



**Comité Europeo
de las Regiones**

SEDEC-VI-021

122.º Pleno, 22 y 23 de marzo de 2017

PROYECTO DE DICTAMEN

Estrategias de especialización inteligente (RIS3): repercusiones para las regiones y la cooperación interregional

Ponente: **Mikel Irujo Amezaga** (ES/AE)
Jefe de la Delegación del Gobierno de Navarra en Bruselas

Documento de referencia

Proyecto de dictamen de iniciativa del Comité Europeo de las Regiones – Estrategias de especialización inteligente (RIS3): repercusiones para las regiones y la cooperación interregional

I. RECOMENDACIONES POLITICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. recuerda que tanto el Consejo como el Parlamento Europeo han reconocido que las estrategias de especialización inteligentes (RIS3) pueden ser instrumentos poderosos para contribuir a afrontar los retos de la sociedad y fomentar la innovación, la inversión y la competitividad basadas en las especificidades socioeconómicas y territoriales;
2. subraya la importancia de que el Reglamento 1303/2013 haya establecido las RIS3 como una condición *ex ante*, pero lamenta la poca concreción por lo que respecta al marco de elaboración de la S3, sobre todo el hecho de que esta pueda adoptar la forma o incluirse en un marco de política estratégica regional o nacional y, que en este caso, el planteamiento regional pueda ser insuficiente en algunos casos;
3. señala que las regiones se han adherido a la S3 porque resultaba útil para llevar a cabo el desarrollo regional con mayor eficacia y mejores resultados. Las regiones pretenden preservar esta gestión basándose en la subsidiariedad y en un planteamiento de abajo arriba. Asimismo, desean preservar la libertad de elección de las especializaciones regionales. La elaboración de las S3 debe seguir respondiendo prioritariamente a la voluntad de reforzar la dinámica de desarrollo regional y crear empleo en los territorios;

Desarrollo de las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3)

4. recuerda que debe garantizarse la participación de todos los niveles de gobernanza –estatal, regional, subregional y/o local– y que esta incluya los actores relevantes de la llamada «cuádruple hélice»¹, subrayando el papel de la industria y de los centros de educación e investigación, así como de los ciudadanos, si bien la combinación precisa de organizaciones involucradas dependerá del contexto regional;
5. considera que las RIS3 ofrecen valor añadido a los gobiernos regionales y locales, generando inversiones y proyectos conjuntos intersectoriales e interregionales, que son particularmente beneficiosos en términos de renovación industrial;
6. resalta que el desarrollo de las RIS3 debe incluir a todas las partes interesadas, animándolas a unirse bajo una visión compartida. El proceso debe fomentar la gobernanza multinivel y debe ayudar a crear capital creativo y social dentro del territorio;

¹

A saber, las autoridades de gestión nacionales o regionales y de partes interesadas, como las universidades y otras instituciones de enseñanza superior, la industria y los interlocutores sociales, así como los ciudadanos, en un proceso de descubrimiento de oportunidades empresariales.

