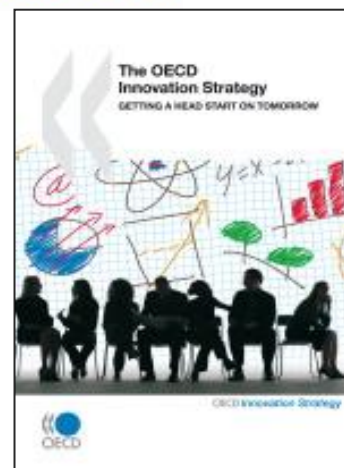


OECD *Multilingual Summaries*

The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow

Summary in Spanish



Estrategia de innovación de la OCDE: llevarle ventaja al mañana

Resumen en español

- Para recuperarse de la crisis económica y encaminarse hacia una trayectoria de crecimiento más sostenible se necesita urgentemente que haya nuevas fuentes de desarrollo.
- La innovación —que implica tanto la creación como difusión de productos, procesos y métodos— es un aspecto decisivo de la solución; al proporcionar los cimientos para nuevas industrias, empresas y trabajos. El crecimiento inducido por la innovación también hace que sea más fácil para los gobiernos enfrentar los apremiantes problemas mundiales y sociales, entre ellos el del cambio climático.
- En el complejo panorama actual de la innovación, y como parte de una táctica de gran alcance para fortalecer la innovación, el trabajo de la OCDE muestra que necesita darse mayor importancia a algunos elementos.
- El éxito de la política pública cuenta con aumentar el rendimiento del sistema en conjunto, y la prioridad asignada a los distintos elementos depende de la naturaleza y el estado del sistema de innovación de cada país, ya que "la unitalla no les queda a todos".

La innovación impulsa el crecimiento y ayuda a enfrentar los problemas sociales

En los últimos dos años se ha visto un menor crecimiento potencial de la producción, un mayor desempleo y una deuda pública en aumento. Para recuperarse y encaminarse hacia una trayectoria de crecimiento más sostenible se necesita urgentemente que haya nuevas fuentes de desarrollo.

Al mismo tiempo, algunas fuentes tradicionales de crecimiento están perdiendo importancia. Muchos países tienen poblaciones estancándose o a la baja; y eso reduce el papel del factor trabajo en el crecimiento económico a largo plazo. Además, las inversiones en bienes de capital enfrentan rendimientos a la baja y quizá sean insuficientes para consolidar el crecimiento a largo plazo; especialmente en las economías avanzadas. La innovación, que implica introducir nuevos productos, procesos o métodos considerablemente mejorados, se necesitará cada vez más para impulsar el crecimiento y el empleo, y mejorar los niveles de vida. Esto es válido también para las economías emergentes que miran a la innovación como una forma de aumentar la competitividad, diversificar su economía y encaminarse a actividades de valor agregado más alto.

La innovación ya es un importante impulsor del crecimiento en algunos países. Las empresas de varios países de la OCDE ahora invierten tanto en activos intangibles —por ejemplo, investigación y desarrollo (I&D), programas de cómputo, bases de datos y aptitudes— como en bienes de capital, entre ellos equipo o estructuras. Gran parte del crecimiento de la productividad multifactorial (MFP, por sus siglas en inglés) se vincula con la innovación y con mejoras en la eficiencia. Cifras estimadas preliminares indican que en Austria, Finlandia, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos, las inversiones en activos intangibles y el crecimiento de la MFP representaban juntos entre dos tercios y tres cuartos del crecimiento de la productividad laboral entre 1995 y 2006; convirtiendo así a la innovación en el principal impulsor del crecimiento. Las diferencias en la productividad multifactorial también representan gran parte de la disparidad entre los países avanzados y los emergentes. Esto indica que la innovación también es una fuente clave del crecimiento futuro para las economías emergentes.

