vez analizada esta información, se procederá al pago de la subvención en un plazo de cuatro meses siendo el abono de una sola vez a cada entidad financiera.	Se abonará la subvención posterior a la ejecución de la acción subvencionable, para lo cual se deberá aportar memoria justificativa, facturas, documentos que acrediten la publicidad que se ha hecho de la subvención obtenida.	El pago de las ayudas se realizara una vez comprobada toda la documentación aportada por la empresa solicitante. Esta documentación consistirá en por lo menos una memoria o informe de las actividades realizadas, y un cuadro de factura, según el modelo.	El pago de las ayudas se realizara una vez comprobada toda la documentación aportada por la empresa solicitante. Esta documentación consistirá en por lo menos una memoria o informe de las actividades realizadas, y un cuadro de factura, según el modelo.
Plazo Máximo para presentar la justificación	Tres meses	No establece	Tres meses	Previo al abono de subvención	El último día de febrero del año siguiente al de la solicitud.	El último día de febrero del año siguiente al de la solicitud.

Identificación	GV25	GV26	GV27	GV28	GV29	GV30
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si: El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	Si: Pérdida de derecho a la percepción de las cantidades pendientes, y la obligación de reintegrar las cantidades recibidas.	No previsto explícitamente	Si: El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: El órgano competente declarará mediante Resolución, la pérdida del derecho a la subvención y, en su caso, la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco, las ayudas percibidas y los intereses legales correspondientes.
Mecanismo de Evaluación	Dirección de Economía Social	Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial	Se creará una Comisión Ejecutiva del programa, conformada por el Director General de la Sociedad para la Promoción y la Reversión Industrial y tres funcionarios del Área de Promoción Empresarial.	Se constituirá una Comisión de Valoración en Osalan compuesta por el Subdirector Operativo, Responsable de Formación, Documentación y Publicaciones, Responsable de Calidad y Procedimiento.	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social	Departamento de Industria, Comercio y Turismo conjuntamente con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de Cultura	Departamento de Cultura	Departamento de Educación y de Cultura.	Departamento de Industria, comercio y Turismo.	Consejería de Industria, Comercio y Turismo	Departamento de Industria Agricultura y Pesca
Objeto	Subvenciones a las entidades del sector privado para el desarrollo de un plan de Gestión que se considere preciso de acuerdo a sus respectivos planes de Euskera.	Subvenciones a personas jurídicas que desarrollen una labor de promoción difusión y/o normalización del euskera.	Ayudas a la producción de software educativo publicado en Euskera.	Ayudas para la realización de Proyectos de Desarrollo de Nuevos Productos.	Ayudas de apoyo a las actividades de investigación, desarrollo e innovación Tecnológica, para el apoyo a la realización de proyectos de desarrollo tecnológico e innovación.	Medidas de apoyo a las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica que impliquen la colaboración entre la oferta tecnológica y la demanda.
Actuaciones Subvencionables	Traducciones: traducciones al Euskera, adaptaciones de textos en euskera y trabajos de etimología necesarios para la actividad de la empresa. Euskaldunización: del personal relacionado directamente con los objetivos del plan de euskera. Alfabetización: del personal relacionado directamente con los objetivos del plan de euskera. Capacitación: individual o colectiva del personal vasco hablante directamente relacionado con el plan de Euskera. Software: la adquisición o desarrollo de aplicaciones informáticas necesarias para realizar el trabajo en Euskera. Seguimiento y evaluación del plan.	Los planes destinados a incrementar el uso del euskera en las empresas. Los programas destinados a recopilar, salvaguardar y recuperar para su uso social el patrimonio del Euskera. Iniciativas a programas de acción, destinados a promocionar y a facilitar la viabilidad de los materiales elaborados en euskera, especialmente los destinados al público infantil y juvenil. Los programas que tengan por objeto incentivar el hábito de la lectura en Euskera. Los destinados a fomentar el uso del euskera en la radio. Otros como: el uso del euskera en el tiempo de ocio, los destinados a consolidar la competencia lingüística en los niños y jóvenes.	Realización de Software de contenido para trabajar el Euskera. Realización de software básico para ayuda del usuario. Realización de software de contenido para trabajar las demás áreas que no sean propiamente la de Euskera Lenguajes informáticos y sus desarrollos. Componente informático de proyectos multimedia. Programas de Software, aplicaciones y utilidades. Materiales escolares preparados para ser colocados en Internet.	Estudios de Viabilidad previos a proyectos de investigación industrial. Proyectos de investigación industrial. Estudios de viabilidad previos a proyectos de desarrollo pre-competitivos. Proyectos de desarrollo pre-competitivos.	Las actividades de I+D+i elegibles: Estudios de viabilidad previos a proyectos de investigación industrial. Proyectos de investigación industrial. Estudios de viabilidad previos a proyectos de desarrollo pre-competitivos. Proyectos de desarrollo Pre-competitivos.	La investigación Industrial, cuyo objeto es la adquisición de nuevos conocimientos. El desarrollo tecnológico como conjunto de actividades basadas en la investigación aplicada. Las acciones complementarias y de acompañamiento de las anteriores.
Tipo de subvención	No reintegrable	No reintegrable	No reintegrable	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables	Subvenciones no reintegrables, con aval

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
						bancario
Origen de los fondos	Presupuesto atribuido al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Las personas jurídicas constituidas con arreglo a la legislación vigente, e inscritas en el registro correspondiente. Quedan excluidas las entidades mercantiles en cuyo capital sea mayoría la participación de una o varias administraciones públicas y las fundaciones y asociaciones cuya dotación patrimonial esté constituida en su mayor parte, por adaptaciones de administraciones públicas. No podrán presentarse las entidades que mediante convocatoria, recibieron subvenciones para la materialización de actividades o medidas durante los años 2002-2003.	Todas aquellas personas jurídicas privadas constituidas con arreglo a la legislación vigente, e inscritas en el registro correspondiente.	Serán destinatarios de esta convocatoria aquellas empresas/personas productoras de software que estén en posesión de los preceptivos premios legales.	Las grandes empresas o PYMES. Las Fundaciones y asociaciones de empresas, con independencia de cuál sea su forma legal.	Las grandes empresas o PYMES. Las Fundaciones y asociaciones de empresas, con independencia de cuál sea su forma legal. Las entidades de investigación tecnológica integradas en la red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación y acreditadas a tal efecto.	Las empresas industriales o de servicios conexos con la industria. Las fundaciones y agrupaciones Inter.-empresariales con independencia de la forma jurídica que adopten. Las Entidades de Investigación Tecnológica integradas en la Red Vasca de Tecnología y acreditadas a tal efecto.
Criterios para la determinación de la cuantía	Traducciones: máximo 6.000,00 euros. Euskaldunización: máximo 12.000,00 euros Alfabetización del personal Vasco hablante: máximo 12.000,00 euros en total para el abono de las matriculas. Software: máximo 12.000,00 euros Seguimiento y evaluación del plan: máximo 12.000,00 euros en función del	Límites preestablecidos en función del tipo de acción a realizar	Las ayudas concedidas en esta convocatoria se decidirán mediante concurso.	Las subvenciones no reintegrables para las actividades de I+D+i podrán alcanzar hasta los máximos de los porcentajes siguientes: El 25% de los costes elegibles de los proyectos de I+D+i (15% cuando no haya cooperación entre empresas beneficiarias) Más un 5% de bonificación regional dado que el País Vasco es una región	Las subvenciones no reintegrables para las actividades de I+D+i podrán alcanzar hasta los máximos de los porcentajes siguientes: El 20% de los costes elegibles de los proyectos de I+D+i (15% cuando no haya cooperación entre empresas beneficiarias). Más un 5% de bonificación regional dado que el País Vasco es una región	La cuantía de las ayudas de se determinará en función de la modalidad de investigación y desarrollo tecnológico. Proyectos de Investigación Genérica a Realizar dentro de un Proyecto Integrado: Se podrá financiar hasta el 90% de los gastos anuales del proyecto. Las empresas interesadas deberán participar con una

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
número de reuniones, miembros e informes.				<p>asistida. Más una bonificación de 10% si el beneficiario es una PYME Más una bonificación del 10% cuando el proyecto se desarrolle en cooperación con los Agentes de la Red Vasca de ciencia, Tecnología e innovación. Siendo el montante máximo de la subvención no reintegrable de 250.000 euros por beneficiario y año.</p>	<p>asistida. Más una bonificación de 10% si el beneficiario es una PYME Más una bonificación del 10% cuando el proyecto se desarrolle en cooperación con los Agentes de la Red Vasca de ciencia, Tecnología e Innovación, siendo el montante máximo de la subvención no reintegrable de 250.000 euros por beneficiario y año.</p>	<p>financiación mínima del 10% de los gastos anuales. Proyectos de Cooperación: Podrán ser financiados hasta con el 50% de los gastos anuales, para el caso en que la empresa sea una PYME y el 40% cuando no lo sea, de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Departamento de Agricultura y Pesca, con el límite máximo de 60 millones anuales de subvención. Acciones complementarias y de acompañamiento. 1. Las acciones de difusión tecnológica y sensibilización en tecnología podrán financiar hasta el 50%. 2. Para los costes de asesoramiento técnico previo a la solicitud de la patente la financiación podrá llegar hasta el 50%. 3. los costes derivados de proyectos de explotación de los resultados de los proyectos de I+D se financiarán hasta en 30% pudiendo aumentarse hasta el 40%. El proyecto podrá ser financiado hasta con el 50% solo si se cumplen las condiciones establecidas, para este caso.</p>