7. estima que el proceso de diseño y revisión constante de las RIS3 debe seguir siendo un proceso interactivo de gobernanza que sustenta el llamado Proceso de Descubrimiento Emprendedor, respaldado por una combinación de procesos descendentes y ascendentes, en los que también la ciudadanía debería participar de forma adecuada;
8. señala que la obligación de realizar un proceso participativo se deriva del punto 4.3 del Anexo I del Reglamento 1303/2013. No obstante lo anterior, en numerosos casos, el proceso participativo sigue siendo insuficiente. Por lo tanto, hace un llamamiento a la Comisión para que anime a las partes interesadas pertinentes a nivel nacional, regional y local a velar por el cumplimiento efectivo de esta disposición legal;
9. recuerda que el desarrollo de las RIS3 también requiere de liderazgo político. Un cambio de signo político tras un proceso electoral no debe comprometer el desarrollo posterior ni las medidas aprobadas de las estrategias de especialización inteligente, y por ello se recomienda una participación activa de toda o la mayor parte de las fuerzas políticas representativas, así como de agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil;
10. considera que las RIS3 no deben limitarse a las cuestiones de investigación, innovación y desarrollo de las empresas. En el espíritu de la Nueva Agenda de Capacidades para Europa, deben centrarse en el desarrollo de nuevas cualificaciones, la educación y la formación para todos los ciudadanos y, en particular, los jóvenes, los trabajadores y los desempleados;
11. considera que las elecciones de especializaciones inteligentes de las regiones también pueden animar a reforzar ciertas políticas de la UE. Por ejemplo, muchas regiones han optado por desarrollar especializaciones inteligentes en torno a cuestiones marítimas con planteamientos transversales e intersectoriales cuando las políticas europeas presentan cierto retraso de estructuración que limita su capacidad de apoyo y eficacia;
12. subraya que la priorización de los sectores en los que una región tiene una ventaja comparativa no debe conducir a abandonar objetivos transversales inherentes a la Estrategia de Lisboa (formación de los jóvenes y acceso al empleo, igualdad entre hombres y mujeres, inversión en la educación superior y la investigación, apoyo a la innovación en las pymes en todos los sectores de la economía regional, apoyo a la innovación social y ecológica, etc.). Es fundamental que las políticas europeas puedan seguir sosteniendo estos objetivos esenciales de la Estrategia de Lisboa, acompañando la reafirmación de las S3. En efecto, aún quedan por hacer importantes progresos para conseguir estos objetivos en el conjunto de las regiones europeas;
13. destaca el papel de las estrategias de especialización y de innovación para el desarrollo sostenible de las zonas rurales e insiste en la importancia de la formación en relación con el inventario y el aprovechamiento del potencial o de la capacidad que poseen las comunidades y los valores locales;
14. recuerda que el mencionado Reglamento dispone que las RIS3 deben contener «un mecanismo de seguimiento». No obstante, no describe ni desarrolla dicho mecanismo. El mecanismo de seguimiento de las RIS3 debería ser capaz de captar y seguir los cambios previstos en cada prioridad RIS3 mediante una selección adecuada de indicadores de resultados. No obstante lo

anterior, lamenta que para el seguimiento y evaluación no exista un enfoque armonizado con respecto a la fijación de una serie de indicadores comunes para todas las regiones;

15. considera asimismo que las RIS3 no deberían limitarse a la innovación y la investigación, sino que convendría ampliarlas a otros sectores económicos. Junto al aspecto de las cualificaciones, en el futuro las RIS3 deberían transformarse en estrategias de desarrollo regional en el ámbito de la especialización inteligente;
16. toma nota de la situación actual y propone la creación de un mecanismo único de seguimiento, evaluación y análisis *ex post* que permita medir el impacto o la contribución real, incluyendo inversiones, de las medidas a los objetivos señalados y los porqués o modos en que han funcionado o no. Este mecanismo de seguimiento único deberá ser flexible y tener presentes las peculiaridades regionales, además de permitir las prácticas propias de las regiones en materia de evaluación y seguimiento;
17. reconoce los esfuerzos realizados por la Plataforma S3 en cuanto a asistencia técnica y elaboración de instrumentos, si bien la falta de un marco normativo común conlleva el riesgo de una falta de armonización en la implementación y monitoreo de las RIS3;
18. recomienda progresividad y prudencia en la evaluación de las S3, que siguen siendo una política reciente, compleja en su elaboración y desarrollo, y que solo puede producir todos sus efectos a lo largo de los años. El primer indicador de éxito debe seguir siendo la realidad de la priorización y de la movilización local; las regiones deben participar estrechamente en la definición y control de los dispositivos de evaluación;
19. con vistas al próximo período de programación, pide a la Comisión que publique a su debido tiempo las condiciones que deberán cumplirse para elaborar las estrategias. Publicar orientaciones después del inicio del período de programación, como en el caso de las actuales condiciones *ex ante*, es inviable para las instancias encargadas de la ejecución;
20. recomienda una estrecha vinculación con el seguimiento de los PO regionales del FEDER y la utilización de los criterios regionales armonizados desarrollados en ellos, que según la Comisión Europea², pueden estructurarse en «indicadores de recursos», «indicadores de productividad» e «indicadores de resultados» (cualitativos y cuantitativos);
21. hace especial hincapié en el potencial de las instituciones de educación superior, otras instituciones educativas, las organizaciones de investigación y tecnología y las industrias, en particular las pequeñas empresas emergentes y las pymes, en el diseño e implementación de las RIS3. Las instituciones de educación superior constituyen la bisagra entre el llamado «triángulo de conocimiento» (investigación, educación e innovación), y pueden prestar apoyo, de manera especialmente adecuada, a la hora de construir las capacidades de innovación de las regiones. Por esta razón, los gobiernos regionales deberían animar a las instituciones de educación superior a que asuman activamente su papel en los procesos RIS3. Considera que para ello es

