



Revista Iberoamericana de Argumentación

ἐπεὶ δὲ ταύτην τὴν ἐπιστήμην ζητοῦμεν

Director
Luis Vega

Secretaria
Paula Olmos

Edición Digital
Roberto Feltrero

La retórica de la innovación

Javier Echeverría

*Fundación Vasca de Ciencia (Ikerbasque). Universidad del País Vasco UPV/EHU (Departamento de Sociología II)
Alameda Urquijo, 36-5. Plaza Bizkaia. 48011 Bilbao
Bizkaia - SPAIN
javier.echeverria@ehu.es*

RESUMEN

Los documentos oficiales de la Comisión Europea han de recurrir a la argumentación para que sus programas y acciones sean aceptados e implementados por los estados miembros de la UE. Este artículo señala el interés de este espacio de argumentaciones interinstitucionales y se centra en el ejemplo de los documentos sobre políticas de innovación, tanto de la Comisión Europea como de algunos países, como el Reino Unido y España. Muestra cómo los marcos conceptuales, los discursos y los argumentos de la Comisión Europea sobre innovación han cambiado en la última década, sin ser a veces asumidos por algunos Estados miembros. Como ejemplo, se menciona la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020.

PALABRAS CLAVE: argumentación interinstitucional, políticas de investigación, políticas de innovación, I+D+i, estrategia española de ciencia, tecnología e innovación, estudios de innovación.

ABSTRACT

Official documents of the European Commission have to use arguments with the aim that their programs and activities could be accepted and implemented by the member States of the EU. This article points out the interest of this field of inter-agency arguments and focuses on the example of the documents on innovation policy made by the European Commission and by some countries, like the United Kingdom and Spain. It analyzes how the conceptual frameworks, speeches and arguments from the European Commission on innovation have changed in the last decade, without sometimes being assumed by some member States. As an example, it refers to the Spanish Strategy of Science and Technology and Innovation 2013-2020.

KEYWORDS: interinstitutional argumentation, policies of scientific research, policies of innovations, R+D+I, Spanish strategy for science, technology and innovation, innovation studies



Copyright©JAVIER ECHEVERRÍA

Se permite el uso, copia y distribución de este artículo si se hace de manera literal y completa (incluidas las referencias a la Revista Iberoamericana de Argumentación), sin fines comerciales y se respeta al autor adjuntando esta nota. El texto completo de esta licencia está disponible en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/es/legalcode.es>

1. LOS DOCUMENTOS OFICIALES EUROPEOS COMO ESPACIO PARA LA ARGUMENTACIÓN.

Los textos publicados por las diversas instituciones de la Unión Europea (Comisión, Consejo, Parlamento, etc.) plantean un nuevo campo de investigación para los estudios de argumentación y retórica. La Unión la conforman Estados Soberanos y las políticas europeas están basadas en la concertación y el consenso, razón por la cual han generado nuevos modelos de gobernanza. Los gobiernos estatales tienen la capacidad de imponer leyes y programas por decreto, la Comisión (CE) no. Las instituciones europeas funcionan en base a la deliberación y el consenso y no es fácil que 28 Estados soberanos apoyen activamente una política conjunta. El concepto de innovación tecnológica generó en su momento ese tipo de consenso, como ahora está sucediendo con la innovación social. Sin embargo, los documentos y las acciones de la CE no bastan. Para que un programa europeo tengan éxito es preciso que los Estados miembros impulsen programas similares. La CE actúa como guía y dinamizadora de políticas que, con diferencias y matices, han de ser asumidas e implementadas por los Estados miembros, y en su caso por las regiones.

Es preciso deliberar y persuadir a los Estados miembros de la conveniencia de desarrollar tales y cuales políticas. Aprobarlas en Bruselas o en Luxemburgo supone un primer paso, pero dichas políticas han de ser luego asumidas por todos los países de la UE, o cuando menos por muchos de ellos, porque solo así serán políticas auténticamente europeas. El procedimiento habitual que utiliza la CE para persuadir es la financiación. Bruselas aporta dinero a aquellos países y regiones que convergen con las políticas europeas, los demás se quedan sin esos fondos, o reciben muy poco. El presupuesto previsto para un determinado programa suele ser un buen argumento para participar en él. Sin embargo, la CE ha de justificar sus prioridades, lo cual implica elaborar un aparato discursivo y argumentativo muy complejo y sutil a la hora de diseñar, redactar y publicitar las acciones y programas impulsados por la Comisión. Simplificando mucho podríamos decir que hay un agente, la CE, que ha de convencer a otros 28 agentes soberanos, los Estados E_i , de la conveniencia de desarrollar unas determinadas políticas, por ejemplo los programas y acciones P_j . La CE aporta financiación F_j para cada P_j , por lo general en condiciones de libre competencia entre los agentes participantes, pero también suele exigirse que los agentes E_i , caso de obtener financiación de Bruselas, aporten una financiación adicional a los programas P_j , por ejemplo en forma de recursos humanos o de otro tipo. Cada programa europeo P_j genera así un conjunto de programas complementarios P_{ij} , que son impulsados por