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
Obligaciones Beneficiario	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Desarrollo integro de la actividad para la que se ha concedido la subvención en los términos fijados en la resolución de concesión.</p> <p>Utilizar la subvención para el concreto destino para la cual ha sido concedida.</p> <p>Comunicar a la dirección de planes de Euskera cualquier incidencia en el desarrollo de la actividad o programa subvencionado.</p> <p>Facilitar a la oficina de control económico la información que le sea requerida en el ejercicio de sus funciones respecto de las subvenciones recibidas con cargo a esta convocatoria.</p> <p>Cuantas obligaciones estén establecidas con carácter general para todos los receptores de ayudas o subvenciones.</p>	<p>El beneficiario estará obligado a presentar cuantas certificaciones se le exijan durante la situación de todas las fases del procedimiento.</p>	<p>El beneficiario está obligado a facilitar cualquier información solicitada por la Oficina de Control Económico o por el Tribunal Vasco de Cuantías Públicas.</p>	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para los fines para la cual a sido concedida.</p> <p>Para las grandes empresas constituye obligación incuestionable para la concesión de la ayuda que demuestren el carácter adicional de las actividades de I+D, más allá de las que realiza de forma regular.</p> <p>Facilitar la dirección de Tecnología y sociedad de la Información la realización de las comprobaciones que estime oportunas en relación con las ayudas concedidas , debiendo aportar los beneficiarios, cuanta información complementaría les sea solicitada.</p> <p>Archivar las facturas definitivas y ponerlas a disposición de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el periodo de cinco años.</p> <p>Facilitar a la Oficina de Control Económico y al Tribunal Vasco de cuentas públicas la información que les sea requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.</p> <p>Comunicar al departamento de industria, comercio y Turismo la solicitud u obtención de subvenciones o ayudas , ingresos o</p>	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para los fines para la cual a sido concedida.</p> <p>Para las grandes empresas constituye obligación incuestionable para la concesión de la ayuda que demuestren el carácter adicional de las actividades de I+D, más allá de las que realiza de forma regular.</p> <p>Facilitar la dirección de Tecnología y sociedad de la Información la realización de las comprobaciones que estime oportunas en relación con las ayudas concedidas , debiendo aportar los beneficiarios, cuanta información complementaría les sea solicitada.</p> <p>Archivar las facturas definitivas y ponerlas a disposición de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el periodo de cinco años.</p> <p>Facilitar a la Oficina de Control Económico y al Tribunal Vasco de cuentas públicas la información que les sea requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.</p> <p>Comunicar al departamento de industria, comercio y Turismo la solicitud u obtención de subvenciones o ayudas , ingresos o</p>	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para los fines para la cual a sido concedida.</p> <p>Están obligados a facilitar cuanta información les sea requerida, por la Oficina de Control Económico y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en el ejercicio de las funciones de fiscalización del destino de las ayudas.</p>

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
				recursos para la misma o similar finalidad. El Departamento de Industria,, comercio y Turismo, podrá requerir en cualquier momento cuanta información y documentación complementaria considere necesaria en orden de la veracidad y comprobación de los datos de la documentación presentada.	recursos para la misma o similar finalidad. El Departamento de Industria,, comercio y Turismo, podrá requerir en cualquier momento cuanta información y documentación complementaria considere necesaria en orden de la veracidad y comprobación de los datos de la documentación presentada.	
Compatibilidad con otras Subvenciones	Son compatibles con aquellas que teniendo el mismo fin pudieran ser otorgadas por cualquier otra institución pública o privada siempre que de ello no derive la sobre financiación en el objeto de las ayudas previstas.	Son compatibles con aquellas que, teniendo el mismo fin, pudieran ser otorgadas por cualquier otra institución pública o privada, siempre que no se derive la sobre financiación en el objeto de las ayudas previstas.	Son compatibles con las ayudas procedentes de cualquier otro ente público o privado, salvo que la suma de ambas supere el costo de producción aprobado según lo señalado en la convocatoria.	Las actividades que se acojan a las ayudas previstas podrán recibir otras ayudas, cualesquiera que sea su naturaleza y el órgano o Administración que las conceda.	Las actividades que se acojan a las ayudas previstas podrán recibir otras ayudas, cualesquiera que sea su naturaleza y el órgano o Administración que las conceda	No previsto
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Documentación relativa a la entidad Fotocopia del DNI del representante legal de la de la persona jurídica como acreditación del poder de representación que ejerza. Fotocopia del NIF. Declaración sustitutiva de la documentación exigida. Documentación relativa a la actividad. Datos identificativos básicos de la empresa en soporte informático. Plan trienal en soporte informático. Plan de acción para el año en curso en soporte informático. Caso de solicitar ayuda por	Documentación relativa a la entidad. Fotocopia del NIF. Declaración sustitutiva de la documentación exigida. La certificación acreditativa de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias. Presupuesto. Relación de otras solicitudes de subvención instadas para el mismo objeto. Documentación complementaria que se desee presentar al efecto de valorar la solicitud. Firma.	Informe de presentación. Justificación del proyecto, dónde y cómo se origina, a que objetivo educativo concreto desea responder y posibilidades concretas de aplicación. Si el proyecto presentado tuviese solicitada la autorización del Departamento de Educación o si ya la hubiere recibido, se deberá presentar la documentación que lo acredite. Avance de la guía didáctica. Presentación y modelo de los textos que tendrá el software. Según los casos, se presentará guión técnico o	Una solicitud, que deberá contener la información de la empresa. Memoria descriptiva de los datos básicos de actividad de la empresa. Memoria descriptiva del proyecto de investigación. Copia del poder de representación de la persona solicitante. Declaración jurada que quedará sometida al régimen sancionador, tanto administrativo como penal vigente, y en caso de falseamiento de los datos, respecto a la veracidad de los siguientes aspectos: Que se encuentra al corriente de sus	Una solicitud, que deberá contener la información de la empresa. Memoria descriptiva de los datos básicos de actividad de la empresa. Memoria descriptiva del proyecto de investigación. Copia del poder de representación de la persona solicitante. Declaración jurada que quedará sometida al régimen sancionador, tanto administrativo como penal vigente, y en caso de falseamiento de los datos, respecto a la veracidad de los siguientes aspectos: Que se encuentra al corriente de sus	Datos generales del beneficiario. Memoria descriptiva del proyecto, con determinación de las actuaciones a realizar en el año para el que solicita la subvención. Presupuesto desglosado, anualmente, del proyecto. Fotocopia del poder notarial de la persona solicitante. Fotocopia de las dos últimas declaraciones del Impuesto de sociedades. Justificación documental de hallarse al corriente en sus obligaciones con la Seguridad social y con la Hacienda Foral al momento de presentarse la solicitud.

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
	<p>capacitación idiomática. Presupuesto desglosado y detallado de ingresos y gastos del proyecto. Relación de otras solicitudes de subvención instadas para el mismo objeto. Documentación complementaria que se desee presentar al efecto de valorar la solicitud. Documentación para el libramiento de pagos.</p>		<p>demo o programa original. Presupuesto detallado y justificado, en el modo habitual de cada empresa/persona productora. Documentación de la empresa/persona productora. Cuando el/la solicitante es una persona , fotocopia de su DNI. Si es una empresa, se presentará acta o escritura de constitución, nombramiento del representante legal y copia de su DNI. Copia de alta o del último recibo del Impuesto sobre Actividades Económicas. En caso de empresas de producción se deberá presentar copia de su NIF. Certificado extendido de por la Diputación Foral o Hacienda Pública correspondiente, acreditando que la empresa/persona productora se encuentra al corriente de los pagos de los impuestos. Certificado acreditativo de estas al corriente en los pagos de Seguridad Social, sólo en el caso de empresas (S.A., S.L., COOP). Declaración jurada, firmada y sellada por el representante legal de la empresa acreditando la posesión de los derechos</p>	<p>obligaciones con Hacienda. Que tratándose de una PYME sus características se correspondan, con la calificación de PYME según las normas comunitarias. Que no tienen vinculación ni dependencia de las Administraciones Públicas, ni pertenecen a la Administración Industrial. Que no se encuentran incursos en ninguna causa de prohibición o inhabilitación. Ayudas que para el mismo proyecto hayan sido concedidas y/o solicitadas de otras instituciones públicas o privadas.</p>	<p>obligaciones con Hacienda. Que tratándose de una PYME sus características se correspondan, con la calificación de PYME según las normas comunitarias. Que no tienen vinculación ni dependencia de las Administraciones Públicas, ni pertenecen a la Administración Industrial. Que no se encuentran incursos en ninguna causa de prohibición o inhabilitación. Ayudas que para el mismo proyecto hayan sido concedidas y/o solicitadas de otras instituciones públicas o privadas.</p>	<p>Fotocopia de la escritura de Constitución de la Sociedad y de la inscripción en el registro Mercantil. Fotocopia del NIF/CIF. Fotocopia del alta en Licencia Fiscal o en su caso en el Impuesto de Actividades Económicas. Fotocopia de la Inscripción en el Registro Industrial, en su caso.</p>

