



Directorate General for Regional and Urban Policy
Unit REGIO.G.2- Portugal and Spain

BELEN BARROETA

Executive Summary

S3 implementation assessment in Spain

infyde iD

31 October 2019

INDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	1
2. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	2
3. VALORACIÓN DEL PROCESO RIS3	2
3.1. <i>VALORACIÓN SOBRE LAS ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA Y SU DESPLIEGUE</i>	2
3.2. <i>VALORACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESCUBRIMIENTO EMPRENDEDOR</i>	4
3.3. <i>VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITORIZACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</i>	6
3.4. <i>VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN MULTINIVEL</i>	8
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10
4.1. <i>CONCLUSIONES DEL ESTUDIO</i>	10
4.2. <i>RECOMENDACIONES</i>	12
4.2.1 <i>Recomendaciones de carácter general para la implementación RIS3</i>	12
4.2.2 <i>Recomendaciones de carácter general para la implementación RIS3</i>	13
4.2.3. <i>Recomendaciones específicas de cara a los criterios de la condición habilitante</i>	14

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El objetivo este documento es sintetizar brevemente el trabajo realizado para **valorar el estado actual de la implementación RIS 3 en España** a partir de la consideración de un número de casos de estudio. El análisis se ha delimitado a los elementos de la gobernanza, la contribución la monitorización y el descubrimiento emprendedor y proporcionar comentarios y sugerencias para facilitar las negociaciones para el periodo 2021-2027.

El estudio se ha centrado en el análisis de **4 casos de estudio**, concretamente **Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia** y el **marco RIS3 nacional** en la forma de la vigente EECTI 2013-2020.

Además, se ha llevado a cabo una revisión de las diferentes RIS3 españolas a partir de los documentos aprobados en el Acuerdo de Asociación, que permite complementar los resultados de los casos mencionados.

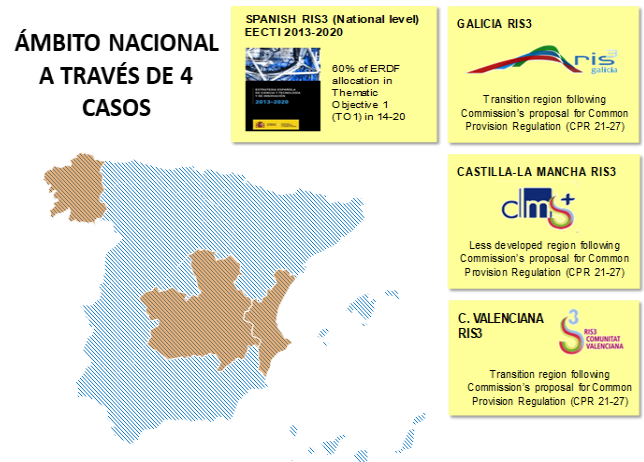
Desde el punto de vista metodológico, se ha contado con las diferentes **referencias documentales** de las RIS3 vigentes, un **cuestionario on-line** y **entrevistas presenciales** con responsables regionales y nacionales y agentes involucrados en los procesos RIS3.

En cuanto al trabajo sobre el terreno (cuestionario online y entrevistas), **se han involucrado un total de 115 entidades** pertenecientes a la administración pública y a los diferentes agentes del sistema de innovación partícipes directa o indirectamente en los procesos RIS3.

El esquema de análisis a partir de esta información ha permitido estructurar los resultados de la valoración en **grandes observaciones generales** de la situación RIS3 en España tras la publicación de las estrategias (punto 3), y **observaciones específicas** de los casos de estudio, que a su vez se han enfocado al estudio de los siguientes aspectos:

- las estructuras de **gobernanza** y su despliegue;
- los procesos de **descubrimiento emprendedor** en la práctica;
- los sistemas de **monitorización, seguimiento y evaluación**; y
- la **coordinación multinivel** existente.

Como corolario al estudio, se ha analizado la relación de los resultados en cada uno de los cuatro aspectos anteriores con los **criterios de cumplimiento de la condición habilitante** RIS3 para el nuevo periodo 2021-2027, de forma que puede obtenerse una serie de **recomendaciones** de carácter general para España en lo relativo a cómo afrontar su cumplimiento para los próximos dos años.

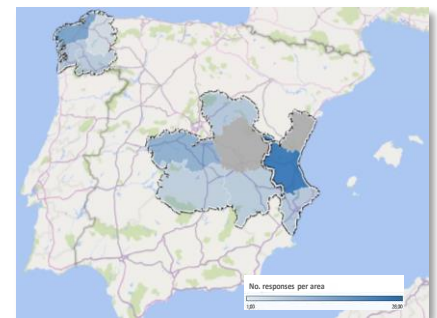


2. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Metodológicamente, **las herramientas utilizadas han sido 2 cuestionarios online** (uno a coordinadores y otro a agentes) y **entrevistas presenciales a diferentes actores** relevantes de la gobernanza RIS3 en cada zona.

El despliegue de ambos instrumentos tuvo lugar los meses de mayo a julio de 2019. En total, como se detalla en la tabla a continuación, se ha logrado recopilar un total de **75 respuestas vía cuestionario online** (la tasa de respuesta en cada región ha rondado el 50-60% de la muestra de envío), que complementan un cuestionario semiestructurado a través de **entrevistas personales a un total de 40 agentes** (10 por cada ámbito territorial).

Localización de las respuestas de los cuestionarios online



Desglose por tipología de agente del cuestionario online y las entrevistas sobre el terreno

	Respuestas del cuestionario online				Entrevistas presenciales					TOTAL
	C.VAL	CLM	GAL	TOTAL	C.VAL	CLM	GAL	NAC	TOTAL	
Adm. Pública	7	8	1	16	2	2	1	5	10	26
Agente Intermedio	1	3	0	4	3	2	1	2	8	12
Centro Tecnológico	5	2	5	12	1	3	1	1	6	18
Otros centros I+D	2	2	3	7	0	1	0	2	3	10
Universidad	9	1	4	14	0	1	1	0	2	16
Sector civil	2	1	0	3	0	0	0	0	0	3
Asociación o clúster	5	1	0	6	3	1	3	0	7	13
Empresa Grande	0	2	6	8	1	0	2	0	3	11
Empresa PYME	1	0	4	5	0	0	1	0	1	6
Total	32	20	23	75	10	10	10	10	40	115

Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas online recibidas y el trabajo de campo