los Estados miembros en ejercicio de su soberanía, pero de manera confluyente con la acción europea Pj. Para justificar ese conjunto de acciones y programas, tanto Bruselas como los Estados miembros recurren a argumentaciones Ak, que suelen aparecer al principio de los documentos donde se publican las correspondientes directivas, leyes o decretos. Este es el material discursivo cuya existencia pretendo destacar en este artículo, así como su interés para los estudios de retórica y argumentación. Una institución E (la Comisión Europea), además de fomentar los programas Pj, ha de convencer a los Estados (y regiones) Ei de que impulsen sus propios programas y acciones Pij, de modo que sean coherentes con Pj, e incluso complementarios. La financiación y la argumentación son dos vías para lograrlo. Obvio es decir que esos programas Pj han sido discutidos previamente por representantes de los Ei, y en muchos casos consensuados. El monto de la financiación europea para cada programa también suele ser acordado tras complejas negociaciones y deliberaciones, en las que intervienen algunos *lobbies* poderosos, no solo los representantes políticos. Para simplificar, diremos que en la Unión Europea actual Ei no solo denota los Estados, sino también sectores empresariales y *lobbies* afincados en dichos países, sin olvidar la existencia de agentes multinacionales.

El modelo analítico que estamos proponiendo, {E, Ei, Pj, Pij, Fk, Fik, Ak, Aik} podría especificarse más, pero esta primera formulación vale para resaltar la importancia de la argumentación en la gobernanza europea. No todos los agentes Ei tienen el mismo peso en las fases previas de diseño y consenso, ni todos los países implementan de facto y eficazmente los programas europeos. Son muchos los casos en los que prima la retórica y hay poca financiación detrás de las acciones. Sin embargo, los discursos justificativos siempre existen y presentan variaciones en función del papel, de las competencias y de los intereses que cada agente tiene. También es obvio que este modelo presupone la variable temporal, puesto que tanto las acciones como las financiaciones y argumentaciones suelen cambiar con el paso del tiempo. Un estudio empírico del campo conlleva un amplio trabajo. En este artículo, solo presentaremos un primer ámbito de estudio.

2. CAMBIOS EN EL DISCURSO DE LA CE SOBRE INNOVACIÓN

Los documentos europeos sobre innovación aportan uno de los ejemplos más claros para analizar esta componente argumentativa y retórica de la gobernanza europea. Desde 1992 la Unión Europea ha impulsado las políticas y los estudios de innovación, no en vano el Eurostat participa activamente junto con la OCDE en la elaboración del

Manual de Oslo, que articula el paradigma dominante en estudios de innovación. Sin embargo, a nuestro juicio hay dos momentos clave, 2003 y 2010, porque en ambos se produjo un cambio de marco conceptual y, por tanto, un nuevo modo de argumentar. En 2003 se fijó la estrategia europea en relación a las políticas de innovación dentro del marco de la Agenda de Lisboa (2000). Entonces, el objetivo principal era promover el desarrollo en Europa de la economía del conocimiento y el hito a lograr en 2010 era el liderazgo mundial en ese tipo de economía. En 2010, en cambio, la CE ha puesto a la innovación como un objetivo estratégico en sí mismo, gracias al programa Union Innovation 2020, del Horizonte 2020. La diferencia es radical, como vamos a ver.

