

RIS3 Vivo Policy Brief 1

**COLABORACIÓN REGIONAL
TRANSFRONTERIZA Y RIS3**

Mikel Navarro¹

(Orkestra – Instituto Vasco de Competitividad y Deusto Business School)

Julio 2018

¹ Está Polícy Brief ha sido elaborado dentro del proyecto ‘RIS3 Vivo’ desarrollado por un equipo de Orkestra y financiado por el Departamento de Lehendakaritza del Gobierno Vasco. El autor se ha alimentado de los comentarios y aportaciones que en dicho proyecto ha tenido con los otros miembros del equipo o recibido en las reuniones y documentos intercambiados con Lehendakaritza.

1.- Introducción: por qué es importante este reto

Por razones de seguridad y de otro tipo, los estados han levantado fronteras, cuyos negativos efectos son particularmente evidentes en las regiones transfronterizas. Para corregirlos, desde el final de la Segunda Guerra Mundial se inician en Europa actuaciones de colaboración transfronteriza en el plano de la ordenación territorial, el transporte, el medioambiente... En el caso de la innovación, el principal problema que impulsa a tomar en consideración el tema de colaboración transfronteriza en la Unión Europea (UE) es el mismo que ha impulsado a la adopción de las estrategias de especialización inteligente (S3): la fragmentación de los sistemas de innovación regionales europeos, que impiden explotar diversos tipos de economías de escala y alcance, producción de bienes públicos y externalidades (identidad y marca regional...) que, operan particularmente en el ámbito de la innovación. A ello se atribuyó, por los primeros impulsores de las RIS3 el retraso que presentaba la UE en innovación y productividad con respecto a EEUU.

La respuesta a esa fragmentación pasa, internamente, por concentrar esfuerzos en ciertas áreas para las que se poseen ventajas, actuales o potenciales; y, externamente, por colaborar y conectarse adecuadamente con centros y agentes situados fuera del territorio. Una parte importante de esa colaboración con el exterior es la que puede tener lugar con las regiones contiguas.

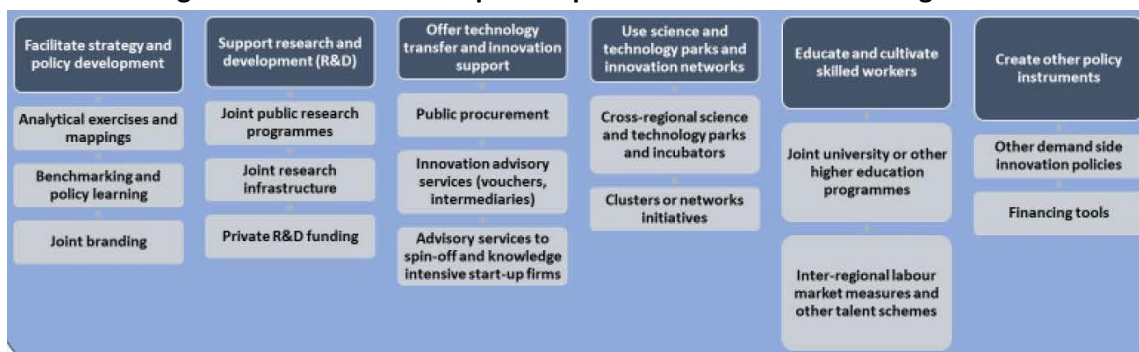
Los problemas de fragmentación son potencialmente mayores en Euskadi que en la media de regiones de la UE. Por un lado, su tamaño relativo mediano-pequeño y su localización fronteriza y un tanto alejada del centro de gravedad de la UE, hacen que en muchas actividades no se alcancen los umbrales mínimos de eficiencia y que la construcción de conexiones con el exterior requiera particulares esfuerzos.