3. VALORACIÓN DEL PROCESO RIS3

3.1. Valoración sobre las estructuras de gobernanza y su despliegue

A partir de toda la información recopilada de las entrevistas y las encuestas, el análisis de los cuatro casos arroja una serie de **aspectos positivos que caracterizan los procesos RIS3** en lo referido a la estructuración de la gobernanza, en concreto:

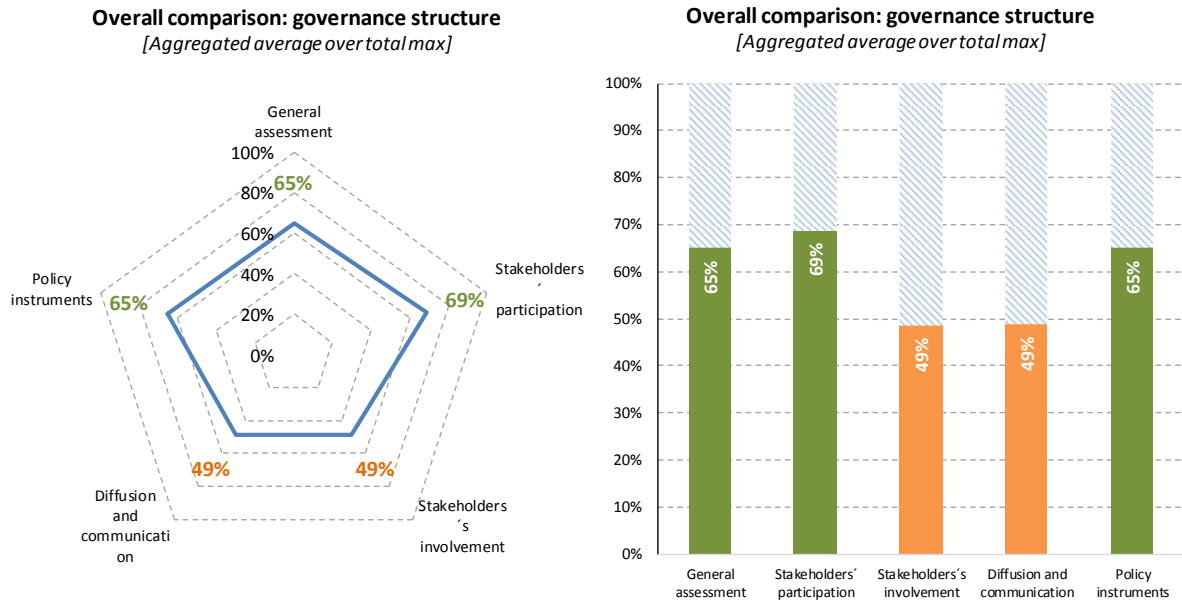
- Metodológicamente el nivel de robustez que plantea la RIS3 (en términos de diagnóstico y participación) ha contribuido a generar no sólo interés, sino compromiso por los agentes del sistema en el proceso (imagen de seriedad).

EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

- Se han elaborado diagnósticos que los agentes han valorado como relativamente buenos o muy buenos, y en los que se ha entendido la posición del territorio y han dado como resultado propuestas realistas.
- Es, en la mayoría de los casos, la primera vez que se cuenta con una participación tan amplia tanto en términos de cantidad como diversidad.
- El discurso de la necesidad de priorizar, y la introducción de su enfoque en el proceso y en los documentos ha supuesto un salto muy importante que previamente no se había observado.
- Se trata de un proceso de reflexión estratégica y de implementación y seguimiento y evaluación de políticas con una escala que no se había desarrollado previamente: es considerado como un ejercicio de aprendizaje muy interesante y que desbloquee capacidades a futuro

En cuanto a **los aspectos que se han identificado con un menor desarrollo en la estructura y despliegue de la gobernanza RIS3** y que, de forma general, pueden ser extrapolables en cierta medida para otras RIS3 españolas cabría destacar los siguientes:

- La participación derivada de la etapa de definición y de seguimiento cuentan con percepciones más positivas que la implementación, derivado del bajo nivel de actividad registrado en el despliegue (continuado) de la RIS3 y por la falta de contenido real a nivel instrumental (la puesta en marcha de nuevos instrumentos ha sido muy escasa, dominando la reformulación y/o encaje de políticas ya existentes).
- La priorización, aunque surge de un buen diagnóstico, por lo general se ha ido diluyendo en las últimas fases de la definición y durante la implementación.
- En general, se aprecia que no ha habido todo el compromiso y liderazgo que hubiera sido necesario para unas Estrategias tan ambiciosas y de tal alcance.
- Aunque la participación ha sido notablemente superior (y más representativa) que, en ejercicios anteriores de definición estratégica, sin embargo, aún queda como reto superar la barrera que supone involucrar a empresas y start ups y, en general, actores fuera de la órbita de la Administración.
- La participación se ha orientado principalmente en muchos casos a un proceso informativo y de validación-contraste, no siendo clara la capacidad real de los actores participantes en el “policy-making” de la Estrategia.
- La comunicación es relativamente escasa, y en cualquier caso no proactiva ni orientada: más allá del colectivo inicialmente involucrado el alcance es muy limitado e incluso para los que han tenido cierto contacto el conocimiento de la Estrategia es notablemente parcial.
- La falta de recursos técnicos en las administraciones competentes ha dificultado en muchos casos trabajar de forma sistemática, profesional y estable en el RIS3: la percepción generalizada es que se podría haber hecho mucho más con los medios adecuados.

Valoración conjunta de los elementos ligados a la gobernanza y su despliegue

En definitiva, en mayor o menor medida, los diferentes casos analizados parecen indicar que, aunque el proceso es valorado muy positivamente por la oportunidad y el avance que ha supuesto (robustez, participación, priorización, vinculación realista al territorio), esta no ha aprovechado su potencial en estos ejercicios, si bien se es consciente de que se ha abierto un proceso que necesariamente va a generar una manera más eficiente y eficaz de hacer política de I+D+i territorial en el tiempo.

De igual forma, se puede extrapolar también la percepción generalizada de que este ejercicio RIS3 ha contribuido a un cambio de mentalidad en los diferentes agentes hacia la oportunidad y necesidad de participar en el proceso por el cual se definen, implementan y monitorean las políticas, y a la Administración sobre la necesidad de priorizar, de hacer partícipes a los agentes y de que “ya no todo vale”.