Tras constatar que los indicadores de innovación que la CE elaboró en 2002 mostraban que «los resultados de la Unión en el ámbito de la innovación siguen siendo escasos con relación a los de los Estados Unidos y de Japón»,¹ la CE analizaba las causas de estos malos resultados. La primera de ellas, según la CE, consistió en haber vinculado las políticas de innovación a las políticas de investigación y desarrollo. En el documento de 2003 la CE reconoció por primera vez ese error:

La evolución del concepto de innovación, que surge de un modelo lineal en el que la política de investigación y desarrollo es el punto de partida hacia un modelo sistémico en el que la innovación nace de interacciones complejas entre los individuos, las organizaciones y sus respectivos entornos operativos, demuestra que las políticas de la innovación no deben concentrarse solamente en la relación entre innovación e investigación.²

Las siglas I+D+i (investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación) sintetizan el modelo lineal, según el cual la innovación depende de la I+D. En textos anteriores la Comisión Europea siempre había dado por supuesto que las innovaciones surgen de la investigación científica, aunque sea en último término. Por tanto, cabe decir que las siglas I+D+i expresan una argumentación, o más bien una familia de argumentos que están profundamente interiorizados en Europa, y en particular en España, donde la expresión I+D+i se sigue usando con profusión. Dichas siglas resumen el siguiente argumento: si las políticas científicas son adecuadas, las investigaciones científicas producirán resultados importantes que, tarde o temprano, generarán innovaciones tecnológicas; por tanto, las políticas de innovación han de estar subordinadas a las políticas de investigación. El argumento de fondo es el siguiente: I+D → i.

Esta argumentación se ha convertido en un tópico y se repite como un mantra,

¹ “Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa”, COM (2003) 112 final, p. 5.

² *Ibid.*, p. 18.

al menos en España. Dos investigadores del Instituto UNU Merit, Arundel y Hollanders, han señalado que, a pesar de los discursos de la CE en favor del modelo sistémico de Lundvall y Nelson (1992 y 1993), el modelo lineal ha seguido estando vigente.³ Una cosa es elogiar retóricamente el modelo sistémico y otra muy distinta renunciar al modelo lineal, que está en el origen de las políticas científicas desde el célebre informe de Vannevar Bush al Presidente Roosevelt, “Science the Endless Frontier” (1945).

En el caso de España, el modelo lineal y su argumento subyacente, I+D → i, resulta ser el dominante. En 2011 las Cortes aprobaron la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la que, por primera vez, se distinguía la Estrategia de Investigación de la Estrategia de Innovación, cuando menos funcionalmente. Sin embargo, el nuevo Ministerio de Economía y Competitividad ha decidido en 2013 «integrar conceptual y funcionalmente las dos estrategias» en base al lema “desde la idea al mercado”, tan característica del modelo lineal.⁴ Para justificar esa conjunción de estrategias, el Ministerio español afirma lo siguiente:

La investigación científica y técnica, el desarrollo y la innovación constituyen factores indispensables para el crecimiento económico de un país y son la base de su progreso y bienestar sociales. De ahí que, desde finales de la década de los noventa, y observando el diferencial de competitividad, en la agenda de la Unión Europea las políticas de I+D+i han ocupado un lugar destacado contemplándose como una de las claves para la creación de empleo y el crecimiento a largo plazo, la mejora de la competitividad y la productividad y para atender los retos internacionales.⁵

Estas afirmaciones resumen bien el conjunto de argumentos que subyacen a las siglas I+D+i. El argumento es claro: la I+D+i es la base del progreso y del bienestar social. Se trata de un argumento heredado, puesto que la CE lo usaba hace años. Sin embargo, la propia Comisión Europea ha puesto en duda ese argumento y ha renunciado a las siglas que lo resumen, I+D+i. Desde 2002 la CE ha encargado una serie de estudios empíricos e informes que no solo han puesto en cuestión el modelo lineal, sino también el argumento recién mencionado. La estrategia Horizonte 2020 ha renunciado a él, a pesar de que algunas autoridades españolas no parecen tener claro este giro europeo en las políticas de innovación.

³ A. Arundel y H. Hollanders, *Methodology Report: “Missing” indicators of innovation*, Maastricht, UNU MERIT, July 1, 2006, p. 3.

⁴ Ver el documento *Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020*, publicado en la web del Ministerio de Economía y Competitividad, pp. 4-5, consultada el 3 de octubre de 2013.

⁵ *Ibid.*, p. 8.

3. LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN EN EL HORIZONTE 2020

La evaluación del grado de realización de los objetivos de la Agenda de Lisboa se acometió a partir de 2002 y sus resultados en 2005 fueron bastante alarmantes. Quedó claro que el objetivo principal, el liderazgo europeo en la sociedad de la información en 2010, no se iba a conseguir, sino que la posición relativa empeoraría, y no solo en relación a los EEUU, sino también a los denominados países emergentes (China, India, Brasil, etc.), que no habían sido tenidos en cuenta al diseñarse la Agenda de Lisboa 2000 y que en 2005 ya estaban mostrando su pujanza. Se requería un giro estratégico, que debería concretarse en cambios en la financiación europea Fj de los diversos programas Pj, pero que también debía afectar al “argumentario” europeo, es decir, al discurso justificador de las nuevas políticas de innovación. A nuestro modo de ver, el informe Aho tuvo un papel muy relevante en este giro, cuyo resultado último ha sido la formulación y aprobación del Horizonte 2020 y, dentro de ese marco, del programa Union Innovation 2020.

Previamente, la CE publicó un documento importante, titulado “More Research and Innovation – Investment for growth and employment”,⁶ en el que se comenzó a considerar que, aparte del crecimiento económico, la generación de empleo es una variable a tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas de innovación. Se definieron 19 áreas prioritarias, entre las cuales estaban las vinculadas a la I+D, pero también otras diferentes. También se comenzaron a promover agencias de innovación, como PRO INNO, EUROPE INNOVA e INNOMETRICS, con objetivos y cometidos distintos a los de las agencias de ciencia y tecnología. En particular, cambió el discurso y las políticas de innovación se orientaron hacia la *entrepreneurial innovation*, terminología ésta que pasó a convertirse en canónica en el discurso de la CE en torno a la innovación, en detrimento del discurso sobre la I+D. Este giro también se produjo en la OCDE y el Eurostat, plasmándose en la tercera edición del Manual de Oslo, en la que se aceptaron dos nuevas modalidades de innovación: la innovación organizativa y la innovación de marketing o comercialización. Es claro que estas dos formas de innovación no provienen de la I+D, salvo en casos excepcionales. Sin embargo, tienen enorme relevancia para las empresas, a veces mucho mayor que las innovaciones de producto o de proceso que proceden de sus departamentos de I+D. Como se dice repetidas veces en el Manual de Oslo, quienes innovan son los empresarios, no los científicos ni los ingenieros. Por tanto, las políticas de innovación han de estar orientadas a las empresas, sean éstas del tipo que sean, y no solo a la I+D. Esta tesis fue aceptada por la CE en 2003 e implementada en los años siguientes:

⁶ COM (2005), 488.

Los beneficios económicos de una explotación eficaz de la novedad se obtienen gracias a las empresas. La empresa se encuentra en el centro del proceso de innovación. La política de la innovación debe dar finalmente sus frutos, por tanto, en las empresas, mejorando su comportamiento, capacidades y entorno operativo.⁷

Otro documento básico de la CE se tituló “Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU”,⁸ en donde se pusieron en práctica las recomendaciones del informe Aho. En dicho informe, liderado por el ex primer ministro de Finlandia, se promovió un cambio de paradigma en las políticas de innovación, de modo que se prestara mayor atención a lo que dijeran las empresas y a lo que empíricamente aportaran las prácticas innovadoras, en lugar de seguir afirmando dogmáticamente el modelo lineal:

In particular, it is unacceptable that the current state aid rules for R&D are based on the linear model of innovation when there is a broad academic, gubernamental and industry consensus that the model is wrong.⁹

Al ser asumido el Informe Aho por la CE, los clusters de empresas se convirtieron en el agente innovador por antonomasia, surgiendo una nueva retórica, muy distinta de la basada en la I+D. Para aquellos países en cuyo tejido industrial y empresarial predominan las PYMES, la agenda a promover pasó a basarse en la transferencia de conocimiento, la colaboración entre empresas y, en el mejor de los casos, la constitución de clusters sectoriales, que debían ser apoyados decididamente desde las administraciones públicas. Dicho Informe también aceptó la innovación de usuarios, que ya había sido propuesta en 1988 por Eric von Hippel y que ha generado en los últimos años un nuevo discurso sobre la innovación.

En 2006 la CE asumió varias de las propuestas del informe Aho, iniciándose el giro europeo antes mencionado en políticas de innovación. La argumentación, en particular, cambió radicalmente, puesto que comenzó a orientarse hacia un nuevo lema, las sociedades de la innovación:

The EU can only become comprehensively innovative if all actors become involved and in particular if there is market demand for innovative products. This broad strategy needs to engage all parties -business, public sector and consumers. This is because the innovation process involves not only the business sector, but also public authorities at national, regional and local levels, civil society organizations, trade unions and consumers. Such a wide partnership for innovation will create a virtuous circle, where supply of new ideas and demand

⁷ COM (2003) 112 final, p. 8.