Este desafío económico coincide con la creciente presión política para enfrentar diversos problemas sociales, como el cambio climático, la salud, la seguridad alimentaria o el acceso al agua potable; muchos de los cuales son globales por naturaleza o exigen que se tomen medidas a nivel mundial. Estos problemas no pueden ser resueltos por una sola nación y requieren un esfuerzo mejor coordinado por parte de los países y mediante intervenciones tanto de la oferta como de la demanda. La innovación es decisiva para solventar esos problemas en forma oportuna y a precio asequible. A falta de innovación, enfrentar el cambio climático, por ejemplo, será considerablemente más costoso. Además, el crecimiento impulsado por la innovación hace que sea más fácil para los gobiernos invertir lo necesario y emprender intervenciones normativas para enfrentar estos problemas.

Guiarse por la innovación debe ser una prioridad para salir de la crisis

La crisis sólo ha servido para subrayar lo necesaria que es la innovación como una forma de proporcionar nuevas soluciones. Aunque los cortes al gasto son necesarios, los gobiernos deben seguir invirtiendo en fuentes futuras de crecimiento como la educación, la infraestructura y la investigación. Reducir otra vez la inversión pública para apoyar la innovación puede ser un alivio fiscal a corto plazo, pero perjudicará los cimientos del crecimiento a largo plazo. La inversión pública en investigación básica, en especial, proporciona las semillas para la innovación futura,

como sucediera en el pasado para la Internet y el Proyecto Genoma Humano. También será necesario promover las tecnologías clave y fundamentales para ocuparse del cambio climático y de otros problemas mundiales.

Al mismo tiempo, hay un campo considerable para mejorar la eficiencia del gasto del gobierno y de innovar en la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, las reformas de los sistemas de formación y educación así como las instituciones de investigación pública pueden ayudar a aumentar los rendimientos de las inversiones públicas en innovación. Además, muchas medidas normativas que pueden fortalecer la innovación no requieren inversión pública adicional o significativa. Las reformas de política estructural de las condiciones del esquema conceptual que apoyan la innovación, como eliminar las barreras normativas a la innovación y la creación de empresas, incluidas las normas administrativas, así como reformas fiscales a favor del crecimiento, pueden hacer mucho para fortalecer la innovación y el desarrollo.

En la mayoría de los países, los mercados también pueden consolidarse para desatar la demanda de servicios y productos innovadores que satisfagan necesidades sociales y mundiales. Entre las tácticas que los gobiernos pueden usar para desatar la innovación en áreas como la salud y el medio ambiente figuran las siguientes: fijar los precios en un valor adecuado, abrir los mercados a la competencia y crear estándares que induzcan la innovación y normas ultraespecíficas. Un mejor uso de las adquisiciones públicas también puede ser eficaz, en especial cuando el gobierno es un consumidor importante. Las políticas bien diseñadas para la demanda son menos caras que las medidas de apoyo directo; tampoco se dirigen a empresas específicas sino que premian la innovación y la eficiencia. Sin embargo, la demanda está estrechamente vinculada con la oferta; y las políticas para la oferta son necesarias para crear las condiciones para que innoven las empresas.

Las políticas necesitan reflejar cómo ocurre la innovación en la actualidad

Si las políticas para promover la innovación han de ser eficaces, necesitan reflejar las formas en que hoy sucede la innovación. Transformar inventos exitosamente en innovación exige una gama de actividades complementarias, por ejemplo, cambios organizativos, capacitación a nivel de las empresas, hacer pruebas, mercadotecnia y diseño. La ciencia sigue siendo un elemento fundamental de la innovación; aunque la innovación ahora abarca mucho más que I&D. La innovación rara vez ocurre de manera aislada; es un proceso multidisciplinario y extremadamente interactivo que implica cada vez más la colaboración de una variada y creciente red de interesados directos, instituciones y usuarios. Además, la aparición de nuevos e importantes participantes se ha agregado a la complejidad del panorama internacional de la innovación que posee múltiples aspectos.

