

LAS ESTRATEGIAS REGIONALES DE INNOVACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE (RIS3), NUEVA ETAPA DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA EN EL APOYO A LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL

JAIME DEL CASTILLO
INFYDE (infyde@infyde.eu)

JONATAN PATON
IFNYDE (jonatanpaton@infyde.eu)

RESUMEN

Las Estrategias Regionales de innovación y Especialización Inteligente (RIS3) son el instrumento que la Comisión Europea quiere utilizar para que las políticas y medidas apoyadas por los Fondos Estructurales repercutan en una mayor capacidad para generar competitividad en las empresas de las regiones asistidas. Las RIS3 parten de la idea de que cada región debe seleccionar un número limitado de áreas de actividad o de conocimiento en las que la región puede ser realmente competitiva en el marco de una economía cada vez más globalizada. Para que las RIS3 sean realmente eficaces se deben definir en un proceso de participación colectiva, en particular por parte de las empresas. Y deben asegurar sistemas de monitorización y seguimiento que permitan su adecuación regular a los cambios que con el tiempo se irán produciendo en el entorno regional e internacional.

PALABRAS CLAVE: especialización inteligente, estrategias regionales, innovación, política regional europea, RIS3.

ABSTRACT

The Regional Innovation and Smart Specialisation Strategies (RIS3) are the new instruments of the European Commission that wants to use to improve the policies and measures supported by the Structural Funds in order to generate competitiveness in the companies of the assisted areas. RIS3 is based on the idea that each region should select a limited number of areas of activities or knowledge where the region can be really competitive in the framework of an increasingly globalized economy. To be truly effective, RIS3 must be defined in a process of collective participation, particularly with an important presence of companies. And it should ensure monitoring and tracking systems that allow over time their adaptation to the changes in the regional and international environment.

KEY WORDS: smart specialization, regional strategies, innovation, European regional policy, RIS3.

RESUM

Les Estratègies Regionals d'innovació i Especialització Intel·ligent (RIS3) són l'instrument que la Comissió Europea vol utilitzar perquè les polítiques i mesures recolzades pels Fons Estructurals repercuteixin en una major capacitat per generar competitivitat en les empreses de les regions assistides. Les RIS3 parteixen de la idea que cada regió ha de seleccionar un nombre limitat d'àrees d'activitat o de coneixement en què la regió pot ser realment competitiva en el marc d'una economia cada vegada més globalitzada. Perquè les RIS3 siguin realment eficaços s'han de definir en un procés de participació col·lectiva, en particular per part de les empreses. I han d'assegurar sistemes de monitorització i seguiment que permetin la seva adequació regular als canvis que amb el temps s'aniran produint en l'entorn regional i internacional

PARAULES CLAU: especialització intel·ligent, estratègies regionals, innovació, política regional europea, RIS3.

1. El concepto

Se entiende como especialización inteligente la elección que se lleva a cabo, a nivel territorial, de ciertas actividades económicas, áreas científicas y dominios tecnológicos que son potencialmente competitivos y generadores de nuevas oportunidades de mercado en un contexto global frente a la prioridad que otros territorios llevan a cabo (Del Castillo et al . 2012).

El concepto de especialización inteligente proviene de la reflexión generada en la Comisión Europea en torno a la "brecha" estructural entre Europa y los EE.UU., brecha que se considera que es resultado de una menor especialización económica y tecnológica y de una menor capacidad para priorizar y dedicar los esfuerzos pertinentes a nivel regional (Pontikakis et al. 2009).

El concepto mismo de especialización inteligente es todavía un concepto en desarrollo, que se comenzó a utilizar en la primera década del siglo principalmente por autores que actualmente asesoran a la propia Comisión (Foray 2009 y McCann y Ortega-Argilés 2011). El concepto está compuesto por tres elementos principales (Del Castillo et al. 2013:

- La especialización se define en una perspectiva global, es decir que las áreas de especialización deben ser viables no solo desde la capacidad endógena de la región, sino también teniendo en cuenta los posicionamientos de otras regiones y países de la economía global.
- La diversificación relacionada, es decir la innovación que nace a partir de las actividades que se generan mediante la combinación de tecnologías, experiencias y mercados que provienen de dos áreas de actividad o de conocimiento relacionadas pero que hasta ese momento no tenían relación entre sí.
- El descubrimiento emprendedor, que es el proceso por el cual las empresas generan innovaciones, incluso disruptivas, en particular gracias a su capacidad para aprovecharse de las posibilidades de la diversificación relacionada.