⁸ COM (2006), 502 final.

⁹ Aho 2006, p. 16.

for new solutions both push and pull innovation.¹⁰

Las empresas y los negocios son la locomotora de la innovación, pero otros agentes sociales pueden también impulsarla, en la medida en que la favorezcan a nivel nacional, regional o local. Los ciudadanos pueden demandar y consumir innovaciones tecnológicas y en el sector servicios, e incluso puede aportar ideas innovadoras, rompiendo por la base el modelo de la I+D+i. Este documento de la CE llegó incluso a afirmar lo siguiente: «all forms of innovation need to be promoted, for innovation comes in many forms others than technological innovation, including organisational innovation and innovation in services».¹¹

En suma: la Comisión Europea cambió radicalmente su discurso sobre la innovación en 2006, así como sus bases argumentales. Este giro pasó desapercibido en países como España, pero no así en Gran Bretaña, cuyo gobierno publicó en 2008 un Libro Blanco sobre la innovación, *Nation Innovation*, que sirvió como base a una política que promueve múltiples fuentes de la innovación, y no sólo la I+D. La Young Foundation y el NESTA (National Endowment for Science, Technology and Arts) fueron las agencias que aportaron los nuevos marcos conceptuales y discursivos al gobierno del Reino Unido, entre ellas la definición sintética de la innovación como “new ideas that work”, que fue adoptada por el gobierno de Tony Blair y de Gordon Brown. La Estrategia Española antes mencionada bebe de esas fuentes, aun sin citarlas, pero con el inconveniente de que sigue creyendo en el modelo lineal como fundamento de la innovación, argumento éste que quedó descartado en los documentos británicos y de la CE a partir de 2007 y 2008. Obvio es decir que no solo cambiaron los argumentos Ak y Aik, en el caso de Gran Bretaña, sino también las financiaciones correspondientes para los programas Pij. En un informe publicado en 2007, el NESTA británico llegó a afirmar que sólo un 7% de las innovaciones que se producían en dicho país provenían de la investigación científica (*science-based innovation*). La mayor parte de las innovaciones tienen otros orígenes, por mucho que el argumentario en favor del modelo lineal siga estando muy generalizado e interiorizado. El NESTA británico inauguró un nuevo modo de argumentar, basado en datos. En lugar de creer que la innovación proviene de la I+D, estudió seis grandes sectores de la economía británica y demostró con datos que las innovaciones que se habían producido en dichos sectores tenían otros orígenes, no la investigación científica. De ello no concluyeron que hubiese que dejar de financiar la I+D. Se limitaron a afirmar que las políticas de innovación debían tener en cuenta a otros agentes potencialmente

¹⁰ COM 2006, 502 final, pp. 3-4.

¹¹ *Ibid.*, p. 4.

innovadores, y no sólo a los laboratorios científicos o a las empresas que tienen departamentos de I+D. En cualquier caso, el argumento I+D → i es inexacto.

Otro tanto ocurrió en Bruselas con la Comisión Europea, en particular en el ámbito de los estudios de innovación, que pasaron a distinguirse claramente de los estudios de la I+D. El European Innovation Scoreboard (EIS) existía desde el 2003, pero a partir de 2008 fue modificado considerablemente, pasando a tener 29 indicadores y manteniendo únicamente 13 de los indicadores originarios. Posteriormente, surgió el Regional European Innovation Scoreboard (REIS) y más recientemente ha aparecido el Union Innovation Scoreboard, que será el que se utilice para evaluar la estrategia Union Innovation 2020. Ello da idea del dinamismo y los cambios experimentados en los estudios europeos de innovación, no solo en las políticas de innovación.