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
			de autor o permisos de autor necesarios para llevar a cabo el proyecto.			
Plazo Máximo Resolver	Dos Meses	Un mes	Seis meses	Seis Meses	Seis meses	3 meses
Forma de Pago	El abono se realizará una vez recibidos y verificados los documentos exigidos. Para la materialización del pago, la entidad beneficiaria deberá presentar certificado actualizado que acredite que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Certificado que acredite que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad social y/o con la entidad de previsión correspondiente.	El 50% en el plazo de treinta días contados a partir de la recepción de la resolución adoptada por la Vice consejero de Política de Lingüística. El resto previa justificación de la primera parte de la subvención mediante la presentación de los justificantes necesarios.	Una vez comprobada la idoneidad de los software diseñado con los criterios preestablecidos por el órgano otorgante. Los beneficiarios podrán solicitar un adelanto del 50% de la ayuda concedida, previa presentación de un aval bancario o de una entidad aseguradora.	Un 70% de la subvención concedida, tras la notificación de la resolución. El restante 30% se abonará una vez concluido el programa anual y previa presentación, en las Oficinas Territoriales del Departamento de Industria y Turismo, en el mismo Departamento o la Sociedad para la Promoción y Reconversión de Industrial.	Un 70% de la subvención concedida, tras la notificación de la resolución. El restante 30% se abonará una vez concluido el programa anual y previa presentación, en las Oficinas Territoriales del Departamento de Industria y Turismo, en el mismo Departamento o la sociedad para la Promoción y Reconversión de Industrial.	Un 50% de la subvención concedida, de forma inmediata a la comunicación de la resolución. El restante 50% se abonará una vez concluido el programa anual y previa presentación de la documentación justificativa.
Plazo Máximo para presentar la justificación	Tras la finalización de la actividad subvencionada	9 meses	1 año	Debe realizarse durante el primer trimestre siguiente al del año concluido.	Debe realizarse durante el primer trimestre siguiente al del año concluido.	Culminación de la actividad subvencionada
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantas pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantas pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantas pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantas pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantas pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	La cancelación de la misma, y la obligación de reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.
Mecanismo de Evaluación	Dirección de Planes de Euskera	Vice-Consejería de Política Lingüística	Comisión conformada por el Vice consejero de Educación, Director de Innovación Educativa, Jefe del Servicio de Euskera, un miembro del Servicio de Ordenación Académica, nombrado por el Vice	Departamento de Industria, Comercio y Turismo conjuntamente con la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial	Creación de un órgano de evaluación conformado por el Director de Tecnología y Sociedad de la Información del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, el Director de Promoción Industrial, un	Se creará un órgano de evaluación compuesto por el Director de Tecnología y Telecomunicaciones del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca, el Director de Política Industrial, un representante

Identificación	GV31	GV32	GV33	GV34	GV35	GV36
			consejero de Educación		representante de la Unidad Estratégica de Tecnología e Innovación de la SPRI, y un técnico de la Dirección de Tecnología y Sociedad de la Información del Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	de la Unidad Estratégica de Ciencia y Tecnología de la SPRI, un técnico de la Dirección de Tecnología y Telecomunicaciones.

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
Ámbito	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco	Autonómico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de cultura	Departamento de Agricultura y Pesca	Departamento de Agricultura y Pesca.	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.	Departamento de Agricultura y Pesca	Departamento de Industria, Turismo y Comercio.
Objeto	Subvenciones para las entidades privadas que desarrollen actividades de promoción del euskera fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco y dentro del ámbito territorial del euskera.	Ayudas para promover y estimular en los sectores agrario, pesquero y alimentario, las actividades investigación, desarrollo e innovación.	Ayudas para la mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios y silvícola. Ayudas para la mejora de la transformación y comercialización de productos Pesca y acuicultura. Ayudas para la mejora de la transformación y comercialización de otros productos agroalimentarios y de la alimentación.	Ayudas para mejorar la ocupabilidad de las personas y articular la integración coherente en un itinerario individualizado y consensuado para el desarrollo de una ocupación.	Regula las medidas de fomento a las inversiones para primera transformación y comercialización de los productos agro-pesqueros producidos en el País Vasco.	Ayudas para el apoyo a la investigación Estratégica realizadas por Entidades de Investigación, Desarrollo e Innovación.
Actuaciones Subvencionables	Actividades encaminadas a transmitir el Euskera a las nuevas generaciones y buscar nuevos hablantes. Promocionar el uso del euskera. Cultivar y fortalecer la calidad del Euskera. Líneas de investigación dirigidas a conocer mejor el desarrollo sociolingüístico del Euskera. Posibilitar la colaboración entre los distintos consejos asesores del euskera.	<i>Investigación Fundamental:</i> como actividades que no estén vinculadas a objetivos industriales o comerciales de empresas determinadas y garanticen una amplia difusión de los resultados. <i>Investigación industrial Básica:</i> como investigación planificada o estudios críticos cuyo objeto es la adquisición de nuevos conocimientos que puedan servir de utilidad para la creación de nuevos productos. <i>Proyectos de desarrollo competitivo:</i> como la materialización de los resultados de la investigación industrial en	Las inversiones que realicen las empresas de los sectores de actividad identificados en el plan de Desarrollo Rural de la CAPV La realización, la transformación y comercialización de otros productos agrarios. Desarrollo de nuevas posibilidades de transformación de los productos de pesca y acuicultura. Renovación tecnológica de la industria mediante la modernización de las instalaciones. Inversiones de mejora de las condiciones técnico-sanitarias y medioambientales de la	Acogida y derivación. Diagnostico personal y profesional. Elaborar el Plan Personal de Inserción Laboral. Prescripción de recursos para el empleo. Coordinación de las entidades autorizadas para el prestación de acciones del catálogo para el empleo. Motivación. Habilidades Sociales y de Comunicación. Técnicas de búsqueda de empleo. Pre emprender. Centro de empleo.	Tecnificación de los procesos de transformación y comercialización en origen a los productos agro pesqueros. Campañas de promoción y prestigio de productos Agro pesqueros autóctonos. Inversiones para la industrialización en origen a los productos Agro pesqueros.	Actividades de investigación y desarrollo, trabajos sistemáticos basados en conocimientos. Generación de infraestructura y adquisición de equipamiento tecnológico avanzado, así como la mejora de las instalaciones y servicios. Actividades de capacitación y formación de alto nivel del equipo investigador. Actividades vinculadas a la firma de acuerdos de cooperación internacional. Actividades de vigilancia científica tecnológica. Estancias de investigadores y tecnólogos de Agentes de

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
		un plano o diseño para productos. <i>Innovación:</i> la realización de inversiones en el sector de la transformación y comercialización de productos.	empresa. Apoyo al rendimiento de las empresas y a su reubicación motivada por mejoras sanitarias y/o medioambientales. Diseño de nuevas estrategias de comercialización y marketing. La inversión en activos fijos, relacionada con la creación de un nuevo establecimiento, la implicación de un establecimiento existente. La inversión en activos fijos consistente en el traspaso de un establecimiento que haya cerrado o que hubiese cerrado de no procederse a su readquisición.			la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación en ciencias de excelencia del extranjero. Estancias de Investigadores y Tecnólogos de prestigio internacional. Recuperación en los Agentes Científico-Tecnológicos de Investigadores y Tecnólogos formados en el extranjero.
Tipo de subvención	No reintegrable	Anticipos reintegrables	Subvenciones a fondo perdido, o en forma de ayuda a la reducción del coste financiero (préstamos)	No reintegrables	No reintegrables	No reintegrables
Origen de los fondos	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV	Presupuesto General de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Todas aquellas personas jurídicas privadas que se hallen constituidas con arreglo a la legislación vigente e inscritas en el registro correspondiente.	Las personas físicas o jurídicas o agrupaciones de empresas de los sectores agrario pesquero y alimentario, así como las empresas tecnológicas o de servicios, sean personas físicas o jurídicas que desarrollen proyectos para dichos sectores.	Las personas físicas o jurídicas que contengan y financien las inversiones y gastos que se consideren subvencionables.	Los ayuntamientos o Mancomunidades de municipios. Las agencias de desarrollo Económico y Empleo Locales. Los centros de formación Profesional Públicos o Privados concertados con la red Pública. Las entidades	Agrupaciones de productores del sector. A las empresas que realicen inversiones nuevas para la transformación de productos Agropesqueros. Las agrupaciones de productores del sector para acceder a la titularidad de empresa.	Podrán ser beneficiarios los Agentes científico-Tecnológicos integradas en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación acreditadas a tal efecto.

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
				colaboradoras de servicios sociales. Las entidades sin fines de lucro en general que tengan recogido el objeto social en la función de apoyo a personas desempleadas.		
Criterios para la determinación de la cuantía	Como máximo el 50% del total de la cuantía	Si se trata de innovación en inversiones en el sector de Transformación y comercialización no sobrepasarán el 40% del equivalente de la subvención. Si se trata de innovación como apoyo técnico al sector agrario, no sobrepasará los 100.000 euros por beneficiario en un periodo de tres años. Si se trata de ayudas para PYMES el 50% de los costes subvencionados. La cuantía de los gastos reintegrables será del 90% de los conceptos considerados subvencionables del proyecto, con un límite de 2.000.000 euros por proyecto.	Ayudas directas a la inversión: realizadas por PYMES se subvencionará un máximo de tres puntos de tipo de interés nominal sobre el menor de: 1. la diferencia existente entre la inversión subvencionable y la subvención concedida como ayuda directa. 2. El importe del préstamo/s y/o arrendamientos financieros formalizados por la entidad financiera. En el caso de las inversiones realizadas por PYME ayudas a la reducción del coste financiero de las operaciones tanto de préstamo como de arrendamiento financiero. El total de las ayudas públicas directas concedidas no podrá exceder del 40% del coste total. Las acciones que reduzcan los efectos sobre el medio ambiente podrán ascender hasta el	Se financiarán mediante subvenciones a fondo perdido: 33 euros en procesos de tipo individual y 80 euros en procesos de tipo grupal. 9.000 euros por año en concepto de uso de tiempo completo de la instalación. 33.000 euros como máximo por año en concepto del coste salarial y de cotización empresarial a la Seguridad social de la persona orientadora.	Las ayudas consistirán en subvenciones de hasta el 50% del costo de contratación de personal. De hasta el 30% de la inversión con carácter general. De hasta el 35% de la inversión, cuando vayan dirigidos a la transformación de la producción propia, individual. De hasta el 45% de la inversión cuando vaya dirigida a la transformación y comercialización de la producción propia de forma colectiva.	Las ayudas de determinarán a través de la aplicación de un porcentaje de los costes subvencionables: 1. para las actividades de I+D+I: Hasta el 100%. 2. Para la creación de infraestructuras: Hasta el 100%. 3. Para las estancias de investigadores: hasta el 75%. 4. para la recuperación de investigadores: hasta el 75%. 5. Para las firmas de acuerdos de cooperación internacional: hasta el 70%. 6. Para el desarrollo de observatorios de vigilancia científica y tecnológica: hasta el 75%. 7. Para la realización de actividades de difusión y transferencia de tecnología: hasta el 75%.