3.2. Valoración de los procesos de descubrimiento emprendedor

A partir de toda la información recopilada de las entrevistas y las encuestas, el análisis de los cuatro casos arroja una serie de **aspectos positivos** que pueden extraerse de la experiencia del descubrimiento emprendedor en cada RIS3, en concreto:

- Los agentes han visto en la idea del descubrimiento emprendedor un elemento interesante para aterrizar procesos de reflexión estratégica territorial que tradicionalmente han sido muy abstractos, especialmente para el ámbito empresarial.

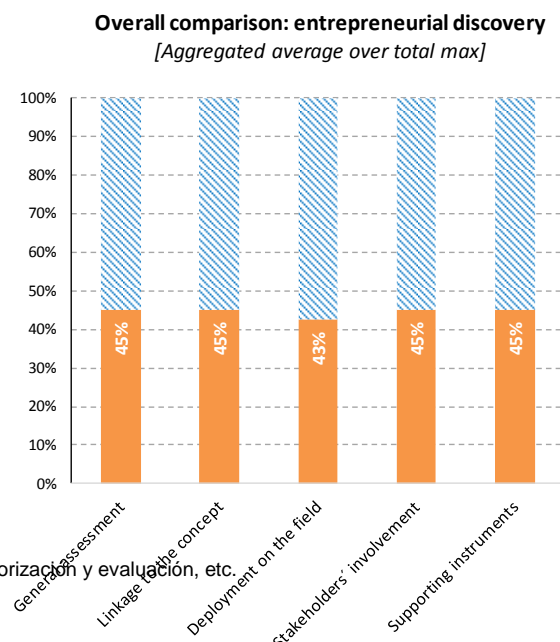
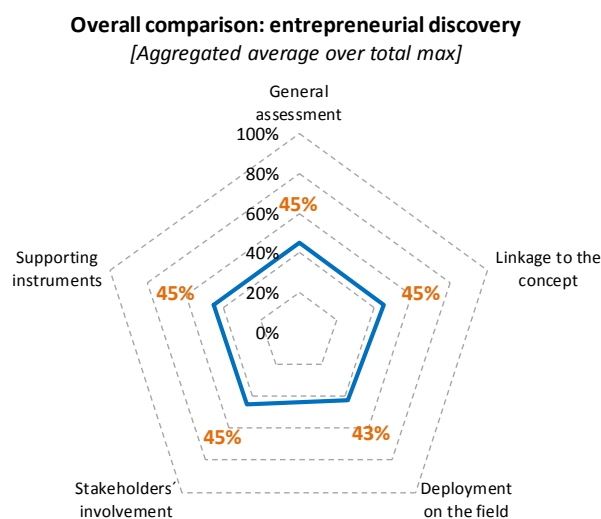
EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

- **La escasa concreción del término ha permitido no generar rigideces a la hora de trasladar la idea general del descubrimiento emprendedor al contexto particular de cada territorio, facilitando la relativa apropiación del proceso por los agentes.**

En cuanto a **los aspectos que se han identificado con un menor desarrollo** en la aplicación del descubrimiento emprendedor y su despliegue operativo sobre el terreno y que, de forma general, pueden ser extrapolables en cierta medida para el conjunto de las RIS3 españolas cabe destacar los siguientes:

- **Desconocimiento de qué es realmente (y significa) el descubrimiento emprendedor formalmente:** la relativa indefinición del concepto y la naturaleza académica de los pocos desarrollos al respecto ha dificultado mucho la permeabilidad a los actores en general, y los no habituados a las políticas de I+D+i en particular.
- **La indefinición del concepto y, sobre todo, la falta de una propuesta metodológica firme** (a diferencia de otros componentes de la RIS3¹ ha generado múltiples aproximaciones a lo que se entiende por descubrimiento emprendedor y su proceso, algunas de ellas muy distantes (y no necesariamente adecuadas) de lo que inicialmente se entendía por dicho concepto a instancias europeas.
- **Bajo nivel de despliegue del descubrimiento emprendedor en general: difícilmente se ha logrado una sistemática metodológica ni un proceso vivo en el tiempo,** y aún más complicado ha sido el configurar instrumentos específicos que lo apoyen (tanto en lo relativo al proceso como a los resultados piloto del mismo).
- **En aquellos casos en los que los procesos de descubrimiento emprendedor han pervivido en el tiempo, su evolución se ha dirigido quizás excesivamente al “proyecto”** dejando de lado el foco estratégico y sistémico a nivel de territorio que teóricamente debían lograr.
- **Falta de recursos (tanto personales como financieros) para apoyar procesos** realmente establece de descubrimiento emprendedor en el tiempo y, especialmente, de los resultados pilotos que de estos procesos puedan llegar a resultar, generando incógnitas entre los participantes.

Valoración conjunta de los elementos ligados al descubrimiento emprendedor y su despliegue



1 Por ejemplo, para la realización del diagnóstico, en materia de monitorización y evaluación, etc.

Nota Metodológica: Mix análisis entrevistas y encuesta online

EXECUTIVE SUMMARY

“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

Source: elaborated from the information gathered in point 3.2

En definitiva, en mayor o menor medida, los diferentes casos analizados parecen indicar que, es necesaria una clarificación de qué es y que supone el descubrimiento emprendedor en el territorio (en términos de proceso mantenido), de forma que los responsables y los participantes en la RIS3 puedan trabajar con una orientación clara y dirigida: el territorio ha tenido muchas dificultades para llenar la indefinición del término y, en los casos en los que se ha intentado, ha resultado en un proceso algo distinto al que probablemente se tenía con idea teórica inicial.

3.3. Valoración de los sistemas de monitorización, seguimiento y evaluación

En mayor o menor medida, los diferentes casos analizados parecen indicar que la evaluación y el seguimiento se consideran como los aspectos más complejos del proceso RIS3, lo que unido a la falta de capacidades técnicas y recursos para ello, ha derivado en ejercicios de seguimiento (y en menor medida de evaluación) relativamente básicos.

Respecto a los indicadores, por lo general el ejercicio de medición se ha enfocado a un análisis de ejecución y “cantidades” desplegadas frente a otro de resultados y “calidades” logradas: por lo general es complicado encontrar una lógica de intervención o una trazabilidad a nivel input-output-resultado, los indicadores son muy generales (nivel macro vinculado a estadísticas o evolución de importes en las convocatorias), y la falta de información y su dispersión es una limitante clave.

Respecto a la participación de los agentes, ha sido en algunos casos limitado en lo concerniente al tipo de actores involucrados (por ejemplo, solo la propia Administración) y, en cualquier caso, con baja o nula capacidad para proponer o decidir cambios en las políticas. Este último elemento, por ende, ha dificultado avanzar en la mejora concreta de los instrumentos, ejes y programas que los incluían en las RIS3.