La combinación de estos tres elementos da lugar a un mecanismo mediante el cual las regiones pueden aumentar la riqueza y crear puestos de trabajo a través de procesos de diversificación especializada. Pero también implica una amplia gama de aplicaciones potenciales al considerar diferentes perfiles regionales.

2. ¿Cómo definir y poner en marcha una RIS3?

La importancia adquirida por el concepto de especialización inteligente ha dado lugar a un nuevo enfoque de la Política Regional europea en el contexto de la Estrategia Europa 2020. Este enfoque se ha convertido además en una de las condicionalidades ex - ante para las regiones que quieran ver financiadas sus políticas de I+D+i por el FEDER en el próximo período de programación 2014 -2020 (EC 2011), ya que su Programa Operativo¹ debe recoger los objetivos y prioridades definidos en el proceso de elaboración de las respectivas Estrategias Regionales de Innovación y de Especialización Inteligente (RIS3).

¹ El Programa operativo es el documento que recoge los objetivos que se quieren alcanzar con las medidas cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Los RIS3 como procesos propuestos por la Comisión no son actuaciones nuevas en sentido estricto, sino una actualización y mejora que replantea la metodología utilizada en las anteriores Estrategias Regionales de Innovación (RIS) de los años 90 del siglo pasado. De hecho, con el enfoque de las RIS3 se trata de superar algunas de las barreras y limitaciones encontradas en el pasado (Landabaso 2011). De ahí que las RIS3 mantengan el enfoque tradicional de definición estratégica, pero incluyendo las características del modelo de especialización inteligente (Del Castillo et al. 2012):

1.- Reflexión y definición: debe haber una reflexión estratégica sobre las áreas a priorizar en términos económicos, científicos y tecnológicos, los mecanismos de gobernanza que aseguren el consenso en la identificación de las áreas a priorizar y en los procesos de descubrimiento empresarial a potenciar, así como las herramientas de implementación y los procesos de seguimiento para garantizar la revisión de la estrategia y su mejora.

2.- Implementación: donde es clave mantener un mecanismo de gestión que permita identificar los procesos de descubrimiento y las iniciativas empresariales que generen riqueza y empleo. La gobernanza participativa debe permitir con el paso del tiempo redefinir la estrategia de acuerdo a la evolución del contexto.

4.- Seguimiento y evaluación: el seguimiento de la estrategia debe ser un mecanismo que garantice la mejora continua, la eficiencia y la eficacia. Como parte de esta necesidad debe haber indicadores que proporcionan la información necesaria para que haya una mejora periódica y la reorientación de la estrategia.

En la Guía RIS3 publicada por el IPTS (2012), se encuentran algunos perfiles de distintos comportamientos y estructuras regionales, así como un conjunto indicativo de las políticas y medidas más adecuadas para cada una de ellas. Aunque este tema aún no está totalmente definido en la práctica, es evidente que, a partir de los tres elementos mencionados antes y de acuerdo con la nueva lógica de la Política Regional europea, las RIS3 deben desempeñar un papel fundamental tanto en la política regional como en su articulación con las políticas y medidas gestionadas en otros niveles institucionales.

Por ello las RIS3 deben incorporar medidas para aumentar la participación de las regiones en los programas nacionales y, sobre todo, en los europeos, como Horizonte 2020 y COSME ("upstream"). Y además deben generar la capacidad de absorción de los resultados creados a nivel europeo ("downstream"). En otras palabras, el RIS3 debe ser una interfaz entre los fondos asignados a nivel regional y el resto de los fondos nacionales y europeos (Del Castillo et al. 2013).

En la práctica, en un proceso RIS3 se trata de generar las bases metodológicas para facilitar un buen análisis de la competitividad regional, de identificar las iniciativas de descubrimiento empresarial que se aprovechan de la diversificación relacionada, de llegar a un consenso sobre las acciones y los instrumentos para apoyar estas iniciativas y de establecer compromisos entre todos los agentes implicados. Y estos principios son comunes a cualquier región que quiera poner en marcha un proceso de especialización inteligente, independientemente de su posición relativa en términos de la estructura económica y de capacidad de innovación.