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
			50% de los costes totales. En el caso de las inversiones realizadas por un PYME podrá incluir hasta un 10% del monte del coste total. Serán ayudas a fondo perdido: El total de las ayudas no podrá exceder del 20% del coste total de la subvención, correspondiendo al beneficiario una aportación mínima del 80% de dicho coste. No obstante el porcentaje podrá aumentar en un 10% en las inversiones realizadas por PYMES.			
Obligaciones Beneficiario	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para el destino concreto con el que ha sido concedida.</p> <p>Facilitar a la Oficina de Control Económico del departamento de Hacienda y Administración Pública Tribunal Vasco de Cuentas Públicas cuanta información les sea requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las subvenciones.</p>	<p>Utilizar el anticipo para el concreto destino para el que ha sido concedido.</p> <p>Poner a disposición del Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco toda la documentación necesaria para que pueda verificar la ejecución de la inversión y la realización del gasto.</p> <p>Facilitara la Dirección de Investigación Agro pesquera y Alimentaria el seguimiento técnico de los proyectos para los que se ha concedido los anticipos reintegrables.</p> <p>Facilitar a la oficina de Control económico y al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas cuanta información le sea</p>	<p>Utilizar la ayuda para el concreto destino para el que ha sido concedido.</p> <p>Mantener las inversiones objeto de subvención durante, al menos cinco años posteriores a su realización.</p> <p>Poner a disposición tanto del departamento de Agricultura del Gobierno Vasco como de la Comunidad Europea, toda la documentación necesaria para que estos puedan verificar la ejecución de la inversión y la realización del gasto.</p> <p>Facilitar a la oficina de Control Económico y al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas cuanta información le sea</p>	<p>Garantizar y comprometerse formalmente a la dedicación en exclusiva de sus recursos humanos y técnicos especializados en Orientación para el empleo a la realización de las acciones de orientación establecidas.</p> <p>Utilizar adecuadamente todos aquellos elementos identificativos del Servicio de Orientación que le sean proporcionados por el Departamento de Justicia y Seguridad Social, cumpliendo las directrices que se establezcan en la relación con su curso.</p> <p>Difundir el presente programa entre las posibles personas usuarias del</p>	<p>Deberá contratar un seguro de las construcciones, instalaciones y maquinaria contra los riesgos y por las cuantías mínimas.</p> <p>Deberá justificar hallarse al corriente de sus obligaciones Fiscales y económico – Laborales.</p> <p>Los proyectos deberán adecuarse a las líneas de política económica establecidas por el Departamento de Agricultura y Pesca, para cada sector del producto.</p> <p>Deberán ajustarse en cuanto a número de productores integrados, volúmenes de producción y demás condiciones específicas.</p>	<p>Utilizar la subvención para las actividades para la que ha sido concedida.</p> <p>Mantener las facturas definitivas archivadas y a disposición de la Administración General del País Vasco durante un periodo de 5 años.</p> <p>Facilitar a la Dirección de Tecnología y sociedad de la información la realización de las comprobaciones que estime oportunas en relación con las subvenciones concedidas, debiendo aportar los beneficiarios cuanta información complementaria les sea solicitada.</p> <p>Facilitar a la Oficina de</p>

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
		<p>requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de los anticipos. Comunicar por escrito a la Dirección de Investigación Agro pesquera y Alimentaría la obtención de otras subvenciones y ayudas para la misma finalidad. Comunicar por escrito a la Dirección de Investigación Agro pesquera y Alimentaría la modificación de cualquier circunstancia tanto objetiva como subjetiva que hubiese tenido en cuenta para la concesión de los anticipos reintegrables. Presentar a la Dirección de Investigación Agro pesquera y Alimentaría durante el periodo de carencia de la devolución del anticipo reintegrable. Reintegrar los anticipos recibidos en los términos establecidos. Liquidar los bienes adquiridos por el beneficiario a cargo del proyecto y el importe resultante reintegrado en la entidad colaboradora en el momento de la liquidación en el supuesto que el proyecto sea declarado fallido.</p>	<p>requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas recibidas. Comunicar al Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, la obtención de otras subvenciones y ayudas para la misma finalidad, procedente de cualquier administración o ente tanto público como privado. Comunicar al Departamento de Agricultura y Pesca la modificación de cualquier circunstancia, tanto objetiva como subjetiva, que hubiese tenido en cuenta para la concesión de la subvención.</p>	<p>mismo. Inscribir en el Servicio Vasco de colocación, al inicio del proceso de orientación a aquellas personas que no se hallen registradas en el mismo. Contactar con los candidatos potencialmente usuarios enviados por los Servicios Dependientes del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social para iniciar el proceso de orientación. Proporcionar información e incorporar datos relativos a la gestión de las acciones. Garantizar que cada persona reciba una atención personalizada, profesional, completa y de calidad. Hacer un uso no sexista del lenguaje y fomentar la igualdad de oportunidades. Comunicar a la entidad concedente la modificación de cualquier circunstancia que hubiese sido tenido en cuenta para la concesión de la subvención. Asumir funciones de prospección de mercado de trabajo. Asumir personas desempleadas en actividades de orientación para el empleo procedentes de comarcas sin servicios de orientación para el empleo.</p>		<p>Control Económico y Tribunal Vasco de cuantas públicas la información que le sea requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas. Cumplir las normas recogidas en la orden. Comunicar al Departamento de Industria, Comercio y Turismo la solicitud u obtención de subvenciones o ayudas, ingresos o recursos para la misma o similar finalidad, procedente de cualquier Administración o ente Público o Privado.</p>

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
Compatibilidad con otras Subvenciones	<p>Son compatibles con aquellas que teniendo el mismo fin pudieran ser otorgadas por cualquier otra institución pública o privada, siempre que de ello no se derive la sobre financiación.</p> <p>Son incompatibles con aquellas que teniendo el mismo fin, pudieran ser otorgadas por el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.</p>	<p>Las ayudas otorgadas por otras administraciones públicas o por entidades privadas que tengan el mismo fin, en cuanto no superen los límites establecidos.</p>	<p>Serán compatibles con cualquiera otras concedidas por otras Administraciones Públicas u por Entidades privadas, siempre que la suma de las subvenciones concedidas no supere los límites establecidos.</p>	No previsto	<p>Las ayudas serán incompatibles con cualesquiera otras establecidas por la Administración Pública, excepto las de carácter Fiscal establecidas por las Diputaciones Forales y Ayuntamientos.</p> <p>No obstante; serán compatibles las subvenciones establecidas por las diputaciones Forales y en su caso los Ayuntamientos para los Mataderos de la Red Pública de Mataderos del País Vasco.</p>	<p>Las actuaciones de los Agentes Científico-Tecnológicos que se acojan a las ayudas establecidas podrán recibir otras ayudas, cualesquiera que sea su naturaleza y el órgano o Administración que las conceda.</p>
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	<p>Documentación relativa a la entidad.</p> <p>Documentación relativa a la subvencionada.</p> <p>Documentación en el libramiento de pagos.</p> <p>La certificación acreditativa de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias.</p> <p>El presupuesto.</p> <p>Relación de otras solicitudes de subvención instadas para el mismo objeto.</p> <p>Documentación completaría que se desee presentar al efecto de valorar la solicitud.</p>	<p>Declaración jurada de la veracidad de todos los datos suministrados.</p> <p>Datos de la empresa.</p> <p>Información financiera.</p> <p>Memoria descriptiva detallada del proyecto a realizar que contenga las actividades concretas a realiza, los objetivos, los resultados y beneficios a obtener, plazo de ejecución, y vitae y tiempo de dedicación del personal dedicado al proyecto.</p> <p>Memoria que contenga el análisis de viabilidad técnico-económica del proyecto.</p> <p>Presupuestos desglosados del coste del proyecto.</p>	<p>Impresos 1 a 9 debidamente cumplimentados.</p> <p>Copia de la escritura de la Constitución de la empresa y modificaciones posteriores.</p> <p>Fotocopia del NIE y de la escritura de apoderamiento y representante legal.</p> <p>En caso de industrias Cárnicas, fotocopia del registro sanitario o solicitud del mismo.</p> <p>Fotocopia del impuesto sobre sociedades de los últimos ejercicios, o en el caso de empresarios individuales, fotocopia del anexo correspondiente al</p>	<p>Una declaración jurada, firmada por la persona representante legal de la entidad colaboradora solicitante.</p> <p>Certificados actualizados y por duplicado de la Hacienda Foral y de la Tesorería General de la Seguridad Social o entidad de previsión social que corresponda, acreditativos, de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con las entidades citadas.</p> <p>Fotocopia de la tarjeta de personas jurídicas y entidades en general.</p> <p>Memoria descriptiva del modelo de orientación para el empleo.</p> <p>Memoria descriptiva, que</p>	<p>Memoria descriptiva de la agrupación o empresa, y del proyecto de inversión, debiendo constar los datos exigidos.</p> <p>Justificación de hallarse al corriente en las obligaciones fiscales y Económico-Laborales.</p>	<p>Memoria detallada del proyecto, en soporte papel o electrónico.</p> <p>Fotocopia de la tarjeta de Identificación fiscal.</p> <p>Copia del poder de la persona solicitante.</p> <p>Certificado de hallarse al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social.</p> <p>Impreso de datos básicos de actividad.</p> <p>Declaración jurada respecto a la veracidad de los siguientes aspectos: número de trabajadores existentes en la planilla hasta el 31 de diciembre, cifra de facturación hasta el 31 de diciembre, y cifra del balance anual al 31 de diciembre.</p>