Estos y otros cambios en el proceso de innovación constituyen un desafío para las estructuras normativas nacionales existentes. La política pública necesita dejar atrás las políticas para la oferta que se centran en la I&D y en tecnologías específicas, en pos de un método más sistémico que tenga presente los muchos factores y participantes que influyen en el desempeño de la innovación. El objetivo de la política pública no debe ser la innovación como tal; sino su aplicación para mejorar la vida de la gente y de la sociedad en general. Ésta no es una tarea fácil, sobre todo conforme se amplíe el campo para las políticas a favor de la innovación. El objetivo de la Estrategia de Innovación de la OCDE es apoyar este proceso de desarrollo normativo, al reconocer que “la unitalla no les queda a todos”. Se construye en torno a cinco prioridades para trabajo gubernamental, que juntas forman un sistema integral y coherente para políticas a favor de la

innovación que ayuden a apuntalar una recuperación inducida por la innovación y a afianzar el papel de la innovación a largo plazo.

La gente debe estar habilitada para innovar

El capital humano es la esencia de la innovación. Habilitar a la gente para innovar depende de una educación amplia y apropiada así como del desarrollo de aptitudes de amplia cobertura que complementen la educación formal. Los planes de estudio y las pedagogías necesitan adaptarse para preparar a los estudiantes con la capacidad para que aprendan y apliquen nuevas aptitudes durante su vida. Al mismo tiempo los sistemas para la educación y formación profesional exigen reformas para asegurar que sean eficientes y satisfagan las necesidades de la sociedad actual. Mejorar la calidad docente es especialmente importante para mejorar los resultados; esto podría incluir una mejor selección inicial de maestros, la evaluación continua para identificar áreas para hacer mejoras, y reconocer y premiar la docencia eficaz.

Las instituciones de educación superior y los centros de instrucción práctica son nodos fundamentales del sistema de innovación; ambos producen y atraen el capital humano necesario para la innovación. Estas instituciones actúan como puentes indispensables entre los participantes — empresas, gobiernos y países— en sistemas de innovación más abiertos y más amplios. El principal cambio de dirección es reconocer la función imprescindible de las universidades en la iniciativa de la innovación en lugar de considerar simplemente, como se da el caso con excesiva frecuencia, que son proveedores de bienes públicos esenciales. Esto requiere que los responsables de la formulación de políticas presten mayor atención para asegurar la independencia, la competencia, la excelencia, el espíritu emprendedor y la flexibilidad en las universidades.

Los emprendedores son participantes de especial importancia en la innovación; ya que ayudan a convertir las ideas en aplicaciones prácticas. En Estados Unidos, en el 2007, las empresas que tenían menos de cinco años representaban casi dos terceras partes de los nuevos trabajos netos. La creación exitosa de empresas a menudo llega con la práctica; de ahí la importancia de la experimentación, la entrada y la salida del mercado. Sin embargo, sólo una pequeña parte de la población recibe educación para la creación de empresas. Las políticas de educación y capacitación deben ayudar a fomentar una cultura emprendedora al inculcar las aptitudes y actitudes necesarias para un empuje creativo.

El talento internacionalmente móvil contribuye a la creación y difusión del conocimiento; sobre todo del conocimiento tácito. Para estimular esta circulación del conocimiento, los gobiernos deben crear capacidad de absorción, abrir los mercados laborales a los estudiantes extranjeros y asegurar que el régimen fiscal no perjudique a los trabajadores calificados móviles. Por su parte, los países emisores pueden poner en práctica políticas que ofrezcan oportunidades a los investigadores expatriados de reintegrarse a su mercado laboral. Los regímenes de migración para los muy calificados deben ser eficientes, transparentes, sencillos; y permitir el desplazamiento en forma circular o temporal. Las políticas respectivas necesitan ser congruentes con un programa de migración más amplio, y con las políticas de desarrollo y ayuda; de manera que contribuyan al control efectivo de la migración.