A partir de toda la información recopilada de las entrevistas y las encuestas, el análisis de los cuatro casos arroja una serie de **aspectos positivos** que pueden extraerse de la experiencia del seguimiento y la monitorización en cada RIS3, en concreto:

- **Los ejercicios realizados, aunque con sus limitaciones, han supuesto (junto con la gobernanza) un aprendizaje considerable respecto a experiencias pasadas.**
- **Se ha intentado, probablemente por primera vez en muchos casos, avanzar en la configuración de lógicas de intervención** que permitan reflejar el impacto real de los instrumentos vinculándolos a objetivos.
- Aunque con intensidades diferentes según los casos RIS3, **se ha buscado involucrar a un mayor número de agentes del sistema**, de forma que al menos fueran conocedores de los resultados de la marcha de las Estrategias.
- **Se ha avanzado en la generación de un cambio de cultura** en el que la evaluación y el seguimiento son más una herramienta para aprender y mejorar las políticas que para “fiscalizar”.

EXECUTIVE SUMMARY

“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

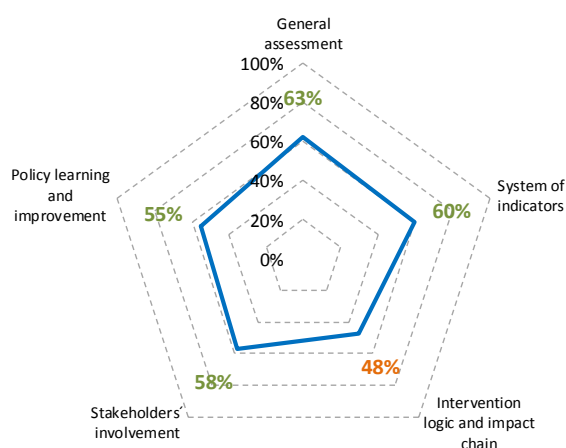
- El ejercicio realizado en este periodo ha permitido identificar aspectos a mejorar para el siguiente, fundamentalmente vinculados a diseñar métricas más vinculadas al nivel de instrumento, generar los mecanismos para obtener la información necesaria e involucrar a los agentes tanto para ponerles en conocimiento de resultados como para generar propuestas de mejora.

En cuanto a **los aspectos que se han identificado con un menor desarrollo** en los ejercicios de seguimiento y evaluación y su despliegue operativo sobre el terreno y que, de forma general, pueden ser extrapolables en cierta medida para el conjunto de las RIS3 españolas cabe destacar los siguientes:

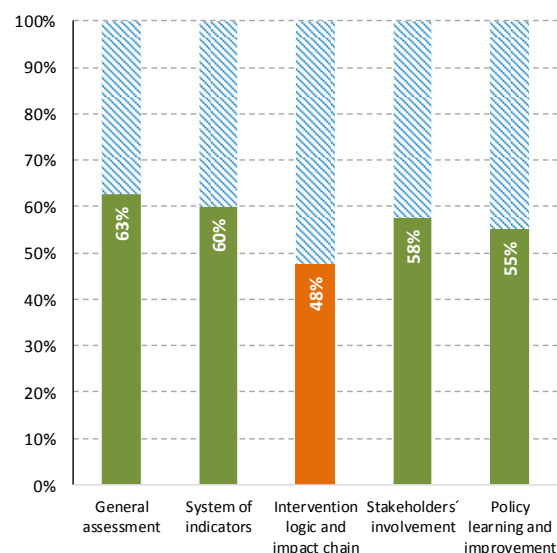
- Los indicadores finalmente utilizados, por la disponibilidad de información, se han quedado en un nivel muy amplio (prácticamente estadístico) sin reflejar efectos de los instrumentos más allá de métricas de ejecución.
- No se han generados canales suficientemente fluidos por los cuales generar y compartir la información (datos) necesarios para evaluar y seguir la evolución de las Estrategias y sus instrumentos.
- La participación ha sido muy limitada, tanto en incorporar a agentes diferentes de la administración, como para hacerlos partícipes para proponer mejoras concretas a las políticas: se han convertido en la práctica en ejercicios de información.
- La comunicación de los resultados del seguimiento y la evaluación han sido limitados, no ha llegado a permear no sólo en el público en general, sino en los propios participantes en el proceso RIS3.
- Dada la dificultad técnica y la intensidad en recursos necesaria para la etapa de seguimiento y evaluación, en general, no se cuenta con las capacidades dentro de la Administración (en las secretarías técnicas responsables del proceso RIS3) y no es común contar con una asistencia concedora de las políticas del sector público y de RIS 3, que además cuente con los recursos necesarios para ello.

Valoración conjunta de los elementos de la monitorización, el seguimiento y la evaluación

Overall comparison: monitoring and evaluation
[Aggregated average over total max]



Overall comparison: monitoring and evaluation
[Aggregated average over total max]





EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

Source: elaborated from the information gathered in point 3.3

3.4. Valoración de la coordinación multinivel

Los diferentes casos analizados parecen indicar que la descentralización administrativa española, y la distribución competencial dentro de los gobiernos, es un desafío a la hora de plantear una alineación y coordinación para una estrategia de territorio como pretende ser la RIS3.

Así, en lo que respecta a **la coordinación horizontal**, dentro de las Administraciones (tanto autonómicas como de la AGE), la coordinación es compleja, ya que las competencias vinculadas a la RIS3 dependen de diferentes cuerpos entre los cuales no siempre hay coordinación: en algunos casos el trabajo en “islas competenciales” hace difíciles aspectos como una programación alineada o el seguimiento. Por otro lado, por lo general la RIS3 (su coordinación) no depende del nivel de liderazgo político adecuado que requiere una Estrategia integral de territorio: depende de una Dirección General o una Jefatura de Servicio con limitada capacidad de coordinar niveles administrativos superiores.

Por su parte, en lo que respecta a **la coordinación vertical**, entre Administraciones (AGE-CCAA) existen instrumentos interesantes definidos en el marco de la ley de ciencia (de 2011) o la REDIDI, pero o bien se mantienen a nivel político alto (poco operativo) o bien son enfocadas más a un intercambio de información que a la toma de decisiones conjuntas. La percepción generalizada es que, entre administraciones la coordinación es baja, aludiendo como causa fundamental la preferencia por el mantenimiento de la autonomía en las decisiones.