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
		<p>Certificados actualizados de hallarse al corriente en los pagos con la Seguridad Social y con las Obligaciones Tributarias. Copia de los Estatutos sociales de la Empresa. Copia de la escritura de constitución y fotocopia de la tarjeta de Identificación Fiscal, tanto de las personas como de las agrupaciones empresariales. Fotocopia del DNI y de la escritura que acredite el poder de representación de la persona solicitante. Copia de las cuentas auditadas del último ejercicio o en su defecto copia de las dos últimas declaraciones del Impuesto de sociedades. Impreso de alta de terceros.</p>	<p>rendimiento de Actividades empresariales de la Declaración de IRPF de los últimos ejercicios. Para las empresas obligadas por ley auditarse, copia de la auditoria del último ejercicio. Justificación documental actualizada de hallarse la empresa solicitante al corriente de sus obligaciones Tributarias así como con la Seguridad Social. Copia del plan estratégico o estudio de viabilidad, caso de que la empresa disponga del mismo. En el caso de que el solicitante desee acogerse a las ayudas financieras, documento de condiciones de autorización de operación debidamente cumplimentado o la póliza de formalización de la operación.</p>	<p>recoja de forma detallada la actividad realizada en los últimos cuatro años. Informe descriptivo de las características de emplazamiento de la entidad beneficiaria. Relación de personal propuesto para la realización de las acciones objeto.</p>		
Plazo Máximo Resolver	Dos Meses	Seis Meses	Seis Meses	Cuatro Meses	Dos Meses	Seis Meses
Forma de Pago	<p>Un primer pago del 75% de la subvención total, en el plazo de un mes a partir del día en que el interesado haya aceptado la subvención. En el segundo plazo, si se procede se pagará la cantidad restante en el plazo de un mes a partir</p>	<p>Se abonarán en base al nivel de desarrollo del proyecto, pero en ningún caso de podrá exceder un 40% del total de la subvención.</p>	<p>El pago será único, y el de los proyectos plurianuales anual, de forma que hará tantos pagos como ejercicios presupuestarios en los que se prolongue la inversión, y se realizará previa justificación de la inversión mediante los</p>	<p>Un primer pago del 15% de la subvención otorgada. A la totalidad de las entidades beneficiarias cinco pagos bimensuales consecutivos del valor de las acciones incluyéndose en cada uno de los pagos el 15% del coste correspondiente al Centro</p>	<p>Por anualidades vencidas y contra justificación de los gastos ocasionados. Al finalizar la campaña, contra justificación de los gastos de la misma. Contra certificación total o parcial de las inversiones materializadas, en la forma que determine para</p>	<p>Un 50% de la subvención concedida, de forma inmediata a la comunicación de la resolución. El restante 50% se hará efectivo gradualmente a la finalización de cada ejercicio económico en que proceda su abono y previa</p>

Identificación	GV37	GV38	GV39	GV40	GV41	GV42
	del día en que se reciba la documentación completa para la justificación de la subvención.		documentos presentados por los beneficiarios. El plazo para el pago de la ayuda será como máximo de tres meses desde la correcta presentación de los justificantes de la inversión o gasto.	de Empleo. Un último pago a la finalización del plazo de ejecución.	cada caso de Industrias y Comercialización Agropecuarias.	presentación de la documentación justificativa.
Plazo Máximo para presentar la justificación	4 meses	3 Meses.	15 de septiembre de cada año.	No previsto	No previsto	No previsto
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	No previsto	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.
Mecanismo de Evaluación	Se constituirá un Tribunal Calificador conformado por la Directora de Coordinación, dos personas de reconocido prestigio representando a entidades responsables de la política lingüística en Navarra e Iparralde, un miembro del Consejo Asesor del Euskera, un técnico de la Dirección de Coordinación	Dirección de Investigación Agro pesquera y Alimentaria	Constitución de una Comisión de Valoración, compuesta por tres técnicos de la Vice consejería de Agricultura y Desarrollo Rural	Dirección de Empleo y Formación	Departamento de Agricultura y Pesca y la Dirección de Industria y Comercialización Agro pesqueras	Se constituirá un órgano de evaluación presidido por el Director de Tecnología y Sociedad de la Información del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, un representante de la Unidad Estratégica de Ciencia y Tecnología de la SPRI y un técnico designado por la Dirección de Tecnología y Sociedad de la Información

Identificación	GV43	GV44	GV45
Ámbito	Académico Gobierno Vasco	Académico Gobierno Vasco	Académico Gobierno Vasco
Órgano Otorgante	Departamento de Industria Comercio y Turismo.	Departamento de Industria Comercio y Turismo.	Departamento de Agricultura y Pesca.
Objeto	Ayudas para los planes de actuación de la actividad no económica de los Agentes Científico – Tecnológicos integrados en la Red Vasca de Ciencia, Tecnológica e Innovación, a realizar en uno o varios ejercicios.	Ayudas para apoyar la iniciación y asentamiento de las PYMES vascas en los mercados exteriores.	Ayudas para el diagnóstico e implantación de sistemas de gestión de la calidad y/o la incorporación de nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS).
Actuaciones Subvencionables	Movilidad internacional, para la formación de investigadores excelentes de las entidades de Investigación de la Red Vasca de Ciencia, Tecnológica e Innovación. Difusión de la investigación Científico-Tecnológica. Otras actividades como estudios, informes, que planteen los Agentes Científico-Tecnológicos y que se considere de interés para la Administración General, apoyar dado el carácter estratégico de las mismas.	Organización de ciclos Plan de Formación Aplicada al Marketing que permitan a las empresas participantes contar con un plan estratégico. Acciones de promoción Exterior. Promotor PIE-PIPE 2000 que facilitará la asistencia técnica especializada e intervendrá en la elaboración del plan de internacionalización de la empresa y puesta en marcha. Colaborador PIE-PIPE 2000 ejecutivo que se incorpora a la empresa con el objetivo de servir de apoyo a la puesta en marcha del plan de Internacionalización, con la ayuda del promotor.	Implantación de sistemas de calidad. Implantación de las nuevas Tecnologías de la Información y de las comunicaciones que tiendan a integrar todos los otros procesos de la empresa.
Tipo de subvención	No reintegrable	No reintegrable	No reintegrable
Origen de los fondos	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV	Presupuestos Generales de la CAPV
Entidades Beneficiarias	Podrán acceder a las ayudas, los Agentes Científico-Tecnológicos integrados en la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación de Euskadi. Los Centros Tecnológicos y sus Corporaciones y Alianzas Tecnológicas. Los Centros de Investigación Cooperativa.	PYMES radicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco que no exporten o sean débilmente exportadoras o que carezcan o necesiten reforzar su planificación exterior o que presenten problemas estructurales en su actuación exterior. Las corporaciones sectoriales de base privada, con personalidad jurídica propia , que sin ánimo de lucro y con carácter habitual presten de apoyo a la Pymes.	Las personas físicas o jurídicas del sector Agroalimentario.
Criterios para la determinación de la cuantía	Las ayudas se materializarán a través de la aplicación de un porcentaje de los gastos subvencionables: Hasta el 100% , el 70%, el 90% y el 75% dependiendo de las actividades a realizar.	Organización de ciclos Plan de Formación Aplicada al Marketing, PFAM. (hasta el 100% del déficit generado por la organización de estos ciclos) Apoyos a las acciones de promoción exterior y coste del promotor PIE-PIPE 2000. (ayuda hasta un 20% del costo de realización del presupuesto aprobado, con un límite de 700.000 pesetas; 4.207.08 euros).	Ayudas que no superarán el 40% del gasto subvencionado, pudiendo incrementarse este hasta en un 50%: en caso de que la empresa sea una nueva creación un 5%; o en caso de que la empresa sea con categoría de Microempresa un 5%.

Identificación	GV43	GV44	GV45
Obligaciones Beneficiario	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Utilizar la subvención para las actividades a incluir en los planes de actuación de la actividad no económica para las que ha sido concedida.</p> <p>Mantener un control de costes que diferencie la actividad económica y no económica que realiza la entidad.</p> <p>Mantener la masa investigadora económica para el período al que se halla recibido la subvención.</p> <p>Hacer patente, en las actividades de subvención.</p> <p>Facilitar a la Dirección de Tecnología la comprobaciones oportunas relacionada con la información complementaria que le sea solicitada a los beneficiarios.</p> <p>Facilitar a la Oficina de control Económico y al Tribunal Vasco de cuentas Públicas la información que le sea requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.</p> <p>Comunicar al Departamento de Industria, Comercio y Turismo la solicitud u obtención de subvenciones o ayudas, ingresos o recursos para la misma o similar finalidad.</p>	<p>Aceptar la subvención concedida.</p> <p>Realizar las acciones para las que la subvención ha sido adjudicada.</p> <p>Facilitar a la Oficina de Control Económico y al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas la información que le sea requerida en el ejercicio de sus funciones respecto de las subvenciones recibidas.</p>	<p>Utilizar la subvención para las actividades a incluir en los planes de actuación de la actividad no económica para las que ha sido concedida.</p> <p>Poner a disposición del Departamento de Agricultura y Pesca toda la documentación necesaria para que pueda verificar la ejecución de la inversión y la realización del gasto.</p> <p>Facilitar a la oficina de Control Económico y al Tribunal Vasco de cuentas Públicas la información que le sea requerida en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.</p> <p>Comunicar al Departamento de Agricultura, y Pesca del Gobierno Vasco, la obtención de subvenciones o ayudas, ingresos o recursos para la misma o similar finalidad.</p> <p>Comunicar por escrito al Departamento de Agricultura, y Pesca la modificación de cualquier circunstancia, tanto objetiva como subjetiva, que hubiese tenido en cuenta para la concesión de la subvención.</p>
Compatibilidad con otras Subvenciones	<p>Podrán recibir otras ayudas, de actividad no económica, cualesquiera que sea el órgano o Administración que las conceda.</p> <p>Las ayudas no podrán superar el 100% del coste total de dicha subvención.</p>	<p>Son compatibles con aquellas otras otorgadas por cualquier otra institución pública o Privada siempre y cuando el concepto subvencionado no sea el mismo, cuando el objeto subvencionado es el mismo, el monto total no exceda el 80% del costo total de la subvención.</p>	<p>Es concurrente con otras subvenciones y ayudas concedidas por cualquier otra entidad pública o Privada que deberá ser notificada pro escrito.</p>
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	<p>Impreso de solicitud con los datos generales de la entidad solicitante.</p> <p>Acreditación del Agente Tecnológico como integrante en la Red Vasca de Tecnología e Innovación.</p> <p>Fotocopia del poder de representación de la persona solicitante.</p> <p>Certificado acreditativo de estar al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social.</p> <p>Certificado de que se encuentra al corriente con sus Obligaciones Tributarias.</p> <p>Declaración de ayudas que para actividades no económicas hayan sido solicitadas y/o concedidas de otras instituciones públicas o</p>	<p>Copia de la escritura del Apoderamiento Legal del Representante Legal.</p> <p>Copia de la tarjeta de identificación fiscal.</p> <p>Catálogo de productos de la empresa, si dispone de él.</p> <p>Justificación documental actualizada de hallarse la empresa solicitante al corriente de sus obligaciones con la Hacienda Foral.</p> <p>Justificación documental actualizada de hallarse la empresa solicitante al corriente de sus obligaciones con Seguridad Social.</p> <p>Justificación documental actualizada de hallarse la empresa solicitante al corriente de sus obligaciones con el Recurso Cameral.</p>	<p>Solicitud.</p> <p>Implantación.</p> <p>Declaración jurada.</p> <p>Memoria descriptiva y detallada de la empresa.</p> <p>Certificados actualizados de hallarse al corriente en los pagos con la Seguridad Social y con Hacienda.</p> <p>Copia de los Estatutos Sociales de la Empresa.</p> <p>Copia de la escritura de Constitución.</p> <p>Certificado de estar dado de alta o inscrito en el registro de Industrias Agroalimentarias.</p> <p>Fotocopia del DNI y de la escritura del representante Legal.</p> <p>Copia de facturas pro forma, contratos o documentación similar entre la empresa y la firma</p>