²

Como por ejemplo, *Guidance document on monitoring and evaluation - European Regional Development Fund and Cohesion Fund*, Comisión Europea, 2014.

imprescindible que las instituciones de educación superior se acerquen y adapten a las necesidades del tejido productivo y empresarial orientando su trabajo en gran medida a las necesidades del mercado;

22. recomienda, en la medida de lo posible, que las estrategias RIS3 prevean la constitución de organizaciones o estructuras flexibles y externas orientadas a apoyar a los gobiernos en el desarrollo de las capacidades de los entes locales y regionales. Considera extremadamente útiles, pero insuficientes, los apoyos y evaluaciones externas (apoyando evaluaciones por pares y visitas de expertos) llevados a cabo por la Plataforma S3, puesto que considera que todo ente local y regional debe estar capacitado para desarrollar sus capacidades regionales internas, incluidos los mecanismos de implementación, monitoreo y seguimiento de las RIS3;

Sinergias entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y otros programas

23. señala que el fundamento subyacente de las RIS3 va más allá del uso más eficiente de los Fondos Estructurales, y su objetivo es crear sinergias entre las políticas de innovación y desarrollo regionales y los instrumentos financieros, con el fin de evitar duplicidades;
24. recuerda que promover sinergias entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos «EIE») y Horizonte 2020 es una de las prioridades para el periodo 2014-2020. Sin embargo, la complejidad normativa está dificultando este proceso. Esta búsqueda de sinergias también debe efectuarse en las otras políticas de la Unión Europea y sus instrumentos de intervención;
25. hace hincapié en el interés de tal gestión que también debe dirigirse a reforzar el apoyo a las pymes, a sus proyectos individuales y a sus acciones colectivas, así como a las nuevas empresas. Estas son importantes agentes de la innovación de vanguardia y de la preparación del futuro;
26. señala que se hace imprescindible simplificar el marco normativo y crear interfaces que funcionen adecuadamente y que mejoren la interacción entre los diferentes marcos de apoyo. A su vez, estas deberían incluir una descripción comprensible y clara de cómo se pretenden alcanzar y facilitar dichas sinergias;
27. considera que es importante fomentar programas de capacitación, especialmente en regiones con limitada experiencia en este sentido, resaltando casos de éxito desde una perspectiva sectorial que puedan convertirse en referentes para otras regiones;
28. llama la atención sobre el hecho de que uno de los factores claves del éxito en la creación de sinergias radica en promover la comunicación y la cooperación de las partes interesadas que son responsables de los distintos instrumentos de apoyo (Fondos Estructurales y Horizonte 2020) pero que de momento poseen pocos conocimientos técnicos sobre las áreas de las que se ocupan las otras partes interesadas; esto sucede tanto en el nivel regional como en el nivel europeo; insta a la Comisión y a las regiones a que apoyen y promuevan el intercambio entre estos grupos;

29. recuerda que gran parte del posible éxito va a depender de una fluida relación entre los diferentes niveles de gobernanza, UE, estatal, regional y, cuando proceda, local, así como de la coordinación entre las autoridades de gestión y puntos de contacto nacionales, entre otros;
30. lamenta que la armonización incompleta entre la legislación de ayudas estatales y el marco normativo de los Fondos EIE siga siendo un gran obstáculo en el aprovechamiento de las sinergias. Hace un llamamiento a aplicar las recomendaciones del reciente estudio encargado por el Parlamento Europeo en este sentido³;