2.- Estado del arte en la literatura y en la práctica de las políticas

Las condiciones y modos en que tiene lugar la colaboración interregional (y, por ende, las políticas a ellas ligadas) son muy diversas. En particular, la colaboración interregional puede variar de acuerdo con los siguientes tipos de factores:

- Geográficos.- Según las regiones que colaboran estén contiguas o separadas geográficamente; según sea el número de las regiones que colaboran...
- Gobernanza.- Según sea el nivel de gobierno implicado (local, regional o nacional), su nivel de competencias, su compromiso y cultura políticas, la naturaleza formal/informal o voluntaria/obligatoria de los mecanismos de colaboración empleados...
- Objetivos y ámbitos de colaboración.- Según persiga resolver problemas y mitigar costes, o explotar oportunidades de innovación; actuar en ámbitos socio-culturales o de infraestructurales-económicos (de planificación, transporte, medio-ambiente... o de innovación); en ámbitos sectoriales o específicos o con planteamientos más integrales que afectan al conjunto de áreas; limitándose a una mera información mutua o llegando hasta el establecimiento de estrategias conjuntas.
- Instrumentos.- Los tipos de instrumentos empleados (véase Figura 1).

Figura 1: Instrumentos de política para la colaboración inter-regional



Fuente: Alcalde et al. (2017), basado en OECD (2013).

De todos esos posibles tipos de colaboración interregional en este policy brief se prestará particular atención a la colaboración que tiene lugar en zonas vecinas transfronterizas (es decir, contiguas y afectadas por una frontera estatal), compuestas por un número limitado de regiones (lo que deja fuera de estudio a grupos amplios, como las comunidades de trabajo, o a las impulsadas por gobiernos locales) y que

tratan de aprovechar oportunidades en el ámbito de la innovación (y no tanto en el socio-cultural o incluso en el de las infraestructuras y medio ambiente).

Los obstáculos que existen a la colaboración transfronteriza, muy relacionados con el tipo de proximidad (geográfica, socio-cultural, cognitiva, institucional, organizativa) existente entre los territorios constituyentes de la región transfronteriza, son ordenados por la OECD (2013) en tres grandes bloques relativos a condiciones marco, al sistema de innovación y a la gobernanza.

- Condiciones marco.- Aquí cabría incluir los ligados a la accesibilidad geográfica y ordenación territorial (p.e. carácter rural o urbano, densidad de población), la proximidad socio-cultural (p.e. en lengua, prácticas y valores), la proximidad institucional (p.e. sistemas impositivos, mercados de trabajo...)
- Sistema de innovación.- Aquí entraría la proximidad y complementariedad en las estructuras industriales y las bases de conocimiento, los modelos de innovación empresarial, las infraestructuras de conocimiento...
- Gobernanza y políticas.- Estructuras y competencias de las administraciones, estructuras de organización y participación de otros agentes, cultura y orientación de las políticas de innovación...

Influidos por la corriente de la variedad relacionada, los analistas consideran que, en lo relativo a sistemas de producción e innovación, es negativa tanto una gran proximidad, porque en ese caso se reduce la variedad y las posibilidades de innovar a partir de la combinación de conocimientos diferentes, como una excesiva distancia, que haga prácticamente imposible esa combinación. En todo caso, los mayores costes y obstáculos que supone embarcarse en procesos de colaboración más allá de las fronteras nacionales deben compararse con los esperados beneficios de la colaboración transfronteriza. La función de las políticas es tratar de reducir esos costes y obstáculos, para embarcándose en procesos de colaboración sacar provecho de los beneficios que de ella pueden derivarse.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, siendo distintas las proximidades o distancias existentes de unos ámbitos a otros (p.e. en movilidad y cualificación de las personas, infraestructuras de conocimiento, estructura sectorial y empresarial) o incluso para

diferentes partes del territorio, dentro de una región trans-fronteriza puede darse una geometría variable de colaboración (OECD, 2013).

En Europa

Las S3, impulsadas en esta década por la DG Regional y establecidas como condición ex ante para poder acceder a los fondos estructurales europeos, han incorporado también una dimensión transfronteriza. Según la Guía de la RIS3, “smart specialisation is also pointing regions towards more strategic cross-border and trans-regional cooperation to achieve more critical potential and related variety” (Foray et al., 2012: 10).