Identificación	GV43	GV44	GV45
	privadas. Declaración de la entidad solicitante, de que no se encuentra sancionada penal ni administrativamente con la pérdida de la posibilidad de obtención de subvenciones o ayudas públicas.	Copia del Impuesto de sociedades completo del último año.	encargada de realizar la implantación del sistema de calidad.
Plazo Máximo Resolver	Dos meses	1 Mes	Seis Meses
Forma de Pago	Se realizará anualmente.	Se abonarán tras la justificación de los gastos apoyados en facturas originales o fotocopias compulsadas u otro tipo de documentación justificativa del gasto realizado.	El pago será único. En el caso de proyectos plurianuales, habrá tantos pagos como ejercicios presupuestarios en los que se prolongue la inversión o gasto, y se realizará previa justificación de la inversión o gasto.
Plazo Máximo para presentar la justificación	En el primer trimestre al año concluido.	1 Mes	Antes del 31 de mayo al año siguiente de la finalización de la inversión.
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.
Mecanismo de Evaluación	Se creará un órgano de evaluación conformado por el Director de Tecnología del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, el Director de Promoción Industrial, un representante de la Unidad Estratégica de Ciencia, Tecnología e Innovación de la SPRI y un técnico designado de la Dirección de Tecnología del Departamento de Industria, Comercio y Turismo	Se constituirá un órgano de evaluación conformado por el Director Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda, la Directora de Internacionalización y el Coordinador Cameral del País Vasco	Dirección de Política e Industria Agroalimentaria

APÉNDICE J. PROGRAMAS DE SUBVENCIONES PROVINCIALES: COMPARACIÓN

Identificación	DA1	DA2	DA3	DG1
Ámbito	Autonómico Diputación de Álava	Autonómico Diputación de Álava	Autonómico Diputación de Álava	Autonómico Diputación de Guipúzcoa
Órgano Otorgante	Diputación Foral de Álava, Departamento de Innovación y Promoción Económica	Diputación Foral de Álava, Departamento de Promoción Económica y Gestión de la Innovación	Diputación Foral de Álava, Departamento de Innovación y Promoción Económica	Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Economía y Turismo
Objeto	Ayudas para potenciar el tejido Alavés a través de la creación y el lanzamiento de nuevas unidades empresariales. (PRONUE)	Ayudas para incentivar y estimular las actividades que favorezcan la promoción de la innovación, y la Tecnología en la PYMES Alavesas. (PROMECCO)	Ayudas para estimular e incentivar actividades relacionadas con la formación continua y para el empleo en las empresas Alavesas.	Ayudas para el desarrollo de nuevos productos por parte de la empresa Guipuzcoana en el marco de la mejora de la competitividad del tejido empresarial.
Actuaciones Subvencionables	Proyectos que introduzcan algún elemento de innovación	Innovación en procesos productivos. Innovación en organización. Innovación en Marketing y Mercados.	Cursos de reciclaje. Cursos de formación para el empleo. Estudio diagnóstico de necesidades de formación. Sensibilización Medio-ambiental.	Diagnósticos de viabilidad del nuevo producto. Trabajos de diseño de producto y realización de prototipos.
Tipo de subvención	No reintegrable	No reintegrable	No reintegrable	No reintegrable
Origen de los fondos	Fondo Europeo de Desarrollo Regional	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (50%) Diputación Foral de Álava (50%)	Fondo Social Europeo	Presupuesto de la Diputación de Guipúzcoa. En el caso de que los proyectos se adapten a las exigencias de la Unión Europea, se presentarán antes esta instancia para obtener cofinanciación
Entidades Beneficiarias	Promotores individuales con un proyecto de creación de una nueva unidad empresarial de carácter innovador. Empresas alavesas que deseen diversificar su actividad. Empresas de carácter innovador que deseen implantar s actividad en el territorio alavense. Empresas alavesas de carácter innovador que estén constituidas y tengan una antigüedad máxima de dos años.	Aquellas pequeñas y medianas empresas cualesquiera que sea su configuración jurídica con domicilio en el Territorio Histórico de Álava. Agrupaciones y asociaciones de empresas con personalidad jurídica propia. Autónomos con domicilio fiscal en Álava.	Empresas con domicilio en el Territorio Histórico de Álava. Agrupaciones y asociaciones de empresas con personalidad jurídica. Empresarios individuales y/o autónomos con domicilio fiscal en Álava.	Empresas de carácter PYMES que se encuentren en Guipúzcoa.

Identificación	DA1	DA2	DA3	DG1
Criterios para la determinación de la cuantía	Las ayudas contempladas se materializarán a través de subvenciones cuyo porcentaje se fija hasta en un 50% del total subvencionable. Con un límite máximo de 20.000 euros por proyecto, de los cuales como máximo 10.000 euros podrán alcanzarse con inversiones y el resto con otro tipo de subvenciones.	El procedimiento de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Los recursos económicos de la naturaleza de los proyectos presentados se distribuirán los fondos consignados en función de la puntuación obtenida, pudiendo llegar a proponer la desestimación por agotamiento de crédito.	Cursos de formación para el empleo: Hasta el 85% del presupuesto subvencionado aprobado. Cursos de reciclaje: se hasta el 75% para PYMES y en general un 40% subvencionable. Para el resto de las empresas hasta un 55% del total de gastos subvencionables. Estudios diagnóstico: podrá alcanzar hasta el 50% del presupuesto de gastos aprobados. Estos porcentajes podrán incrementarse hasta en un 10% más a colectivos con dificultades específicas de reinserción laboral.	Diagnóstico de viabilidad hasta el 20%. Proyectos de I+D hasta el 40%. Trabajos de diseño y prototipos hasta el 20%. La subvención máxima por proyecto se establece en 20 millones de pesetas.
Obligaciones Beneficiario	El beneficiario tendrá la obligación de facilitar cuanta información le sea requerida por el Departamento de Hacienda y finanzas y Presupuestos, el tribunal de Cuentas Públicas u otros órganos competentes.	El beneficiario tendrá la obligación de facilitar cuanta información le sea requerida por el Departamento de Hacienda y finanzas y Presupuestos, el tribunal de Cuentas Públicas u otros órganos competentes.	El beneficiario tendrá la obligación de facilitar cuanta información le sea requerida por el Departamento de Hacienda, finanzas y Presupuestos, el tribunal de cuentas y otros órganos competentes.	El beneficiario estará obligado a mostrar los documentos que se le soliciten en el plazo que se estime conveniente para facilitar las comprobaciones destinadas a garantizar la correcta realización de la actuación subvencionada.
Compatibilidad con otras Subvenciones	Los proyectos de gastos de las empresas que se acojan a las ayudas previstas que en el presente decreto no podrán recibir otras ayudas, cualesquiera que sea su naturaleza y el órgano o Administración que las conceda, que acumuladas a los derivados del presente Decreto sobrepasen los límites sobre acumulación de ayudas previstos en la normativa comunitaria sobre las ayudas Minimis en ningún caso podrán superar el límite del 80% del coste del proyecto.	Los proyectos de gastos de las empresas que se acojan a las ayudas previstas que en el presente decreto no podrán recibir otras ayudas, cualesquiera que sea su naturaleza y el órgano o Administración que las conceda, que acumuladas a los derivados del presente Decreto sobrepasen los límites sobre acumulación de ayudas previstos en la normativa comunitaria sobre las ayudas Minimis en ningún caso podrán superar el límite establecido.	Las actuaciones de las empresas que se acojan a esta convocatoria no podrán recibir otras ayudas cuales quiera que sea su naturaleza, y el órgano o institución que las conceda.	Será compatible con las ayudas subvencionables que tengan el mismo fin, pero que no supere el límite máximo establecido del total de la subvención.
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	Relativa a los Promotores: Fotocopia del DNI y curriculum Vital. Certificado expedido por la Tesorería General de la Seguridad Social de hallarse al corriente de sus obligaciones. Relativa a la empresa constituida: Fotocopia del NIF Memoria breve de la empresa y curriculum vital de los socios. Escritura de constitución de la empresa. Balance de cuenta de resultados.	Datos generales de la empresa. Certificado del cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario. Impreso de domiciliación bancaria. Fotocopia del NIF. Memoria breve de la empresa. Certificado expedido por la Tesorería General de Seguridad social de hallarse al corriente de sus obligaciones como empresa. Datos generales del proyecto. Declaración de ayudas concurrentes.	Rellenar impreso prediseñado	Descripción detallada del trabajo y sus fases. Presupuesto desglosado por fases. Planing por fases, de la realización de los trabajos con determinación de las fechas previsibles de comienzo y final de los mismos. Previsible impacto del proyecto en el mercado. Presentación de las entidades contratadas externamente a la empresa para la realización del proyecto.