Racionalización de iniciativas de la Comisión Europea

31. vuelve a reconocer la gran tarea llevada a cabo por la Plataforma S3, si bien detecta una multiplicidad de iniciativas de la Comisión Europea que da pie a confusión, desconocimiento y falta de coordinación entre las regiones;
32. considera que es preciso analizar las sinergias entre los diferentes instrumentos, iniciativas, herramientas y órganos de apoyo- –por citar algunos, la Plataforma de Especialización Inteligente, el Observatorio Europeo de Agrupaciones, las asociaciones europeas para la innovación, el Foro Estratégico Europeo, las iniciativas en torno a las tecnologías facilitadoras esenciales (TFE) y las infraestructuras de investigación– y un largo etc.;
33. pide a la Comisión que garantice una mayor coherencia en materia de comprensión de iniciativas y de su aplicación, sobre todo en atención a aquellas regiones pequeñas o con menor capacidad administrativa;
34. solicita una aclaración para distinguir entre los asuntos en los que la Comisión debería dotarse de medios importantes para desarrollar un planteamiento global de la cadena de valor a nivel europeo en un sector determinado, inspirándose en ejemplos de éxito, como los sectores aeronáutico y espacial, y los otros asuntos para los que convendría que se concentrara en un planteamiento de puesta en red, apoyo y animación, basándose en las S3;
35. exhorta a la UE a que aclare el impacto de las estrategias de especialización inteligente en los demás mecanismos de orientación de la UE y en el conjunto de sus agentes, así como a que mejore su comunicación, a la vez que recomienda la elaboración de un «atlas de iniciativas, herramientas y proyectos de la UE» en temas relacionados con las RIS3, siguiendo como ejemplo el portal e-Justicia de la Comisión Europea, que tiene como objetivo «facilitar la vida del ciudadano» ofreciéndole información multilingüe;
36. recomienda a su vez el fomento de una comunidad de conocimiento que forme y profesionalice expertos y expertas en el ámbito de las RIS3, que tenga también en cuenta el trabajo de la OCDE, la Plataforma S3, así como de un amplio sector académico;

³ Maximización de las sinergias entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y otros instrumentos de la UE para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas de la Unión, junio de 2016, IP/B/REGI/IC/2015-131.

Fomento de la cooperación interregional y la creación de cadenas de valor

37. hace hincapié en que la creación de una masa crítica a nivel territorial es esencial para que la UE y su industria sean competitivas a escala mundial. Considera que los entes locales y regionales son el lugar adecuado para abordar los ecosistemas innovadores, creando los necesarios vínculos entre las políticas de la UE, la industria, los centros de investigación, los centros de educación superior, así como los ciudadanos;
38. señala que, sobre la base de las prioridades detectadas en las RIS3, es necesario desarrollar la cooperación interregional que permita la creación de cadenas de valor en toda la UE;
39. está convencido de que la cooperación interregional creará sinergias entre actividades económicas y recursos ya definidos en las regiones de tal manera que se aprovechen mejor las potencialidades y se eviten duplicidades innecesarias en inversiones, utilizando fondos estructurales;
40. considera que la clave es poder disponer de suficiente información y capacidad de coordinación cuyo resultado ideal sería un sistema perfecto de complementariedades coherente, que elimine ineficiencias derivadas de la duplicación y la simple imitación;
41. acoge con satisfacción las diferentes iniciativas de la Comisión Europea en este sentido, como por ejemplo las plataformas temáticas, si bien considera que estas iniciativas deberían nacer con instrumentos financieros y objetivos muy definidos, que eviten el riesgo de incertidumbre entre los participantes, y evitar duplicidades con otras iniciativas o programas como las KIC, ERA-NET, los programas de clústeres de COSME, proyectos en el marco de Interreg Europe, etc.;
42. critica el hecho de que los grandes instrumentos financieros dejan de lado a los proyectos de menor tamaño y que, a pesar de los importantes montantes movilizados, sobre todo con cargo al FEIE, siguen siendo insuficientes para que las pymes puedan paliar las deficiencias del mercado y facilitar el acceso al crédito y la financiación de los riesgos; muy frecuentemente lo que inhibe la participación de agentes más pequeños es el grado de complejidad y los prolongados procedimientos a la hora de preparar, ejecutar y cerrar un megaproyecto, así como los bajos niveles de preparación tecnológica (lejos de un rendimiento visible de la inversión);
43. señala que las plataformas de cooperación interregional han demostrado ser cruciales para la aplicación, maximizando el crecimiento económico y el potencial del mercado especialmente en términos de innovación orientada por la industria. Por ello, considera que debería ser posible para varias regiones voluntarias organizar determinadas especializaciones a escala interregional:
 - dentro de un mismo país,
 - dentro de conjuntos transfronterizos,
 - en una fachada marítima o un macizo montañoso, o
 - en una red europea sin continuidad territorial (por ejemplo, las industrias culturales y creativas o la iniciativa Vanguard);