Todo ello ha confluído en la Iniciativa emblemática de Europa 2020: Unión por la Innovación, documento estratégico en el que se concretan y plasman muchos de los cambios que hemos comentado hasta ahora. De entrada, se afirma que la innovación es fundamental para afrontar la crisis, lo cual forma parte del nuevo argumentario europeo:

En una época de restricciones en los presupuestos públicos, de grandes cambios demográficos y de una competencia mundial creciente, la competitividad de Europa, nuestra capacidad para crear millones de puestos de trabajo que sustituyan a los que se han perdido en la crisis y, en general, nuestro nivel de vida en el futuro dependen de que seamos capaces de impulsar la innovación en los productos, los servicios y los procesos y modelos empresariales y sociales. Por eso se ha hecho de la innovación un elemento central de la Estrategia Europa 2020.¹²

Las políticas de innovación no solo sirven para las épocas de crecimiento, también para las de crisis: éste es el cambio más importante en la argumentación actual de la CE. También se deja claro que el objetivo principal de la UE es mejorar su nivel de competitividad en la economía global y que si se fomentan políticas de innovación es porque la innovación incrementa la competitividad de las empresas, y por ende también de un país, siempre que éste comience a ser gestionado como una empresa. Esto último no se dice explícitamente pero, a nuestro entender, aporta el segundo gran cambio conceptual y argumental a los actuales documentos oficiales de la Unión Europea: un país (o región) debe ser gestionado como si fuera una empresa. En tercer lugar, ya no se menciona la I+D, al menos de entrada. Modificando los modelos empresariales y sociales también se posibilita la innovación. Buena parte de las

¹² COM (2010) 546 final, p. 2.

innovaciones no proceden de la investigación científica y, por ende, se requieren otras bases conceptuales y argumentativas para las políticas de innovación, las cuales tienen intersecciones con las políticas de I+D, pero no están subordinadas a ellas.

En este documento de la CE se sigue hablando de «llevar las buenas ideas al mercado» (p. 14), pero también se dicen otras muchas cosas, que brillan por su ausencia en el documento español antes mencionado. Por ejemplo, al explicar en diez puntos lo que puede ser esa Unión por la Innovación que se propugna, la CE distingue en el primer punto entre invertir en educación, en I+D, en innovación y en TIC, propugnando que se siga invirtiendo en esas cuatro direcciones, pero distinguiéndolas conceptual y funcionalmente. En el punto 6 se sigue manteniendo la idea de la innovación basada en ciencia, pero insistiendo en la vinculación con las empresas y sin usar las siglas I+D+i: «Tenemos que sacar más innovación de la investigación. Debe aumentarse la cooperación entre el mundo de la ciencia y el mundo de la empresa, y deben suprimirse los obstáculos y darse incentivos».¹³ Por cierto, a continuación se complementa este punto con otros que van en direcciones muy distintas, como el punto 7, relativo a las ideas y los mercados:

Deben eliminarse las barreras que siguen impidiendo a los emprendedores llevar las “ideas al mercado”: mejor acceso a la financiación, en especial para las PYME; derechos de propiedad intelectual e industrial asequibles; normativas y objetivos más inteligentes y ambiciosos; establecimiento más rápido de normas interoperables; y uso estratégico de nuestros enormes presupuestos de contratación.¹⁴

Las ideas nuevas no surgen de la I+D, sino de los emprendedores en general, incluidas las pequeñas y medianas empresas. Se promueve el acceso a la financiación y los cambios normativos, no la generación de conocimiento, lo cual era el objetivo principal de la agenda de Lisboa 2000. En cuanto al punto 9, resulta todavía más rupturista, puesto que se afirman otras modalidades de innovación, muy distintas a las que surgen de la I+D:

Deben aprovecharse mejor nuestros puntos fuertes en diseño y creatividad. Debemos apoyar la innovación social. Debemos conseguir que se tenga una mejor conciencia de la innovación del sector público, identificar las iniciativas que tengan éxito y darles visibilidad y hacer evaluaciones comparativas de los avances.¹⁵