A partir de una encuesta respondida por agentes directamente implicados en las S3, Sörvik et al. (2016) muestran hasta qué punto se ha incorporado esa cooperación transfronteriza e interregional en las S3 de las regiones europeas. Sus principales conclusiones son las siguientes:

- ¿Por qué y en qué?.- Las colaboraciones interregionales descansan más en actividades de baja intensidad de colaboración, que generan impactos más directos y a corto, que en actividades a largo plazo y con beneficios más sistémicos pero indirectos. Se colabora más compartiendo información, impulsando redes de innovación y clústeres, desarrollando infraestructuras de transferencia de tecnología y monitorizando y evaluando políticas; y menos, en ejercicios de prospectiva, alineando regulaciones y condiciones de apoyo a I+D, y en estrategias de I+D transfronterizas.
- ¿Quiénes?.- Los agentes que más toman parte en colaboraciones interregionales son las agencias de desarrollo, las universidades y centros públicos de investigación; seguidos a cierta distancia por las asociaciones clúster y empresariales, pymes y autoridades locales; con mucha menor participación se encontrarían las grandes compañías y los centros privados de I+D; y prácticamente sin participación las instituciones financieras y las ONGs.
- ¿Con quién?.- Se colabora ante todo con las regiones del mismo país. Y, cuando se compara con los de fuera, no hay gran diferencia en la frecuencia de la

colaboración con regiones contiguas o con regiones no vecinas. Se observa, además, que se colabora con similar número en relaciones bilaterales y multilaterales. Y que cuando se busca un socio se atiende más a su composición industrial y capacidades de investigación (similares o complementarias) y retos sociales que afrontan; y no tanto a similitudes socio-culturales y proximidad geográfica.

- ¿Obstáculos?.- Las principales barreras confesadas son la falta de recursos financieros, el insuficiente respaldo político, el escaso compromiso de los grupos de interés regionales y la falta de claridad de objetivos. Los encuestados no consideran, sin embargo, como gran obstáculo, los aspectos socio-culturales, las barreras legales y administrativas o la falta de confianza.²

Parecería encontrarse una cierta divergencia entre los aspectos que la literatura académica juzga capitales en la colaboración interregional (más centrados en aspectos sistémicos y a largo) y los que los agentes priman en su operativa real (más cortoplacistas y directos). En general, con relación al pasado parece que con las RIS3 se ha dado un salto adelante a la hora de compartir información y tomar en cuenta la realidad de otras regiones para los análisis generales de ventajas en que basar la estrategia, y de recurrir a ejercicios de *peer reviews* para aprender y mejorar el diseño de las estrategias. Pero el diseño de las S3 no toma en consideración, para cada prioridad temática, el posicionamiento en las cadenas globales de valor y las regiones con las que deberían establecerse acuerdos de colaboración (Iacobucci y Guzzini, 2016).

Sobre esta última cuestión ha habido una toma de conciencia progresiva, especialmente con la aparición, inicialmente *bottom-up*, de procesos como la iniciativa Vanguard, que, conformada por una red de una treintena de regiones europeas, persigue apoyarse en la prioridad dada en sus S3 a la manufactura avanzada para impulsar procesos de innovación emprendedora y renovación industrial en áreas prioritarias de Europa. Son muchos los elementos de esta iniciativa que se juzga que podrían servir de referencia para otros tipos de colaboración interregional: el alto nivel

² Las encuestas llevadas a cabo sobre la colaboración entre agentes situados a ambos lados de la frontera franco-española ponen de manifiesto, en cambio, el gran obstáculo que suponen las diferencias lingüísticas, normativas, horarias, culturales...

de compromiso político, el ajuste con los retos sociales y prioridades fijadas en el Horizon 2020, la involucración de intermediarios de pymes tales como las asociaciones clúster y las agencias de transferencia tecnológica, su fuerte vinculación con las KET, la importancia atribuida a las fases de demostración y pilotos e identificación y escalado de proyectos interregionales para crear cadenas de valor en sectores prioritarios, la involucración en el proyectos de diferentes Direcciones Generales (Regional, Crecimiento e Investigación e innovación), la búsqueda de masa crítica y especialización complementaria. Y gestionadas por la Joint Research Centre de la Comisión Europea, se han puesto en marcha tres plataformas temáticas, en los ámbitos de modernización industrial, agroalimentación y energía), en las que a las regiones participantes se les ofrece conocimiento y consejo experto y oportunidades de operar en red.³

Por el contrario, en el impulso al desarrollo de S3 conjuntas o de explotación de las sinergias y complementariedades de las S3 de regiones contiguas, no ha habido iniciativas comunitarias significativas que tiendan a corregir la escasa atención a tal cuestión planteada en las S3 regionales aprobadas. Eso es así a pesar de que, como señala la encuesta que Kroll (2016) lleva anualmente a cabo, sobre el grado de implementación de las S3 en las regiones europeas: “a substantive majority of regions sees either high of very high potential in increased interregional collaboration” (p. 9).