Lo que difiere de una región a otra, en función de su estructura económica, capacidades científico-tecnológicas y cultura colectiva, son las prioridades seleccionadas en su proceso de diversificación estructural y, más concretamente, la forma utilizada para identificar y apoyar a los descubrimientos empresariales en su RIS3. Respecto a este punto, la Comisión Europea plantea cuatro rutas de acceso a la diversificación estructural (CE 2010):

- Las acciones de **rediseño** ("reorganización" o modernización de una actividad existente) se basan en el apoyo a la mejora de los activos del entorno que actúan directamente sobre la competitividad de esta actividad.
- Las acciones orientadas a la **diversificación por sinergias** ("emergentes") generan negocio mediante la combinación de la I + D y la innovación con actividades empresariales relacionadas.
- Las acciones de **extensión de la actividad** ("ampliación" o transición de una actividad a otra nueva) consisten en el acceso a un nuevo nicho de mercado, aprovechando las economías de alcance.
- Las acciones de **fundación radical** ("intersectorial" o explotación de la variedad relacionada y generadoras de innovaciones radicales) que se ven como nuevas combinaciones de sectores / dominios tecnológicos que ayudan a generar ideas innovadoras para nuevos productos y servicios.

3. ¿Qué se puede esperar de las RIS3?

La búsqueda de la especialización regional inteligente puede ser positiva para construir una ventaja competitiva que posicione a la región en un camino de creación de riqueza y empleo en el contexto de la globalización. Sin embargo, para cada oportunidad existen una serie de riesgos que la pueden convertir las oportunidades en amenazas (Paton y Barroeta 2012):

Así cuando se decide basar la Política de I+D+i en un conjunto de **prioridades**, eso puede ayudar a crear una masa crítica para lograr la excelencia y facilitar la alineación de las capacidades regionales de I + D con las oportunidades de mercado. Pero igualmente se debe tener en cuenta que no todas las regiones se encuentran en el mismo punto de partida en términos de capacidad empresarial, por lo que las elecciones en términos de priorización pueden acabar generando una brecha aún mayor entre regiones de diferente nivel de desarrollo. Al mismo tiempo, para conseguir sacar todo el partido de los procesos de especialización inteligente, que finalmente se basan en una mejor aprovechamiento por parte de las empresas del conocimiento generado en la región (o accesible en la región aunque sea generado fuera de ella), se debe disponer de organismos intermedios que deben desempeñar un papel proactivo y estar comprometidos con la estrategia. Sin embargo la realidad es que estos organismos son en general menos eficientes en las regiones con menor nivel de desarrollo.

En cuanto al proceso de **diversificación especializada**, muchas de las elecciones tecnológicas o científicas se llevarán a cabo en áreas de conocimiento que pueden ser funcionales de manera horizontal para amplios sectores de la economía (efectos en cadena), Además estos procesos, por sus propias características, pueden conducir a innovaciones radicales que faciliten el

"replanteamiento" de la economía hacia actividades más competitivas y generadoras de mayor valor añadido.

Pero al mismo tiempo un alto grado de especialización también puede aportar una mayor debilidad frente a crisis potenciales, o frente a cambios técnicos y de producto que se generan cada vez con mayor rapidez en la economía global. Igualmente, si no hay suficiente masa crítica empresarial, existe poco capital social, la Administración regional tiene poca experiencia, o simplemente hay un contexto regional desfavorable, la gobernanza del proceso puede ser inviable.

Se debe ser consciente desde el principio de la definición de la estrategia que la misma se va a llevar a cabo en un **contexto global**, lo que permitirá que las especializaciones priorizadas sean viables en una economía crecientemente internacionalizada, al tiempo que permitirá también aprovechar en la estrategia los recursos existentes fuera de la región. Por ello definir la especialización en términos de una cadena de valor global multiplica sus posibilidades de éxito.