Identificación	DA1	DA2	DA3	DG1
	<p>Certificado expedido por la Tesorería General de la Seguridad Social de hallarse al corriente de sus obligaciones como empresa.</p> <p>Relativa al proyecto desarrollado: Descripción del proyecto. Cuentas de resultados y balance provisionales mínimo de dos años. Oferta del profesional externo o proveedor que pueda realizar el trabajo. Descripción de las labores de seguimiento y apoyo de la entidad tutora en ese proyecto.</p>			
Plazo Máximo Resolver	Seis Meses	Seis Meses	Seis Meses	Tres Meses
Forma de Pago	El pago de la subvención se efectuará según indique la resolución administrativa correspondiente, una vez cumplidos todos los requisitos y condiciones que se determinen en la misma. Será necesaria la presentación de la Memoria de realización del trabajo.	El pago de la subvención se efectuará según indique la resolución administrativa correspondiente, una vez cumplidos todos los requisitos y condiciones que se determinen en la misma. Será necesaria la presentación de la Memoria de realización del trabajo.	Esta se efectuará según indique la resolución administrativa correspondiente una vez cumplidos todos los requisitos y condiciones que se determinen en la misma. En general el abono se efectuará con la presentación de la Memoria final justificativa.	Se abonará hasta un 50% a partir de la iniciación del proyecto que deberá justificarse convenientemente. El pago restante se efectuará a partir de la conclusión de los trabajos y se justificará mediante descargo técnico y económico de los mismos. Si el beneficiario solicita pagos anticipados deberá justificarse mediante certificados actualizados de encontrarse al corriente con Hacienda Foral y Seguridad Social.
Plazo Máximo para presentar la justificación	5 meses	9 meses	9 meses	A partir de la fecha de concesión de la subvención hasta la finalización del año siguiente.
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Dará lugar a la declaración de la pérdida del derecho a la percepción de las ayudas y al reintegro de las mismas con carácter de ingresos de derecho público, dando lugar a la exigencia de responsabilidades legales.	Dará lugar a la declaración de la pérdida del derecho a la percepción de las ayudas y al reintegro de las mismas con carácter de ingresos de derecho público, dando lugar a la exigencia de responsabilidades legales.	Si: Pérdida del derecho a la percepción de las cuantías pendientes y la obligación a reintegrar las cantidades percibidas y los intereses legales correspondientes.	Dará lugar a la declaración de la pérdida del derecho a la percepción de las ayudas y al reintegro de las mismas con carácter de ingresos de derecho público, dando lugar a la exigencia de responsabilidades legales.
Mecanismo de Evaluación	Servicio de Promoción Económica y Empleo	Servicio de Promoción Económica y Empleo	Secretaría Técnica de Economía	Departamento de Economía y Turismo

Identificación	DG2	DV1	DV2
Ámbito	Autonómico Diputación de Guipúzcoa	Autonómico: Diputación Vizcaya	Autonómico: Diputación Vizcaya
Órgano Otorgante	Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Economía y Turismo	Diputación Vizcaya , Departamento de Empleo y Formación	Diputación Vizcaya , Departamento de Empleo y Formación
Objeto	Ayudas para facilitar la internacionalización de las empresas guipuzcoanas.	Ayudas para promover la constitución de sociedades Cooperativas y sociedades Limitadas Laborales.	Ayudas para las contrataciones de personas con difícil empleabilidad, que hayan participado en proyectos de inserción laboral.
Actuaciones Subvencionables	Actividades de promoción exterior realizadas en cooperación. Actuaciones Ínter empresariales Simples. Grupos de promoción. Consortios de exportación. Actividades de Promoción realizadas en nuevos Mercados. Implantaciones Comerciales en el Exterior.	Las subvenciones que se establezcan se otorgarán por el capital social efectivamente desembolsado, el cual deberá ser al menos de 6.000€ (un mínimo de 2.000€ por socio) El capital social resultante de los desembolsos deberá de corresponder como mínimo con el escriturado.	Las contrataciones deberán efectuarse en Centros de la entidad contratante radicados en el Territorio Histórico de Vizcaya. No será subvencionable la contratación del cónyuge del empresario individual, no de sus ascendientes descendientes o colaterales por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el 2º grado. No será subvencionable que se realicen aun apersona cuya contratación por la misma entidad y con el mismo tipo de contrato haya sido objeto de subvención.
Tipo de subvención	Subvención no reintegrable	No reintegrable	No reintegrable
Origen de los Fondos	Presupuesto de la Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento de Economía y Turismo	Presupuesto General de la Diputación Foral de Vizcaya	Presupuesto General de la Diputación Foral de Vizcaya
Entidades Beneficiarias	PYMES. Agrupaciones PYMES. Grande empresas.	Las Sociedades cooperativas y las sociedades Limitadas Laborales cuya constitución haya sido promovida por los organismos respectivos representativos de dichas entidades. «Sociedad para la promoción de cooperativas Elkarlan S. Coop.» y «Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi», y que teniendo su domicilio social y fiscal en el Territorio Histórico de Vizcaya, se hayan constituido e inscrito en el registro correspondiente entre el 1 de julio de 2005 y el 31 de octubre de 2006	Ayuntamientos y Mancomunidades del Municipio del Territorio Histórico de Vizcaya. Las empresas de Vizcaya cualquiera que sea su forma jurídica.
Criterios para la determinación de la cuantía	Implantaciones productivas en el exterior: Hasta el 10% en PYMES y un 5% en empresas grandes, de las aportaciones de los recursos Permanentes de las empresas constituidas en el exterior, con un máximo de 15.000.000 pesetas por empresa.	Las subvenciones consistirán en aportaciones a fondo perdido que podrán alcanzar como máximo hasta el 100% del capital social desembolsado sin que, en ningún caso el total de la subvención acumulada sea superior a 10.800 € por entidad solicitante.	Las ayudas podrán rebasar el límite de 75.000 euros por entidad solicitante y consistirán en 10.000 euros por persona contratada, salvo en el caso de personas pertenecientes a los colectivos prioritarios, cuyo importe por persona contratada será de 15.000 euros. En ningún caso la cuantía de la aportación superará el 50% del coste efectivo de la contratación subvencionada.
Obligaciones Beneficiario	Deberán realizar las acciones para las que la subvención ha sido adjudicada. En cualquier caso, teniendo en cuenta que la utilidad y el éxito de las actividades puede depender de variables, a veces imprescindibles, como cambios económicos y políticos en alguno de los países objeto de las actividades, el departamento aceptará las variaciones que puedan producirse en la ejecución de las actividades.	Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución que se halla al corriente de sus obligaciones Tributarias y demás derecho público, frente a la Seguridad social y deudas por embargos que gestione el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación de Vizcaya. Realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. Justificar ante la entidad concedente, la realización de la actividad o la adopción del comportamiento así como el	Realizar la actividad a adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. Justificar ante la entidad concedente la realización de la actividad o la adopción del comportamiento así como del cumplimiento de sus obligaciones y condiciones. El sometimiento a las actuaciones de comprobación a efectuar por la entidad concedente y a las de control financiero que corresponda. Comunicar a la Entidad concedente, la obtención de subvenciones para la misma finalidad procedente de cualesquiera Administraciones o entes públicos Nacionales e Internacionales.