La gente participa en la innovación no sólo al crear, difundir o adaptar tecnologías en el lugar de trabajo; sino también como consumidores. Los regímenes de política de consumo y la educación de los consumidores deben mejorar el funcionamiento de los mercados al ayudar a preparar a los consumidores a convertirse en participantes activos del proceso de innovación; y

permitirles tomar decisiones con conocimiento de causa. Éste ha sido el beneficio agregado de fortalecer la competencia entre las empresas. Es indispensable garantizar que la información proporcionada a los consumidores sea fácil de entender y que se tenga en cuenta cómo procesa la gente la información.

La innovación en las empresas debe desatarse

Las empresas son fundamentales para traducir las buenas ideas en trabajos y en salud. Las empresas nuevas y jóvenes son especialmente importantes, ya que a menudo aprovechan oportunidades tecnológicas o comerciales que han sido descuidadas por empresas más acreditadas. Tanto la salida como la entrada al mercado son indispensables para la experimentación que da por resultado el desarrollo de nuevas tecnologías y mercados. Simplificar y reducir las normas iniciales y las cargas administrativas pueden reducir los obstáculos para la entrada al mercado. Las leyes de quiebra deben ser menos punitivas para los emprendedores y ofrecerles condiciones más favorables para la reestructuración de negocios aquejados de problemas, sin menoscabo de la administración de riesgos y la necesidad de evitar el riesgo moral.

Entre el 20% y el 40% de las firmas que entran al mercado fracasan durante los primeros dos años. La reasignación de recursos a empresas más eficientes e innovadoras es decisiva para el crecimiento económico y la innovación. Las políticas del mercado laboral deben ofrecer la flexibilidad necesaria para reasignar recursos de empresas innovadoras en decadencia, junto con apoyo para la formación continua y la actualización de aptitudes de los trabajadores.

El entorno fiscal para los emprendedores debe ser más neutral; los emprendedores potenciales también pueden desalentarse al dejar su empleo actual por los costos financieros y de salud relacionados con perder un seguro médico y las cotizaciones a la seguridad social que otorga un empleo fijo. Cuando sea posible, los obstáculos a la transferibilidad de esas prestaciones deben reducirse.

El crecimiento de las empresas es un problema especial en muchos países. Las barreras normativas escasas pueden ayudar a asegurar que las empresas de alto crecimiento no gasten el capital que necesitan para apoyar su crecimiento en superar las dificultades burocráticas. Los requisitos administrativos, sociales y fiscales que se incrementan con el tamaño de la compañía deben ser revisados en la medida en que éstos aumenten el costo del crecimiento. La política pública también puede ayudar a las empresas medianas y pequeñas que ya existan a mejorar su capacidad para innovar; por ejemplo, apoyando la formación de las aptitudes adecuadas.

El acceso al financiamiento es una limitación clave para la innovación provocada por los negocios; que es inherentemente riesgosa y quizá requiera un horizonte a largo plazo. Por lo tanto, restablecer la salud del sistema financiero debe ser una prioridad. Los mercados de capital de riesgo con buen funcionamiento y la bursatilización de activos relacionados con la innovación (por ejemplo, propiedad intelectual) son fuentes de financiamiento clave para muchas empresas incipientes innovadoras y necesitan desarrollarse más a fondo. Los mercados financieros deben seguir ofreciendo suficiente margen para una asunción de riesgos razonable, inversiones a largo plazo y creación de empresas; todos ellos impulsores clave de la innovación, en tanto que se garantizan medidas de control en caso de quiebra. Cuando se utilizan fondos públicos para facilitar el acceso al financiamiento; deben ser canalizados mediante los sistemas comerciales existentes y tomar una táctica comercial clara.

La creación, difusión y aplicación del conocimiento son decisivas

La creación, difusión y aplicación del conocimiento son imprescindibles para la habilidad de las empresas y los países para innovar y prosperar en una economía mundial cada vez más competitiva. La ciencia sigue estando en el centro de la innovación y las instituciones de investigación pública en muchos países de la OCDE exigen reformas para mantener la excelencia y aumentar la colaboración con el sector empresarial.