Finalmente, la colaboración entre Comunidades Autónomas, siendo calificada como crítica por los propios agentes, es un aspecto no desarrollado en la RIS3: la explicación fundamental es la limitante política para incluir instrumentos reales con “recursos de un territorio para utilizarlos en otros”.

A partir de toda la información recopilada de las entrevistas y las encuestas, el análisis de los cuatro casos arroja una serie de **aspectos positivos** que pueden extraerse de la experiencia en materia de coordinación en cada RIS3, en concreto:

- **Parecen existir los mecanismos de base para poder avanzar en una mayor coordinación de las políticas de I+D+i en el marco de las RIS3:** se ha hecho un esfuerzo por definir, al menos formalmente, órganos de gobernanza que permitan la coordinación horizontal a nivel regional, y la involucración de las regiones en el proceso estratégicos a nivel nacional.
- **La iniciativa REDIDI ha supuesto un cambio notable en la coordinación entre Comunidades y entre estas y la AGE:** hasta el momento ha permitido aprender de experiencias vecinas y ha generado una plataforma donde generar cierto diálogo con la AGE e incluso con la Comisión Europea, derivando del proceso cierta alineación espontánea al de cada parte.
- **Aumento de percepción por parte de la Administraciones públicas de la necesidad de coordinar y alinear los esfuerzos con sus homólogas a los diferentes niveles (tanto AGE-CCAA como entre CCAA),** aunque el cambio cultural completo y su reflejo en las acciones sobre el terreno llevan tiempo.

En cuanto a **los aspectos que se han identificado con un menor desarrollo** en cuanto a la coordinación y su despliegue operativo sobre el terreno y que, de forma general, pueden ser extrapolables en cierta medida para el conjunto de las RIS3 españolas cabe destacar los siguientes:

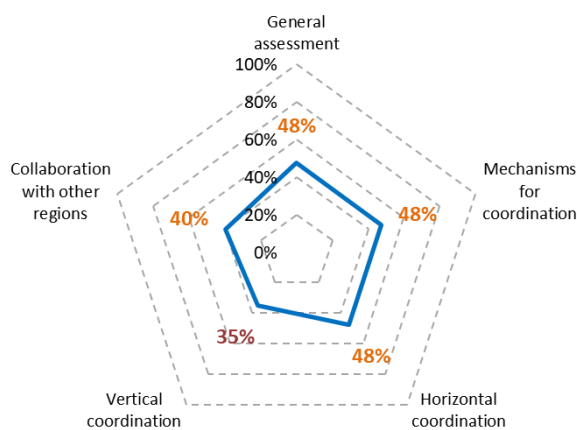
EXECUTIVE SUMMARY

“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

- **No se utiliza todo el potencial de los canales que formalmente se establecieron en (los documentos) RIS3:** en la práctica la coordinación entre departamentos del gobierno depende en gran medida de la sintonía entre ellos, no siendo siempre habitual.
- **La coordinación horizontal (dentro de los gobiernos regionales) y vertical (entre las regiones y la AGE) no es una práctica extendida** y, cuando se da, generalmente es más un ejercicio de intercambio de información y de “buenas intenciones” que de colaboración para una coordinación y alineamiento real de las actuaciones.
- **La REDIDI, siendo la iniciativa más valorada, no ha alcanzado todo su potencial: la Red es actualmente un punto de debate e intercambio de información y experiencias, pero no ha dado el salto hacia niveles más ambiciosos como plataforma para la co-decisión en materia de coordinación y alineación de políticas.**
- **Parecen existir cuellos de botella importantes vinculados a la coordinación entre niveles que limitan el alcance y los resultados de las RIS3,** y que si no se superan no van a permitir dar un salto ni cualitativo ni cuantitativo de estos ejercicios:
 - A nivel horizontal, la autonomía (independencia) mantenida por los departamentos de gobierno que el bajo nivel de liderazgo (político) de la RIS3 no ha podido encauzar provoca que haya un compendio de esfuerzos no siempre con el nivel de coordinación que hubiera sido deseable. Es necesaria una coordinación surgida bien de un mayor nivel de liderazgo político del órgano encargado de la RIS3, o bien canales de coordinación multidepartamentales con asunción de responsabilidades.
 - A nivel vertical, la regulación suele ser un cuello de botella para el desarrollo de ciertas prioridades territoriales con una componente rupturista considerable, no estando las competencias siempre en la mano de los encargados de apoyar el desarrollo de estas prioridades. Es preciso por lo tanto un canal de diálogo entre niveles para encontrar vías de superación de estos cuellos de botella.

Valoración conjunta de los elementos ligados a la coordinación multinivel

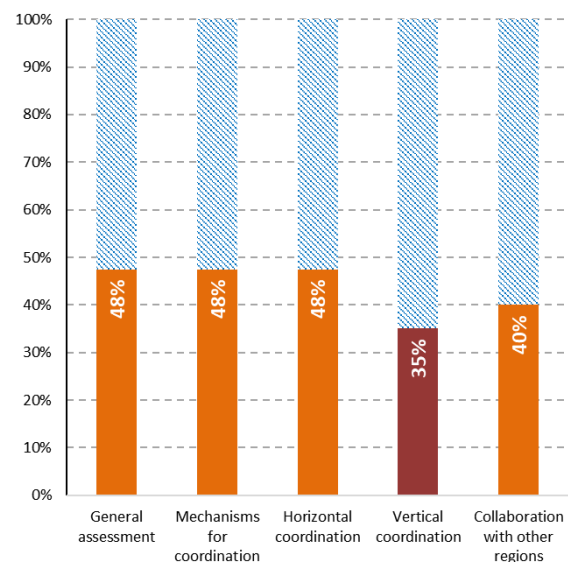
Overall comparison: multilevel coordination
[Aggregated average over total max]



Source: elaborated from the information gathered in point 3.3

Nota Metodológica: Mix análisis entrevistas y encuesta online

Overall comparison: multilevel coordination
[Aggregated average over total max]



4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones del estudio

Como tónica general se puede señalar que **los procesos RIS3** que se está llevando a cabo desde 2014 en las diferentes Comunidades Autónomas **han sido heterogéneo en cuanto a la intensidad, el alcance, los resultados logrados y la percepción de los agentes involucrados**. Sin embargo, a pesar de las diferencias, el trabajo realizado ha puesto de relieve una serie de claves que se repiten en los diferentes casos. Sintetizando, los más destacables serían los siguientes:

- **EL PROCESO RIS3 Y LO QUE IMPLICA HA SIDO VALORADO MUY POSITIVAMENTE** a nivel teórico y conceptual. Hay un pensamiento colectivo (de los participantes en el ejercicio RIS3) que considera: la metodología es robusta, la idea de la priorización es la correcta y necesaria, y la oportunidad en la articulación de los agentes son elementos que suponen un salto significativo respecto a ejercicios anteriores.
- El desarrollo del **PROCESO RIS3 EN ESPAÑA**, y sobre todo sus inicios, tuvo lugar **DURANTE UN PERIODO MUY COMPLICADO**: la crisis económica, los recortes presupuestarios, la prevalencia de otros objetivos políticos y falta de recursos ha limitado, sino imposibilitado, la puesta en marcha real de las RIS3 tal y como se entendía en sus inicios.
- **EI INSUFICIENTE LIDERAZGO POLÍTICO** que ha dificultado, más a allá de la definición, el aprovechamiento de todo el potencial de la RIS3. En general, se percibe un limitado compromiso político real por las RIS3: es una percepción generalizada que el proceso RIS3 se inició como respuesta a la necesidad de justificación de la condición ex ante, y ello ha conllevado la sensación de pérdida de la oportunidad que podía suponer el proceso para cambiar o mejorar la situación en cuanto a las políticas de I+D+i.
- **LA RIS3 HA CONVIVIDO CON OTRAS ESTRATEGIAS** en un marco formalmente articulado, pero en la práctica **SIN UN ENCAJE SUFICIENTEMENTE INTEGRADO**. Si bien a nivel político, en general, el liderazgo ha sido insuficiente, hay que destacar que a nivel técnico ha habido un compromiso muy alto (con vaivenes por circunstancias organizativas internas) que son las que han contribuido al mantenimiento de la filosofía y los principios de las RIS3.

Sin embargo, ha habido una **escasez notoria de recursos** específicamente dedicados a la RIS3, tanto en lo que supone el despliegue instrumental como sobre todo una asistencia técnica profesional para mantener vivo el proceso que requiere la RIS3.

- **LA GOBERNANZA HA SIDO PROGRESIVAMENTE ASUMIDA POR LOS DIFERENTES IMPLICADOS**. El papel de una buena gobernanza ha sido interiorizado y ha mejorado ostensiblemente respecto a ejercicios anteriores. **La participación ha sido elevada y con una mayor tipología de agentes**, especialmente en la fase de definición de las estrategias y ha remontado en aquellas regiones donde se han puesto en marcha procesos de evaluación.
- **LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y HORIZONTAL PRESENTA TODAVÍA HUECOS MUY FUERTES** y la visión es más crítica dado que si bien hay formalmente instrumentos para ello, a excepción de ejemplos puntuales vinculados con organismos como el CDTI, no se aprecia

EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

un grado alcance acorde con la expectativa y el nivel que “debiera ser” para los agentes. A nivel horizontal por su parte, ocurre lo mismo, especialmente en las Comunidades Autónomas analizadas, donde los cambios políticos y la existencia de gobiernos “multicolor” han dificultado esta coordinación. De hecho, hay una demanda clara en todos los niveles analizados de impulsar y mejorar la coordinación.

- Las RIS3 **HA SUPUESTO UN CAMBIO, SOBRE EL PAPEL, DE CÓMO HACER POLÍTICA** buscando la definición de estrategias y prioridades adecuadas a la realidad de cada región, si bien por lo general en la mayoría de las regiones analizadas, las priorizadas se han visto diluidas en la práctica. El cambio de enfoque y las priorizaciones que subyacía a las RIS 3 no se han traducido en nuevos modelos de intervención.
- El concepto de **DESCUBRIMIENTO EMPRENDEDOR NO HA CALADO LO SUFICIENTE** en las regiones ni en la administración y mucho menos en las empresas. Este concepto ha resultado en la práctica excesivamente **complejo y a menudo denotado como académico** para el conjunto de agentes participantes en el proceso: las herramientas metodológicas propuestas son relativamente sofisticadas y conceptos como descubrimiento emprendedor no han tenido una concreción suficiente como para que los agentes pudieran trabajar con ellos.
- **LOS PROCESOS Y SISTEMAS DE EVALUACIÓN HAN MEJORADO Y HA SUPUESTO UN APRENDIZAJE CONSIDERABLE**, si bien en cierta medida siguen teniendo un alcance formalista, con muchos indicadores y donde se mide el gasto más que los resultados. Esto, junto con la escasez (o falta de prioridad) de recursos ha llevado a realizar evaluaciones con alcances relativamente limitados. En otros casos, donde el proceso ha sido una referencia más consistente de un proceso de evaluación adecuado, se considera que siguen faltando mecanismos para incorporar las conclusiones a la realidad de la estrategia y para tener un mayor alcance y que sea más participativa y conocida.
- Finalmente, de cara a la continuación del proceso RIS3 en el próximo **PERIODO 2021-2027**, el **DESCONOCIMIENTO** sobre los criterios de cumplimiento **DE LA CONDICIÓN HABILITANTE** puede suponer una limitante importante de cara a abordar el ejercicio en términos del tiempo y el alcance que realmente se necesita. En los próximos meses serán claves los siguientes aspectos:
 - a) Incentivar a la **puesta en marcha del proceso RIS3 21-27 lo antes posible** a nivel regional,
 - b) **Clarificar** en la medida de lo posible **el alcance y los contenidos de los criterios** de cumplimiento

En definitiva, la valoración general apunta a que, independientemente de las matizaciones necesarias en función de cada caso, puede concluirse que **el modelo de gobernanza que promueve la RIS3 parece haber calado en los agentes del sistema**. Y ello porque ha permitido a las regiones analizadas (al menos en teoría) participar y empoderarse en un proceso que les es crítico y que hasta la fecha había sido limitado.

EXECUTIVE SUMMARY
"S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN"

En este sentido, la **GOBERNANZA** es considerada como una **CONDICIÓN NECESARIA PERO NO SUFICIENTE**: independientemente de la forma en que trabajen y se organicen los agentes. Si bien, parece claro a partir del análisis realizado que hay **OTRAS CONDICIONES sin las cuales no es posible alcanzar resultados** más ambiciosos. Estas son principalmente:

- La existencia de un **compromiso político y liderazgo real**.
- La dotación e implicación de **capacidades técnicas** a todos los niveles
- La existencia de **recursos y capacidades presupuestarias** (fondos propios y de la UE) que permitan el desarrollo de las actividades.