Ahora bien, se debe tener en cuenta igualmente que ciertos tipos de conocimiento sólo pueden ser desarrolladas actualmente por una serie de regiones avanzadas, por lo que en la práctica, las regiones co-inventoras y seguidoras pueden experimentar un desigual "trade-off". E igualmente el que el enfoque de la gobernanza en una economía abierta, todavía no está muy extendido, por lo que no será fácil llevarla a cabo de una manera adecuada, al menos en un primer intento. Y ello a pesar de que en última instancia, el éxito del modelo depende de su capacidad para generar un marco de cooperación de la región con el resto del país, con otras regiones de Europa, e incluso del resto del mundo.

Por último, se debe tener claro que la especialización inteligente no es una lista estática de tecnologías / sectores donde la región presenta una ventaja, sino un proceso de descubrimiento sujeto a un ciclo de vida que varía en el tiempo de acuerdo a las capacidades regionales y las tendencias variables del entorno regional y de la economía internacional.

Todas las regiones, aparte de sus sectores dominantes y su capacidad de innovación tecnológica, son actores potenciales de nuevas combinaciones creativas de tecnologías y / o sectores en los que es posible la generación de nuevas oportunidades de negocio, empleo y riqueza. El descubrimiento empresarial no responde a un patrón único, ni sectorial ni tecnológico. Por lo tanto un RIS3 debe ser capaz de establecer los mecanismos para identificar / descubrir las innovaciones posibles en cada región, para convertirlas en iniciativas empresariales concretas viables en el mercado.

En este proceso, la Administración debe actuar como facilitadora de las condiciones que generan y sistematizan los descubrimientos empresariales, y como limitador de las imperfecciones del sistema (particularmente en aquellas regiones que por su nivel de desarrollo parten de condiciones menos favorables). Pero en ningún caso debe ser quién elija o priorice las actividades empresariales concretas ni las inversiones productivas que se deben llevar a cabo.

4. Conclusión

Las RIS3 son un modelo de desarrollo territorial basado en un proceso estratégico y de gobierno capaz de asegurar en un contexto global ventajas competitivas a partir de los activos del territorio (tangibles e intangibles). Además pueden contribuir a reinventar la economía regional a través de nuevas actividades económicas generadas a través de sucesivas "olas de innovación" generadas por procesos de descubrimiento emprendedor que se aprovechan de las posibilidades abiertas por la diversificación relacionada.

Referencias

- Del Castillo, J., Barroeta, B. y Paton, J. (2012): "Las estrategias de especialización inteligente RIS3: Guía rápida". INFYDE, Documentos de Trabajo, Año 2 (1).
- Del Castillo, J. Paton, J. t Barroeta, B. (2013a): "Gobernanza territorial en el contexto de RIS3 Estrategia de Especialización Inteligente". INFYDE, Working Paper, 9
- Del Castillo, J. Paton, J. t Barroeta, B. (2013b): "Especialización inteligente y descubrimiento empresarial: teoría y la realidad detrás del concepto". INFYDE, Working Paper, 10.
- Comisión Europea (2010): "Política regional que contribuya al crecimiento inteligente en Europa 2020". COM (2010) 553 final.
- Comisión Europea (2011b): "Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas relativas al FEDER y la inversión para el crecimiento y empleo" (CE) nº 1080/2006
- FORAY, D. (2009b): "Understanding "Smart Specialisation"", en Pontikakis, D.; Kyriakou, D. y Van Bavel, R. (eds.), *The Questions of R&D Specialisation. Perspectives and Policy Implications*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- IPTS (2012): "Guía de las estrategias de investigación e innovación para la especialización inteligente RIS3" [Disponible en: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>]
- Landabaso, M. (2011): "la orientación estratégica de la nueva política de cohesión de la UE 2014-2020 en el campo de la investigación y la innovación". Reunión sobre la especialización inteligente en Andalucía. Sevilla.
- McCan, P. y Ortega-Argilés, R. (2011): "La especialización, el crecimiento regional inteligente y las aplicaciones a la política de cohesión". Geografía Económica, Documento de trabajo.
- Paton, J. y Barroeta, B. (2012): "La política RIS3 tipología: la combinación de políticas optima para una especialización inteligente regional", en *9th Conference Developments in Economic Theory and Policy* (EHU/Cambridge) June 28-29th 2012.
- Pontikakis, Kyriakou y Van Bavel (2009): "La cuestión de la I + D Especialización: perspectivas e implicaciones políticas". Luxemburgo, Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.