En Euskadi

En Euskadi está implementándose una *Estrategia Marco de Internacionalización 2020*, en coordinación con las diferentes áreas involucradas (entre ellas, el PCT-RIS3), persigue desarrollar relaciones con regiones estratégicas para ella, fomentar la participación de los agentes vascos en redes temáticas, reforzar la cooperación transfronteriza e incrementar la participación y presencia de agentes vascos en las instituciones, proyectos e iniciativas de la UE. Y cabe afirmar que Euskadi es una de las regiones más activas en las redes territoriales de colaboración europeas (véase para detalles, Gobierno Vasco, 2014). En este *policy brief* nos limitaremos, no obstante, a las

³ Véanse https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/2017-10-06-Policy-brief-Vanguard_Final.pdf y <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-thematic-platforms>

que guardan más estrecha relación con la colaboración transfronteriza y con la conectividad externa de su RIS3.

Entre las iniciativas ligadas a la colaboración transfronteriza sobresalen la participación en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y en la Euroregión Aquitania-Euskadi-Navarra (por abreviar, Euroregión en lo sucesivo).

La primera tiene relativamente poca relación con la RIS3, si se excluye el proyecto Poctefa de nombre COMPETITIV'eko, de aproximadamente 1 millón de euros, de los que algo más del 60% los financia dicha comunidad con fondos FEDER. Dicho proyecto, actualmente en marcha, tiene por objetivo “reforzar la cooperación entre los diferentes actores del territorio a ambos lados de la frontera en materia de I+D+i”; y para determinar más precisamente las cadenas de valor en las que se potencie esa cooperación (hasta este momento, los ámbitos identificados han sido Fabricación avanzada, Energía, Agroalimentación y Salud, que se están testando con los agentes) se partió de los análisis y prioridades establecidas en las RIS3 de los tres territorios.

En cuanto a la Euroregión, esta es una AECT en la que actualmente figuran como miembros el Consejo Regional de la Nueva Aquitania, el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra y cuyo presupuesto (actualmente de aproximadamente 3 millones de euros) se financia mayoritariamente por las entidades citadas. El Plan Estratégico de la Euroregión Aquitania-Euskadi 2014-2020 que para ella se ha elaborado contempla 4 grandes ámbitos de actuación, uno de los cuales es la Economía del conocimiento, la innovación y la competitividad empresarial. Dicho plan estratégico está actualmente en revisión, como fruto en gran medida del cambio administrativo habido en Francia en 2016 (que ha dado lugar a una ampliación de la anterior unidad territorial y así a la aparición de la Nueva Aquitania) y de la incorporación de Navarra a dicha euroregión en 2017. La revisión de las 6 prioridades sectoriales que en aquel figuraban viene también motivada por la aprobación de las estrategias RIS3 en los tres territorios integrantes de la euroregión, a partir de cuyas prioridades temáticas sería lógico que se plantearan las del plan estratégico de la euroregión, al modo en que se plantea por el proyecto COMPETITIV'eko.

La promoción de la cooperación transfronteriza la realiza la Eurorregión por medio de convocatorias anuales de subvenciones competitivas (en torno a temas ligados a los cuatro ámbitos de actuación antes referidos) y por subvenciones directas a agentes estructurantes que participan en la puesta en práctica de las prioridades del Plan Estratégico. Adicionalmente la Eurorregión ejecuta una serie de proyectos europeos (por ejemplo, el proyecto Transfermuga, aprobado por el POCTEFA con fondos del FEDER) y pone a disposición de los agentes su equipo técnico y medios.

La participación de los agentes no gubernamentales en la gobernanza de la Eurorregión se da fundamentalmente a nivel de proyecto, y en las consultas, encuestas y talleres que la Eurorregión organiza (p.e. para la revisión de su Plan Estratégico). Pero no existe un órgano permanente y general de participación para los agentes no gubernamentales, y cuando se recurre a estos los interlocutores son más agentes intermedios (cámaras, asociaciones empresariales y sindicatos...) y de conocimiento (universidades, centros de investigación...) que directamente empresas.