4.2. Recomendaciones

4.2.1 Recomendaciones de carácter general para la implementación RIS3

1. Necesidad de **MANTENER E INTENSIFICAR** el importante **PAPEL PEDAGÓGICO** que ha desarrollado la Comisión desde el inicio de los primeros planes tecnológicos regionales piloto (años 90) hasta las actuales estrategias de especialización inteligente RIS3.
2. Promover e incentivar desde la Comisión **UNA COLABORACIÓN MÁS ACTIVA ENTRE LA AGE Y LAS REGIONES** facilitando reflexiones, pautas, guías y orientaciones y directrices más precisas sobre que se espera de las RIS3 en el nuevo periodo de programación. Para ello, sería interesante buscar pautas o mecanismos que impliquen a responsables de la Comisión con los responsables políticos de las regiones.
3. **ESTIMULAR EL USO DE AUTÉNTICOS ESPECIALISTAS** que impulsen la etapa de implementación, evaluación y de descubrimiento emprendedor de las RIS.
4. **ELABORAR UNA GUÍA OPERATIVA DE DESCUBRIMIENTO EMPRENDEDOR** que clarifique el concepto en términos operativos, y establezca metodologías flexibles para cada realidad territorial.
5. **IMPULSAR LA ELABORACIÓN DE NUEVAS RIS3** actualizadas a los cambios de contexto **PARA EL NUEVO PERIODO 2021-2027**: a pesar de que esto que no parece un punto crítico en los nuevos reglamentos, es absolutamente fundamental dado que, de lo contrario, se podría tener un efecto contraproducente de continuismos en mecanismos posiblemente obsoletos derivados de reflexiones estratégicas de hace 7 o más años.
6. **CONTINUAR CON LA COLABORACIÓN EN EL MARCO DE LA RED DE I+D+I** e impulsarla no sólo como foro de puesta en común y aprendizaje, sino como plataforma para la mejora operativa de las políticas derivadas y el establecimiento de colaboraciones entre regiones y entre estas y la AGE.
7. **PROMOVER UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRUCTURADA CON EL JRC**, en especial en lo que va a suponer el desarrollo de las nuevas RIS3 y el establecimiento de canales para la colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de sus RIS3.

EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

8. Promover y garantizar desde la Comisión una **MAYOR ARTICULACIÓN ENTRE LOS NUEVOS EJERCICIOS RIS3 DE LAS REGIONES Y DE LA AGE**, por ejemplo, considerando en ambos documentos (y especialmente en el nacional) la priorización realizada de cada región.

4.2.2 Recomendaciones de carácter general para la implementación RIS3

1. Aumentar el nivel de **COMPROMISO POLÍTICO** y dotar de suficiente **LIDERAZGO** a la Estrategia RIS3 en el conjunto de la política del territorio: actualmente en muchos casos la RIS3 comparte protagonismo con otros Planes o no se ha tomado como referencia más que por aquel órgano (Consejería) o incluso Agencia responsable de la Estrategia. Es necesario que la Estrategia sea públicamente vista como integral para el territorio, teniendo que responsabilizarse un nivel político alto como la Presidencia o la Vicepresidencia y, en su caso, una Agencia con las competencias suficientes para recabar responsabilidades a los diferentes órganos del gobierno con implicaciones en la RIS3.
2. Dotar a la RIS3 de los **RECURSOS NECESARIOS** tanto para su implementación instrumental como para el desarrollo de las tareas que implica una gobernanza participativa:
 - En cuanto al primero, un *presupuesto específico para instrumentos* motivados por el proceso RIS3 para el apoyo a la I+D+i de forma que se pueda dar respuesta a las demandas y prioridades señaladas por los agentes, y evitar así tanto no recaer en los mismos instrumentos recuperados de periodos previos como en tratar de integrar en la RIS3 instrumentos que surgen por iniciativa particular fuera de lo que ha sido el proceso RIS3.
 - En cuanto al segundo, *recursos técnicos o de asistencia para dotar de la profesionalidad y del tiempo que necesita* un proceso como el que plantea la RIS3, conceptual y metodológicamente sofisticado a intensivo en dedicación en cuanto al nivel de participación y la generación de interés.
3. Aumentar la **PROACTIVIDAD DESDE LOS GESTORES** de la RIS3 en cuanto al diseño de nuevos instrumentos, la toma de iniciativa para la organización de sesiones participativas e involucración progresiva de agentes, comunicación dirigida para transmitir los resultados de la Estrategia, etc. Esto pasa inevitablemente por el punto previo de dotar a la RIS3 con los recursos técnicos necesarios.
4. **MANTENER VIVO EL PROCESO PARTICIPATIVO** que es considerado muy positivo en la fase de definición, y que se ha ido difuminando posteriormente. En concreto a través de la organización de dinámicas metodológicamente dirigidas y motivadas por la obtención de resultados concretos como podrían ser proyectos piloto de descubrimiento emprendedor.
5. **GENERAR CANALES O**, en su caso, **HACER OPERATIVOS LOS YA DEFINIDOS** en los sistemas de gobernanza de las RIS3 **PARA AVANZAR EN LA COORDINACIÓN** de las políticas e instrumentos que caen bajo el paraguas de la RIS3 tanto a nivel horizontal (dentro de un mismo gobierno) como vertical (AGE-regiones). En concreto, establecer Secretarías Técnicas con

EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

suficiente nivel competencial para alinear las actuaciones de los diferentes órganos de un mismo gobierno, plataformas interdepartamentales de la gobernanza (Comités, Consejos, etc.) con funciones reales de decisión y ejecución, y responsabilidades vinculadas a cada agente/organismos implicado en la RIS3.

6. Finalmente, y aunque posiblemente complicada de solventar, sería interesante **AVANZAR EN LAS LIMITACIONES VINCULADAS A LA REGULACIÓN que directamente influyen en la capacidad de gasto** y en la forma en la que se puede desplegar la política de I+D+i a través de la RIS3. Algunas limitantes provienen del nivel central, por ejemplo, con la Ley de Subvenciones (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y otras a nivel de la Comisión (marco regulatorio del FEDER). Se trata, al menos en una primera etapa, de un asunto de coordinación entre niveles que podría tratarse en el marco del punto anterior.