En la actualidad, las redes de comunicación de alta velocidad apoyan la innovación a través de la economía en gran medida igual que la electricidad y los sistemas de transporte estimularon la innovación en el pasado. Los gobiernos también deben promover las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), en especial las redes de banda ancha, como plataformas para la innovación manteniendo la naturaleza abierta, libre, descentralizada y dinámica de la Internet.

Además del equipo y programas de cómputo, la infraestructura de las TIC incluye información que se genera y es financiada con fondos públicos. El suministro de esta información sin costo o a un precio económico puede estimular la innovación y aumentar la transparencia y eficiencia del gobierno. Los obstáculos que dificultan la reutilización comercial y no comercial de información del sector público deben abordarse, incluidas las reglas restrictivas o poco claras que rigen el acceso y las condiciones para la reutilización; la fijación de precios contradictoria y poco clara de la información cuando se cobra la reutilización; y los trámites complejos y prolongados para obtener el permiso. En general, la información pública debe permanecer disponible para eliminar planes de exclusividad y permitir la reutilización innovadora comercial y no comercial.

Los derechos de propiedad intelectual (DPI) ofrecen un incentivo importante para invertir en la innovación al permitir que las empresas recuperen sus costos de inversión. Los DPI deben estar bien protegidos y hacerlos respetar de manera apropiada. Contribuyen a la creación de la innovación y son importantes para difundir el conocimiento y crear valor. Una diversidad de mecanismos conjuntos —como grupos o mercados de permisos y centros de intercambio de información— pueden facilitar el acceso al conocimiento y su uso. Los sistemas de patentes necesitan diseñarse de manera adecuada para garantizar un equilibrio adecuado entre los incentivos para la innovación y el beneficio público que fluye de la divulgación del conocimiento en el mercado.

En una economía que se basa cada vez más en el conocimiento y la innovación, el desarrollo de mercados y redes de conocimiento que funcionan plenamente podría tener un efecto considerable en la eficiencia y eficacia del trabajo de innovación. Existen algunas prácticas adecuadas pero se requiere un aumento a escala considerable. En primer lugar, los gobiernos pueden apuntalar el desarrollo de una infraestructura para eslabonar el conocimiento; en segundo, implementar medidas, como las Directrices de la OCDE sobre Acceso a Datos de Investigaciones de Financiamiento Público, para compartir información y conocimientos del sector público; y, tercero, fomentar el desarrollo de mecanismos conjuntos y de corretajes para promover el intercambio de conocimiento y garantizar un rendimiento razonable sobre las inversiones hechas.

La innovación puede aplicarse para enfrentar los problemas mundiales y sociales

La innovación es un medio para resolver problemas mundiales y sociales. Los problemas

mundiales deben atacarse en forma colectiva mediante soluciones globales y cooperación internacional multilateral y bilateral. Sin embargo, los problemas mundiales actuales requieren métodos más concertados para propiciar la difusión y el desarrollo de tecnologías y llevar productos innovadores al mercado. Debe explorarse un nuevo modelo para la gobernabilidad de la cooperación multilateral sobre ciencia, tecnología e innovación internacionales. Podría centrarse en establecer prioridades, medidas institucionales y de financiamiento, procedimientos para garantizar el acceso al conocimiento y la transferencia de tecnología, fortalecimiento de la capacidad, así como la distribución de nuevas innovaciones para uso generalizado.

Para muchos de estos problemas, las fallas del mercado limitan la inversión, el desarrollo y la utilización de las innovaciones; entre ellas, la simple falta de un mercado. La fijación de precios de los factores externos ambientales, como las emisiones de carbono, serán un importante detonador de la innovación. Las políticas fiscales y otros instrumentos económicos pueden dar la señal necesaria y, por consiguiente, promover un mercado para las innovaciones; al igual que puede hacerlo la eliminación de subsidios nocivos ambientalmente. Las políticas deben permitir al sector privado identificar los medios más prometedores para abordar los problemas mundiales, mediante la innovación. Los gobiernos necesitarán tomar la iniciativa en áreas que las empresas hallan demasiado riesgosas e inciertas, mediante inversiones en investigación pública y apoyo bien diseñado para investigación competitiva previa en el sector privado.