Como puede verse, los argumentos han cambiado radicalmente. Ideas que la CE solo

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

apuntaba en 2003, ahora están claramente afirmadas. Sobre todo, han surgido nuevos argumentos, que eran impensables hace diez años, cuando el modelo lineal dominaba enteramente el panorama de las políticas y estudios de innovación. No solo innovan las empresas, también la sociedad civil y el sector público. Por otro lado la creatividad es una nueva fuente de innovación, lo que permite hablar del modelo C+D+i, o si se prefiere, del argumento $C+D \rightarrow i$. Desarrollar esta hipótesis nos llevaría lejos, por lo que nos limitamos a mencionarla.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Habría muchas cosas más por decir, pero no hay espacio para ello. El campo de estudio de los documentos oficiales europeos es muy amplio y cambiante, como hemos mostrado en el caso de las políticas de innovación. El lema de la sociedad del conocimiento en la agenda de Lisboa 2000 primaba más la I+D+i, la iniciativa Union Innovation 2020, en cambio, promueve varios tipos de innovación, no solo la basada en I+D. En políticas de innovación, el giro conceptual y argumentativo ya se ha producido en la CE, pero todavía no ha llegado a cristalizar en algunos países europeos. Falta que países como España hagan suyas las nuevas propuestas y, sobre todo, asuman el nuevo marco discursivo, que a nuestro entender está basado en un modelo pluralista de la innovación. En función de ello, las argumentaciones cambiarán, y quizá también las financiaciones. La CE todavía no ha convencido a muchos países de la conveniencia de modificar las políticas de innovación, distinguiéndolas de las políticas de investigación, tanto conceptual como funcionalmente. El conjunto de argumentos y tópicos que se sintetizan en las siglas I+D+i sigue teniendo gran predicamento y, aunque la CE haya renunciado a ellos, continúan siendo la clave de bóveda de las políticas de innovación en muchos países. No es de extrañar que así sea, puesto que estamos ante un cambio de paradigma en innovación, como el informe Aho 2006 dejó claro.

Hipótesis final: el giro en las políticas europeas de innovación sólo tendrá éxito en otros países si Horizonte 2020 y Union Innovation 2020 son apoyadas por la CE con una financiación generosa que promueva otras modalidades de innovación, no sólo la I+D. La financiación ha sido y sigue siendo el principal argumento en la UE.

REFERENCIAS

- Aho, E. et alia (2006), *Creating an Innovative Europe*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Arundel, A. y Hollanders, H. (2007), *Methodology Report: Searching the forest for the trees: "Missing" indicators of innovation*, 2006 Innovation Scoreboard, Bruselas, European Commission.
- Bush, V. (1945), *Science: the Endless Frontier*, Washington, United States Government Printing.
- DIUS (2008), *Innovation Nation*, Department for Innovation, Universities & Skills, UK Government, Crown.
- European Commission (2003), *Política de la innovación: actualizar el enfoque de en el contexto de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2003) 112 final, p. 5.
- European Commission (2005), *More Research and Innovation – Investment for Growth and Employment*, Bruselas, COM (2005), 488.
- European Commission (2006), *Putting knowledge into practice: A broad based innovation strategy for the EU*, Bruselas, COM (2006), 502 final.
- European Commission (2010), *Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*, Bruselas, COM (2010) 546 final.
- Lundvall, B.A. (1992), *National systems of Innovation: Towards a theory of interactive learning*. London. Pinter
- Ministerio de Economía y Competitividad (2013), *Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020*, Madrid, Gobierno de España.
- Nelson, R. R. (1993), *National Systems of Innovation*, Oxford, Oxford Univ. Press.
- NESTA (2006), *The Innovation Gap*, London, National Endowment for Science, Technology and Arts.
- NESTA (2007), *Hidden Innovation*, London, National Endowment for Science, Technology and Arts.
- OECD/European Communities (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3d. ed., Paris, OECD/EC.
- Von Hippel, E. (1988), *The sources of innovation*, New York, Oxford Univ. Press.
- Von Hippel, E. (2005), *Democratizing Innovation*, Cambridge, MA: MIT Press.

AGRADECIMIENTOS: Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto *Innovación oculta: Cambio de paradigma en los estudios de innovación* (FFI2011-25475), financiado por el Ministerio español de Economía y Competitividad.

JAVIER ECHEVERRÍA: es investigador de la Fundación Vasca de Ciencia (Ikerbasque), adscrito a la Universidad del País Vasco UPV/EHU (Departamento de Sociología II) y catedrático de Universidad en excedencia del Instituto de Filosofía del CSIC. Sus principales campos de investigación han sido la filosofía de la ciencia y la tecnología; la ética de la ciencia; el estudio de las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Entre sus libros publicados en los últimos años destacan: *Los Señores del Aire: Telépolis y el Tercer Entorno* (1999); *Introducción a la Metodología de la Ciencia: la Filosofía de la Ciencia en el siglo XX* (1999); *Ciencia y Valores* (2002); *La revolución tecnocientífica* (2003), *Gobernar los riesgos: Ciencia y valores en la sociedad del riesgo* (edición en colaboración con J. L. Luján, 2004), *Ciencia del bien y el mal* (2007) y *La luz de la luciérnaga. Diálogos de Innovación Social* (con Ander Gurrutxaga, 2012).