4.2.3. Recomendaciones específicas de cara a los criterios de la condición habilitante

CRITERIO 1: ANÁLISIS ACTUALIZADO DE LOS CUELLOS DE BOTELLA PARA LA LA INNOVACIÓN, INCLUIDA LA DIGITALIZACIÓN
<p>1.1 Actualización de las Estrategias tomando como base el diagnóstico ya realizado: dotar de continuidad sin romper con la línea de diagnóstico iniciada en el anterior RIS3.</p> <p>1.2 Involucrar a los agentes (especialmente a empresas individuales y pymes) durante la propia elaboración inicial del diagnóstico de cuellos de botella, no solo como parte validadora.</p> <p>1.3 Basar la priorización y sus criterios en una gobernanza suficientemente participativa</p> <p>1.4 Aumentar el alcance del contenido del diagnóstico a la vez que considerar a nuevos agentes en el proceso de definición participativo (pymes, centros educativos, otros ámbitos competenciales de la Administración no de I+D)</p>
CRITERIO 2: UNA INSTITUCIÓN U ORGANISMO NACIONAL O REGIONAL COMPETENTE, ENCARGADO DE LA ESTRATEGIA RIS3
<p>2.1 Vincular la responsabilidad última de la Estrategia a nivel supra-Consejería (por ejemplo, Vicepresidencia o Presidencia), con independencia de la entidad encargada de la Secretaría Técnica.</p> <p>2.2 Incrementar los recursos/ fondos para contar con la asistencia profesional que impulse el proceso, bien a través de fondos propios o, especialmente, del capítulo de asistencia de los fondos (nueva oportunidad derivada de los reglamentos 2021-2027).</p> <p>2.3 Dotar a la gobernanza de un marco legal de funcionamiento (incluía en Boletín Oficial), con el suficiente detalle para asegurar el compromiso institucional para RIS3.</p> <p>2.4 Acciones de sensibilización/ formación a nivel político y técnico de alto nivel para un mejor posicionamiento del RIS3 en la agenda política</p> <p>2.5 Desarrollo de un Plan concreto (con recursos y capacidades) para comunicar y llegar a colectivos no habituados a las políticas públicas.</p>
CRITERIO 3: INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA MEDIR LOS RESULTADOS CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS
<p>3.1 Aumentar la transparencia y coordinación entre las diferentes administraciones públicas (vertical y horizontal). El SICTI puede responder a este reto, pero deberá dotarse de la accesibilidad a gestores y encargados del seguimiento y la evaluación para este propósito (no meramente el tratamiento estadístico anonimizado).</p> <p>3.2 Avanzar en cierta racionalización y homogeneización de parte de las métricas utilizadas para el seguimiento y evaluación de las RIS3 de forma que pueda generarse un espacio para el aprendizaje y la comparación. Las dinámicas en el ámbito desarrolladas en REDIDI) puede apoyar en esto</p> <p>3.3, 3.4 y 3.5 Dedicar más recursos para la profesionalización de los ejercicios de seguimiento y evaluación por el alto coste que esto suponen</p>

EXECUTIVE SUMMARY
“S3 IMPLEMENTATION ASSESSMENT IN SPAIN”

3.5 Establecer un **planteamiento formal, estructurado y continuado de comunicación** y difusión de los resultados (marketing de la estrategia)

CRITERIO 4: FUNCIONAMIENTO EFICAZ DEL PROCESO DE DESCUBRIMIENTO EMPRENDEDOR

4.1 y 4.3 **Acciones de formación a los técnicos** responsables del despliegue para generar dinámicas sistémicas entre los agentes del sistema

4.2 **Aterrizar el concepto de descubrimiento** emprendedor: desarrollar una guía metodológica y de herramientas colaborativas para desplegarlo

4.2 **Desarrollar una guía de buenas prácticas** para ayudar a entender el concepto en la práctica

4.4 Llevar a cabo una **evaluación sobre los programas y adaptar o/y definir nuevos programas** adaptados al descubrimiento emprendedor propio de la región.

CRITERIO 5: ACCIONES NECESARIAS PARA MEJORAR LOS SISTEMAS REGIONALES O NACIONALES DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

5.1 y 5.2 Llevar a cabo una **reflexión interna** en la Administración sobre cómo adaptar las convocatorias de ayuda a la lógica de intervención de la Estrategia (objetivos-acciones)

5.3 Llevar a cabo una reflexión estratégica en el marco de la RIS3 para la **reorganización y adecuación de las capacidades científico-tecnológicas** en el subsistema científico-tecnológico

5.4 **Aumentar compromiso político, vinculado al liderazgo**, para comprometer fondos de manera específica a la RIS3,

5.4 **Buscar fórmulas innovadoras a través de la colaboración para poder comprometer-ejecutar fondos europeos.**

5.5 Elaboración de un **mapa de ayudas conjunto en cada región** y con la AGE con un calendario claro que ayude a entender el marco de apoyo conjunto

5.5 **Mayor orientación al cliente** por parte de la Administración: una Administración menos burocrática y más cercana a las necesidades de los beneficiarios.

CRITERIO 6: ACCIONES NECESARIAS PARA GESTIONAR LA TRANSICIÓN INDUSTRIAL

6.1 **Problemática de la traducción al castellano del término “industrial”** respecto al término en inglés.

6.2 **Las reflexiones en las RIS3 previas reflejaban solo de forma parcial los retos derivados de una obsolescencia/cambio tecnológico** en la estructura económica.

6.3 **Notable escasez de fondos disponibles para desplegar lo teóricamente incluidos en la RIS3** en cuanto a instrumentos sumada a la limitante estructural en España para cofinanciar los fondos europeos disponibles en el marco del RIS3 (FEDER).

6.4 **Limitada capacidad de la Administración para llegar a nuevos beneficiarios** de los marcos de apoyo y especialmente las pymes.

CRITERIO 7: MEDIDAS PARA LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL

7.1 **Optimización de los Fondos disponibles de Programas no regionales** (por ejemplo, plurirregionales o de colaboración interregional europeos).

7.1 **Extender la aplicación de la normativa europea vinculada a sus Fondos interregionales** a los que financien la colaboración interregional.

7.2 **Vincular los instrumentos de colaboración (convocatorias) a nivel estatal a las particularidades/ prioridades incluidas en las RIS3 regionales**

7.3 **Dar una vuelta a la participación/ representatividad de las diferentes regiones** en las plataformas existentes para la colaboración en el marco de la RIS3 (plataformas temáticas S3)

7.4 **Dotar de mayor alcance/ ambición a instrumentos como REDIDI** para pasar de un intercambio de información y experiencias a un canal para la colaboración (identificación de posibilidades de colaboración, acompañamiento, etc.).