Los países con bajos ingresos enfrentan dificultades específicas para convertir a la innovación en el motor del desarrollo económico, incluidas las condiciones inadecuadas del esquema conceptual y capital social y humano insuficiente. En estos países, las políticas deben centrarse en aumentar el nivel educativo y en fortalecer las condiciones del esquema conceptual. Modernizar la agricultura mediante una táctica adaptada localmente en que la creación de empresas, la producción agrícola y la agregación de valor impulsen la reducción de la pobreza y el crecimiento ecológico es especialmente importante.

La gobernabilidad y la medición de políticas para la innovación deben mejorarse

En vista del creciente papel central de la innovación para procurar una amplia gama de objetivos sociales y económicos, se necesita un planteamiento de todo el gobierno a favor de políticas para la innovación. Eso exige plataformas estables para medidas de coordinación, dar prioridad a políticas con perspectivas a mediano y a largo plazos, y liderazgo de los responsables de la formulación de políticas al más alto nivel. Implicar a los interesados directos en el desarrollo normativo puede ayudar a desarrollar una visión compartida y a formular políticas más eficaces para cumplir las metas sociales. Esto también implica coherencia y aspectos complementarios entre los niveles local, regional, nacional e internacional.

La evaluación es indispensable para aumentar la eficacia y la eficiencia de políticas para promover la innovación y generar bienestar social. Se necesitan medios de evaluación perfeccionados que reflejen la ampliación de la innovación, junto con mejor información sobre el resultado de la evaluación para la formulación de políticas. Esto también exige una mejor medición de la innovación, incluidos sus resultados y efectos.

El camino a seguir: cambiar el orden de prioridad en las políticas para la innovación

El amplio concepto de innovación adoptado por la Estrategia de Innovación de la OCDE recalca la necesidad de una mejor conjunción entre los insumos de la oferta y el lado de la demanda, incluido el papel que desempeñan los mercados. Además, las medidas normativas necesitan reflejar la cambiante naturaleza de la innovación. Esto implica dar una atención especial a las siguientes áreas:

- Centrarse de manera más estratégica en el papel de las políticas a favor de la innovación para generar un crecimiento más fuerte, menos contaminante y más justo.
- Ampliar políticas para promover la innovación además de la ciencia y la tecnología para reconocer que la innovación implica una amplia gama de inversiones en activos intangibles y de participantes.
- Políticas de educación y capacitación adaptadas a las necesidades de la sociedad actual, para habilitar a la gente en toda la sociedad para que sea creativa, participe en la innovación y se beneficie de sus resultados.
- Mayor atención normativa a la creación y desarrollo de nuevas empresas y su papel en la creación de innovaciones claves y fundamentales, así como de nuevos empleos.
- Bastante atención al papel fundamental de la investigación científica para permitir la innovación radical y proporcionar los cimientos para la innovación futura.
- Mejores mecanismos para promover la difusión y aplicación del conocimiento mediante redes y mercados con buen funcionamiento.
- Atención al papel del gobierno al crear nuevas plataformas para la innovación; por ejemplo, mediante el desarrollo de redes de banda ancha de alta velocidad.
- Nuevas tácticas y mecanismos de gobernabilidad para la cooperación internacional en ciencia y tecnología para ayudar a enfrentar los problemas mundiales y compartir los costos y los riesgos.
- Sistemas para medir el concepto más amplio y más interconectado de la innovación y sus efectos para guiar la formulación de políticas.

La OCDE está preparada para ayudar a los gobiernos y las instancias internacionales a usar la Estrategia de Innovación para diseñar sus tácticas para hallar soluciones nacionales y globales. Implementar la Estrategia de Innovación será un proceso permanente y en evolución que se beneficiará de la supervisión, la revisión por expertos y el intercambio de experiencias y prácticas normativas adecuadas.

© OCDE 2010

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

Pueden obtenerse en forma gratuita en la librería en Internet de la OCDE
www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
París, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