En cuanto a cómo contempla la RIS3 de Euskadi el tema de la colaboración con otras regiones europeas, cabe señalar que en el PCTI-2020, se incluyó como eje transversal la "Apertura e internacionalización del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación"; y como objetivo operativo se fijó para el mismo el "Reforzar la captación de fondos internacionales en I+D+i". Aunque en dicho documento solo aparecen los objetivos concretizados para el conjunto de la economía, sin descender a nivel de prioridades temáticas ni identificar agentes y territorios clave para ello, en dicho plan se hace referencia al *Cuaderno estratégico de participación vasca en Europa*, en el que se establecen metas para la participación de la pyme vasca en la UE y para la participación de los distintos tipos de agentes en prioridades concretas de H2020 vinculadas a los ámbitos RIS3 (Energía, Fabricación avanzada, Salud...). Todas estas metas se monitorizan anualmente, se evalúa su cumplimiento y, a partir de ello, se ha modificado el diseño de algunas medidas y programas de apoyo existentes (p.e. incentivación de participación en Eranets transnacionales dentro de los programas Hazitek). Todas estas actuaciones están muy centradas en el ámbito de la I+D, y atienden menos a lo que sería la "i" pequeña..

En el siguiente plano de despliegue de la RIS3, en el de los Grupos de Pilotaje creados para el desarrollo de las prioridades temáticas, a la hora de identificar los proyectos más significativos y las iniciativas estratégicas uno de los principales factores que se tomaba en cuenta era su dimensión internacional. En tal sentido, todos los grupos contemplaban medidas para la mejora del posicionamiento internacional de Euskadi en su ámbito respectivo. Destaca sobremanera el Grupo de Pilotaje de Basque Industria 4.0, con un grupo de trabajo específico para coordinar las iniciativas de los diferentes agentes vascos en el ámbito de la internacionalización, y que, por la participación en él de representantes del Gobierno Vasco, SPRI, Innobasque... presentes en otros grupos de pilotaje e iniciativas importantes de internacionalización, asegura la coordinación y transversalidad con aquellas.

En iniciativas de colaboración interregional pioneras europeas, como la iniciativa Vanguard, Euskadi aparece co-liderando uno de sus 5 proyectos: el de Renovables marinas y energía off-shore; y entre las que participan en la iniciativa Vanguard, es también la región más representada en otros proyectos Interreg Europe TO1, posibilitando así un mayor aprendizaje mutuo y difusión entre programas.

Es más, Euskadi ha perseguido de modo destacado la participación en Proyectos Interreg de *policy learning* vinculados a su RIS3, en los que colabora con otras regiones europeas, y entre los que cabe destacar: (i) Manumix-Fabricación Avanzada; (ii) ITHACA y TITTAN, en Salud; (iii) S3GROWTH, horizontal, pero muy vinculado en Euskadi a fabricación avanzada y energía; (iv) CREADIS3, en el ámbito de Industrias Creativas y Culturales; y (v) CLUSTERS3, horizontal y vinculado a la política clúster y S3.

Esta identificación de los proyectos de internacionalización se ha efectuado fundamentalmente desde la perspectiva de las cadenas de valor de cada prioridad estratégica o nicho de oportunidad, sin tomar tanto en consideración la de la colaboración internacional con las regiones contiguas a Euskadi; y, por otra parte, los análisis sobre la participación de los agentes vascos en los proyectos e iniciativas europeas muestran que esa participación es relativamente fuerte en el caso de la Administración, de las organizaciones del conocimiento (centros tecnológicos, fundamentalmente) y agentes intermedios (p.e. asociaciones clúster), pero todavía en

el plano de las empresas está poco desarrollada, aunque como se ha señalado, se han fijado objetivos para su corrección y se están impulsando medidas para que los agentes de la RVCTI arrastren a las empresas vascas.

3.- ¿Cómo seguir avanzando en este reto?