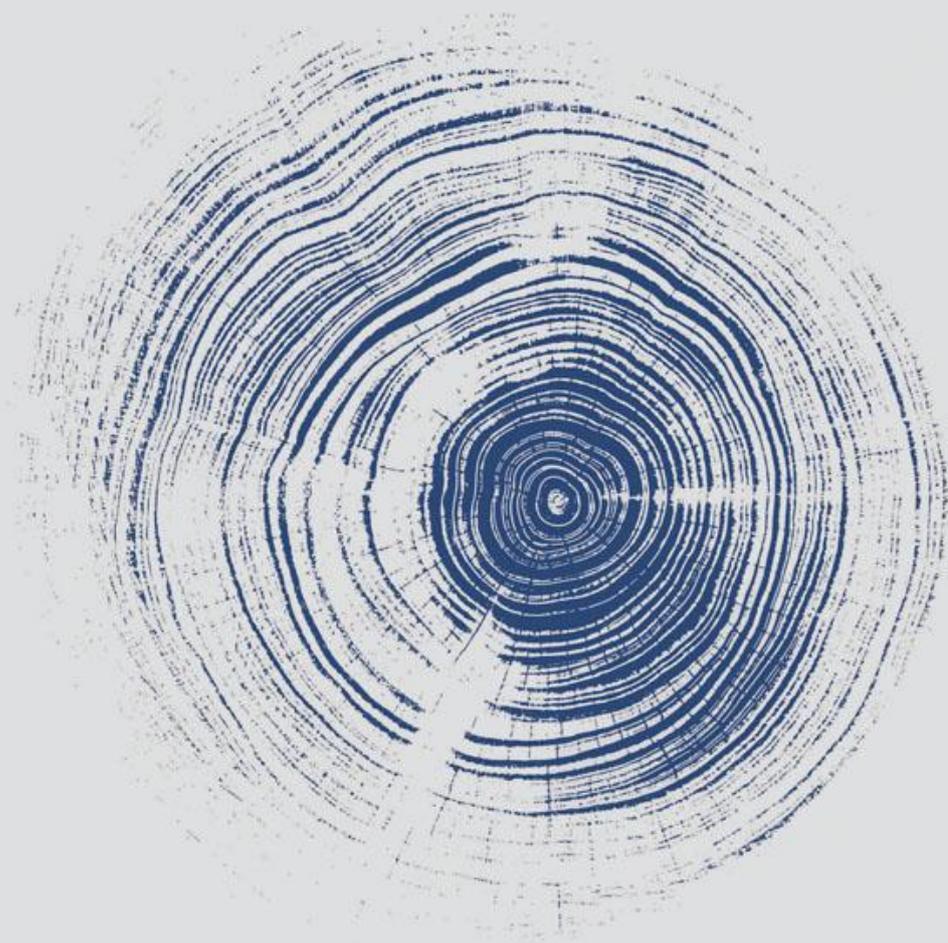
Identificación	DG2	DV1	DV2
		<p>cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión y disfrute de la subvención.</p> <p>El sometimiento a las actuaciones de comprobación a efectuar por la entidad concedente y a las de control financiero que corresponda.</p> <p>Comunicar a la Entidad concedente, la obtención de subvenciones para la misma finalidad procedente de cualesquiera Administraciones o entes públicos Nacionales e Internacionales.</p> <p>Disponer de los libros contables registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la Legislación Mercantil y sectorial aplicable al beneficiario.</p> <p>Adoptar las medidas de difusión contenidas en el artículo correspondiente.</p>	<p>Disponer de los libros contables registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la Legislación Mercantil y sectorial aplicable al beneficiario.</p> <p>Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos.</p> <p>Adoptar las medidas de difusión contenidas en el artículo correspondiente.</p>
Compatibilidad con otras Subvenciones	Serán compatibles con las ayudas reintegrables o vía Capital-Riesgo que conceda el Gobierno Vasco con cargo a sus Presupuestos dentro del Plan Interinstitucional de Promoción Económica.	Será incompatible con la percepción de otras ayudas, subvenciones, ingresos o recursos para la misma finalidad procedente de cualquier Administración o ente público o privados, nacionales o de organismos internacionales, sin que el total de la ayuda supere el límite del monto máximo de la subvención.	Son incompatibles con la percepción de cualesquiera otras ayudas procedentes de cualquier Organismo público o privado, nacional o internacional, en relación con las mismas acciones subvencionables, a excepción de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social.
Documentación a presentar para la solicitud de la subvención (Requisitos)	<p>Descripción detallada del trabajo y sus fases.</p> <p>Presupuesto desglosado por fases y conceptos.</p> <p>Planing por fases, de la realización de los trabajos con determinación de las fechas previsibles de comienzo y final de los mismos.</p> <p>Estrategia internacional de la Entidad.</p> <p>Experiencias similares de la Entidad.</p> <p>Impacto en las Exportaciones de la Empresa.</p> <p>Beneficios potenciales para las empresas guipuzcoanas a medio y largo plazo.</p> <p>Financiación adicional, o autofinanciación, en su caso.</p> <p>Financiaciones obtenidas o solicitudes a otras instituciones.</p> <p>Certificados actualizados de estar al corriente don Hacienda y Seguridad social.</p>	<p>Ficha de acreedor.</p> <p>Declaración responsable con cifras de la subvenciones Minimis recibidas (Máximo 100.000 euros).</p> <p>Copia de alta de Impuesto de Actividades Económicas.</p> <p>Copia del parte de alta de la empresa en Seguridad Social.</p> <p>Certificación que acredite que la supervisión y promoción de la constitución de la entidad ha sido realizada por dichos organismos.</p> <p>Plan de viabilidad del proyecto empresarial que contenga la Memoria de las actividades a desarrollar, con el origen del proyecto, presupuesto de Tesorería y cuanta de explotación provisional.</p> <p>Copia de la escritura de Constitución de la Sociedad.</p> <p>Acreditación de los desembolsos de capital objeto de solicitud de subvención.</p> <p>En su caso documento acreditativo de hallarse algún socio en situación de exclusión social emitido por el organismo correspondiente.</p> <p>Copia de la vida laboral para la acreditación de mujer reentrante.</p> <p>En su caso copia del libro de familia para la acreditación</p>	<p>Copia del Documento Nacional de Identidad de la persona contratada.</p> <p>Certificado de empadronamiento acreditativo de la residencia administrativa de la persona contratada.</p> <p>Certificado expedido por el correspondiente Servicio Público que acredite la fecha de antigüedad como desempleada de la persona contratada.</p> <p>Una copia del contrato registrado y comunicado a la Oficina de Empleo, o copia de contrato de sociedad en el caso de empresa de Economía social.</p> <p>Copia del documento acreditativo de la formación y calificación académico profesional de la persona contratada.</p>

Identificación	DG2	DV1	DV2
		de descendientes menores de 16 años a su cargo, si se trata de mujeres menores de 40 años.	
Plazo Máximo Resolver	6 Meses	6 meses	6 meses
Forma de Pago	Se abonará un 60% a partir de la iniciación del proyecto que deberá notificarse convenientemente y de la presentación de certificados actualizados de estar al corriente con Hacienda y Seguridad Social. El pago restante se efectuará a partir de la conclusión de los trabajos y se justificará mediante descargo técnico y económico de los mismos.	Hasta un 75% en la concesión de la subvención al momento de la concesión; el % restante en el ejercicio siguiente, una vez presentada la justificación al Departamento de Empleo y formación.	Hasta un 50% del total de la subvención a la concesión. El % restante en el ejercicio siguiente, posterior a la presentación de la justificación del cumplimiento de la acción.
Plazo Máximo para presentar la justificación	30 de Noviembre de 2002	En el plazo de un mes a contar desde el último día de la finalización del plazo de presentación del Impuesto de Sociedades.	1 mes posterior a la culminación de las actuaciones subvencionadas
Previsión de Incumplimiento (Sanciones)	Dará lugar a la declaración de la pérdida del derecho a la percepción de las ayudas y al reintegro de las mismas con carácter de ingresos de derecho público, dando lugar a la exigencia de responsabilidades legales.	El procedimiento se iniciará concediendo una audiencia de 10 días a la persona o entidad beneficiaria. El procedimiento se tramitará por la Unidad Administrativa correspondiente, y será resuelto por el diputado Foral de Empleo y Formación que declarará la obligación de las entidades de reintegrar en todo, o en parte la cantidad concedida y percibida.	El procedimiento se iniciará concediendo una audiencia de 10 días a la persona o entidad beneficiaria. El procedimiento se tramitará por la Unidad Administrativa correspondiente, y será resuelto por el diputado Foral de Empleo y Formación que declarará la obligación de las entidades de reintegrar en todo, o en parte la cantidad concedida y percibida.
Mecanismos de evaluación	Constitución de una Comisión de Evaluación integrada por el Director del Departamento de Economía y Turismo, el Jefe del Servicio de Innovación, un técnico del Servicio de Innovación e Internacionalización, un técnico del área de Internacionalización del Gobierno Vasco, el Secretario Técnico del Departamento de Economía y Turismo de la Diputación.	Departamento de Empleo y Formación.	La Diputación Foral de Vizcaya podrá encomendar a la Sociedad Pública para la Promoción de la Formación y el Empleo, Egailan, S.A. el seguimiento y evaluación de las acciones subvencionadas al amparo del presente Decreto, con objeto de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos, y determinar, en su caso, su posterior corrección.

APÉNDICE K. ENTREVISTAS REALIZADAS

A continuación se detallan los datos generales de las organizaciones consultadas durante el proceso de investigación:

Organización	Nombre y apellido	Cargo	Fecha de la entrevista
Ampo S.Coop	Estensoro, Ignacio	Coordinador del Proyecto Ampo	02 de diciembre de 2008
Arrospe S.Coop	De Cristóbal, Javier	Gerente	05 de febrero de 2009
Burdinola S.Coop	Zubikarai, Paulin	Director Comercial y de Innovación	29 de enero de 2010
Corporación MONDRAGON	Larrañaga, Iñaki	Responsable de Innovación y Tecnología	28 de julio de 2009
Doilan Koop Elk.	Madinaibeitia, Gorka	Director	05 de marzo de 2009
ERKIDE	Mendiola, Agustín	Director	05 de junio de 2009
Estarta S.Coop	Muguerza, Ignacio	Director Gerente	16 de septiembre de 2009
Fagor Electrodomésticos	Gorritxategi, Xabier	Director de Innovación	19 de enero de 2009
Fagor Hometek		Gerente	
Fagor Industrial	Sáez, Eneritz	Directora Industrial	11 de diciembre de 2009
Gobierno Vasco	Bermaetxea, Beatriz	Técnico, Departamento de Industria	05 de junio de 2009
Irizar S.Coop	Urteaga, Pello	Responsable de Innovación	07 de mayo de 2009
Orona eic	Maritxalar, Alberto	Gestor de Innovación Tecnológica	03 de junio de 2009
Osatu S.Coop	Mimentza, Zabin	Director de I+D+i	01 de septiembre de 2009
Urola S.Coop	Galfarsoro, Gurutz	Director de I+D+i	05 de agosto de 2009
	Larrañaga, Mikel	Gerente	18 de enero de 2008
Zabala Consulting	Echeverría, Ángel	Gestor de Innovación	02 de febrero de 2010
Zubiola S.Coop	Centeno, Gabriel	Director Técnico y de Calidad	28 de Julio de 2009



ENPRESA
ZIENTZIEN
FAKULTATEA
FACULTAD DE
CIENCIAS
EMPRESARIALES