44. considera que las RIS3 deberían alentar a las regiones a trabajar juntas para desarrollar entre los clústeres cooperación internacional sectorial o en segmentos de mercado comunes, que apoyen el fortalecimiento de las mencionadas cadenas de valor internacionales. El papel que los clústeres pueden desempeñar como puentes entre los actores dentro y fuera de las regiones y como canales de apoyo empresarial a las pymes debe reflejarse en las políticas de la UE;
45. subraya que, según la normativa actual, las autoridades de gestión podrán aceptar que diversas operaciones se ejecuten fuera de la zona del programa. Sin embargo, lamenta que su aplicación práctica esté siendo prácticamente nula;
46. destaca que de acuerdo con numerosos estudios, existen barreras relevantes que frenan la cooperación interregional, como pueden ser la falta de recursos o capacidad administrativa, la falta de ejemplos de buenas prácticas, incertidumbre sobre cómo hacerlo, inexistencia de marco de referencia y metodologías, falta de claridad de los objetivos, niveles asimétricos de competencia política, barreras normativas y falta de un marco financiero que propicie dicha labor;
47. opina, por lo tanto, que el marco normativo actual resulta absolutamente insuficiente y no fomenta, sino que más bien restringe, la cooperación interregional. No obstante, reconoce que muchas de las barreras sustanciales no se deben a que la actual normativa sea insuficiente, sino a la falta de capacidad administrativa y a unos niveles asimétricos de competencias políticas/administrativas/científicas;

Nuevo marco normativo y financiero

48. opina que las S3 de las regiones deben ser tenidas debidamente en cuenta en el conjunto de las políticas de la UE, incluida la aplicación del conjunto de la política de cohesión, y no solo en la aplicación del FEDER;
49. considera que es muy complicado pretender impulsar nuevas políticas utilizando el mismo marco normativo y financiero, por ello considera que convendría permitir cierta flexibilidad de los programas, de modo que estos puedan impulsar nuevas políticas con facilidad;
50. considera que para desarrollar su cooperación en torno a las RIS3, las regiones necesitan un instrumento sencillo que les permita tener en cuenta de manera efectiva los costes de la conexión en red y no solo los de los proyectos operativos conjuntos;
51. por ello, recomienda:
 - una reforma profunda del marco normativo actual, antes del término del periodo 2014-2020, que dé un nuevo impulso tanto a las sinergias entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y otros programas como a la cooperación interregional. Dicha reforma debe exigir la simplificación y flexibilización en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, mediante la aplicación de métodos simplificados de justificación, basados por ejemplo en la consecución de objetivos, el uso de costes unitarios y otras medidas más adaptadas a una aplicación eficiente de los fondos a la especialización inteligente;

- un refuerzo en el seno de las S3 de los objetivos de crecimiento sostenible e integrador y de creación de empleo;
- un nuevo acto jurídico sobre las RIS3 que dé respuesta al vacío y falta de armonización que actualmente existe en el diseño, elaboración, implementación, monitoreo y seguimiento de las RIS3. Es importante definir cómo deben ser los procesos de revisión y adecuación de las RIS3. Debe ser un documento vivo, en continuo desarrollo, que deje espacio a la aparición de nuevos nichos de especialización que en un momento determinado no existían;
- habilitar urgentemente instrumentos de financiación específicos *ad hoc* para fomentar la cooperación interregional. Estos instrumentos pueden consistir en combinaciones de financiación (incluida la combinación de subvenciones y préstamos, financiación pública y privada a diferentes niveles) y el uso innovador de fondos que permitan el apoyo de proyectos piloto dirigidos a redes de cooperación interregional, en los que el contacto con la industria sea tangible, y cuyo resultado produzca un impacto en el mercado;
- en el futuro, Horizonte 2020 debería proponer un enfoque territorial que permita articular la política europea de investigación e innovación y las RIS3;
- asignar urgentemente recursos a Interreg Europa, que es un instrumento concreto para los próximos años, ya conocido por las regiones y el más adaptado a este apoyo a la constitución de redes en torno a las RIS3;
- la aplicación del Plan Juncker debería favorecer la creación de plataformas regionales de apoyo a la preparación de proyectos y a su financiación, para que el FEIE pueda apoyar concretamente las RIS3. Con el fin de garantizar una selección responsable de los proyectos, es preciso que las instancias que participan en su evaluación estén plenamente informadas sobre el apoyo que necesitan los entes locales y regionales y sus preocupaciones. El refuerzo de la asistencia técnica a nivel regional en el marco del FEIE es una prioridad absoluta;

52. recomienda a la Comisión Europea la constitución de un grupo de trabajo con la participación activa del Comité de las Regiones, que aborde todos estos elementos que permitan dotar a la referida condicionalidad *ex ante* de las RIS3 de mayor concreción, objetivos e instrumentos.

Bruselas,