Tal como se desprende de los apartados anteriores, la UE es un espacio que destaca internacionalmente por haber puesto en marcha desde el final de la Segunda Guerra Mundial relevantes iniciativas para el impulso de la colaboración interregional. El reciente lanzamiento de las S3 a nivel europeo ha supuesto un nuevo paso adelante en el impulso de esa colaboración interregional y en su integración en las estrategias y políticas de innovación de cada territorio. Y dentro de la UE, Euskadi es una de las regiones que más decididos y avanzados pasos ha dado en este proceso, tanto en lo que respecta a la colaboración de carácter transfronterizo como en la búsqueda de una conectividad exterior de su sistema productivo y de innovación, dentro de su estrategia RIS3. Sin embargo, tanto en la UE como en Euskadi resta todavía mucho por hacer. Este último apartado tiene como objetivo realizar una serie de propuestas de actuación para Euskadi, para seguir avanzando en esa línea. En tal sentido se recomienda

- Desarrollar estrategias de colaboración diferenciadas, aunque coordinadas, tanto para el ámbito transfronterizo como para el interregional, ambas basadas en las prioridades temáticas y horizontales fijadas en la RIS3 de Euskadi. Dichas estrategias deben incorporar mecanismos de monitorización y evaluación adecuados, y/o previamente a su aprobación deben evaluarse los programas y proyectos existentes hasta el presente.
- En el plano de la colaboración transfronteriza, debe aprovecharse la oportunidad que ofrece la revisión del Plan Estratégico de la Euroregión (actualmente en marcha). En cuanto a la colaboración con otras iniciativas regionales europeas, deberían coordinarse transversalmente los grupos de pilotaje de la RIS3 vasca, posibilitando procesos de aprendizaje mutuo.
- La revisión del Plan Estratégico de la Euroregión debería apoyarse, en lo relativo a la dimensión de la I+D+i, en los trabajos y procesos actualmente en

marcha en el proyecto COMPETITIV'eko. Convendría asegurar, en tal sentido, la continuidad de los esfuerzos ya realizados en este último, dado que su vigencia finalizará en diciembre de 2018.

- La estrategia de la Eurorregión debería incorporar el principio de geometría variable, para tomar en cuenta la diversa situación de los campos y subcadenas de valor, funciones (organizaciones del conocimiento, empresas...), territorios...
- En la gobernanza de la Eurorregión habría que avanzar hacia modelos de gobernanza más inclusivos, no reservados prácticamente a las administraciones regionales; y dentro de estas hay que dar más protagonismo al Departamento de Desarrollo Económico.
- Habría que simplificar y coordinar más el mapa de agentes que actúa en el ámbito de la colaboración transfronteriza, capacitando realmente a uno de ellos a que preste los servicios de información, asesoramiento, facilitación de tramitaciones, creación de redes... que los agentes reclaman como necesario. Dicho agente debería realizar un gran esfuerzo en el ámbito de la inteligencia estratégica y producción de datos
- Tal como recomienda la literatura, el instrumental de apoyo a la colaboración transfronteriza e interregional debería basarse más en la integración de tales dimensiones en los programas existentes de apoyo a la innovación que en la creación de nuevos instrumentos específicos para esta cuestión. Asimismo, podría acordar con las otras administraciones de la Eurorregión la apertura de los programas a los agentes de los otros territorios que estén participando en proyectos de colaboración.

Referencias

- Alcalde, H, Konstantynova, A. y Wilson, J.R. (2017). *Policy Instruments for Inter-regional cooperation*. S34GROWTH - Interreg Europe, Policy Brief.
- Foray, D., Goddard, J., Goenaga, X., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C. y Ortega-Argilés, R. (2012) *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS3)*. Brussels: European Commission.
- Iacobucci, D. y Guzzini, E. (2016). Relatedness and connectivity in technological domains: missing links in S3 design and implementation. *European Planning Studies* 24 (8): 1511–1526.
- Kroll, H. (2016). *Policy Brief on Smart Specialisation*. Fraunhofer-ISI. November 2016.
- OECD (2013). *Regions and Innovation: Collaborating across Borders*. OECD Publishing, Paris.

Sörvick, J., Midtkandal, I., Marzocchi, C. y Uyarra, E. (2014). How Outward-looking is Smart Specialisation? Results from a survey on inter-regional collaboration in Smart Specialisation Strategies (RIS3). *S3 Policy Brief Series* No. 16/2016.