

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## INFORME

**LA INFLUENCIA DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL  
EN EL RENDIMIENTO INNOVADOR DE LAS REGIONES.****Un análisis comentado de los resultados del Marcador de innovación regional 2014 y su interrelación con la gobernanza multinivel.****por Francisco Vigalondo**Economista, Delegado de Aragón Exterior en Bruselas<sup>1</sup>**RESUMEN**

El propósito de este informe es, por un lado, mostrar qué aportan los marcadores regionales de la UE al resto de instrumentos de medida de la innovación que se realiza en Europa. Para ello, los tres apartados primeros está destinados a conocer y facilitar la comprensión del marcador de innovación. Los dos siguientes tienen por cometido enlazar la evolución de los rendimientos regionales de innovación con los Fondos Estructurales. A lo largo de toda la exposición, se intentará observar qué tipo de interrelación existe entre las políticas de innovación que llevan a cabo las regiones y el grado de descentralización dentro de sus respectivos estados nacionales.

**ABSTRACT**

In this report the author examines firstly the Regional Innovation Scoreboard and the Innovation Union Scoreboard. Secondly, the impact of EU structural funds on the regional innovation performance has been analysed. Finally the author studies the impact of the degree of territorial decentralisation on the outcome of these different scoreboards.

**I. INTRODUCCIÓN**

Desde el año 2006, la Unión Europea mide la evolución regional en términos de innovación a través de una serie de indicadores que configuran el denominado “marcador regional” de la innovación. Dicho marcador clasifica un total de 190 regiones europeas en cuatro grupos de referencia: *regiones innovadoras “líderes”, “seguidoras”, “moderadas” y “modestas”*. Hasta la fecha se han publicado un total de cuatro marcadores: 2006, 2009, 2012 y 2014. El lapso de tiempo entre marcadores obedece a la disponibilidad de datos regionales para elaborar los indicadores. Por lo general, los marcadores se elaboran con un desfase entre dos y cuatro años sobre las estadísticas; es decir, el marcador 2014 se compone de datos desde 2010 hasta 2012.

Además de este marcador regional, la Unión Europea elabora un marcador nacional anual el “Innovation Union Scoreboard”, sucesor de los “European Innovation Scoreboard”, un marcador de la inversión industrial en I+D y, el más reciente de todos, el marcador de la innovación en el sector público, “European Public Sector Innovation Scoreboard”, cuyo edición piloto data de 2013. Por último, junto a estos marcadores

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

regionales de la Unión Europea, hay que destacar también los informes de la OCDE sobre el desarrollo regional y las políticas regionales de innovación.

El propósito de este informe es, por un lado, mostrar qué aportan los marcadores regionales al resto de instrumentos de medida de la innovación que se realiza en Europa. Para ello, los tres apartados primeros están destinados a conocer y facilitar la comprensión del marcador de innovación. Los dos siguientes tienen por cometido enlazar la evolución de los rendimientos regionales de innovación con los Fondos Estructurales. Dichos fondos constituyen la fuente principal de financiación europea que las regiones tienen a su disposición para impulsar la I+D+i y mejorar sus resultados. A lo largo de toda la exposición, se intentará observar además qué tipo de interrelación existe entre las políticas de innovación que llevan a cabo las regiones y el grado de descentralización dentro de sus respectivos estados nacionales.

Como se verá al final del último apartado, la denominada Estrategia regional de Especialización Inteligente, popularmente conocida por su acrónimo en inglés RIS3 (Regional Smart Specialisation Strategy), es el nuevo instrumento que la Comisión europea ha lanzado a fin de fomentar un uso más eficiente de los fondos regionales en I+D+i en el marco complejo de la gobernanza multinivel en que se inscribe la aplicación de la Política de cohesión europea. Por ello no hay duda de que un estudio sobre la influencia de la descentralización puede contribuir a fortalecer el debate entre enfoques “espacialmente indefinidos” (“spatially blind”) y “localmente diferenciados” (“place-based”) en que actualmente se haya envuelta la Política de cohesión europea. Sin embargo, es preciso recordar que este segundo objetivo no está sustentado aquí por una investigación que analice las posibles correlaciones en profundidad. Por esta razón, los comentarios realizados se deben considerar únicamente como opiniones fundamentadas sobre la base de los datos que suministran los marcadores. Y las conclusiones con que se cierra el informe deben ser consideradas, si se juzgan pertinentes, como un argumento a favor de la realización de una investigación que analice más exhaustivamente los efectos de la descentralización estatal sobre las políticas de innovación e I+D.

Tabla nº I

	COUNTRY	NUMBER OF REGIONS	DATA AVAILABILITY		COUNTRY	NUMBER OF REGIONS	DATA AVAILABILITY
BG	Bulgaria	2	100.0%	FR	France	9	72.5%
CZ	Czech Republic	8	100.0%	SE	Sweden	8	72.7%
SK	Slovakia	4	100.0%	NO	Norway	7	72.4%
RO	Romania	8	99.1%	IT	Italy	21	64.9%
SI	Slovenia	2	97.7%	UK	United Kingdom	12	56.8%
PL	Poland	16	95.7%	IE	Ireland	2	45.5%
BE	Belgium	3	95.5%	NL	Netherlands	12	44.9%
PT	Portugal	7	92.5%	DE	Germany	16	44.6%
ES	Spain	19	91.9%	EL	Greece	4	38.6%
HU	Hungary	7	86.4%	DK	Denmark	5	27.3%
AT	Austria	3	81.8%	HR	Croatia	3	28.8%
FI	Finland	5	74.5%	CH	Switzerland	7	18.2%

Para ilustrar mejor los contenidos y las limitaciones de este informe, esta introducción se termina con un ejemplo que sirve a modo de primera observación. El marcador a escala regional se diferencia del realizado a escala nacional en que sólo emplea aproximadamente la mitad de los indicadores de que dispone este último, 11 de 24. La razón es que no todas las regiones disponen de datos para ello (Marcador de la Innovación Regional 2014, pp 8 y sig.; en adelante, RIS2014). La tabla nº I recoge el grado de disponibilidad de datos por región. A la vista de esos resultados, y en contra

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

de lo que parecería lógico suponer, los países con un mayor grado de descentralización no disponen de más datos que el resto. En cambio, llama la atención que los países en cabeza sean en todos Estados de reciente adhesión a la Unión Europea.

Por otra parte, hay que tener en cuenta también que el “grado de descentralización” no es una referencia unánime. Conforme a Hooghe, Marks y Schakel, el grado de descentralización se puede determinar a partir de dos parámetros, el grado de autonomía (“self rule”) y el compartido (“share rule”). La tabla nº II recoge la medición basada en una combinación de ambos (Hooghe, L. et al. 2010, pp. 353 y sig.). El presente artículo usará esta clasificación como referencia, pero no está de más hacer notar que una búsqueda más exhaustiva de correlación quizá debería separarse en algún momento de esta clasificación y entrar a diferenciar específicamente un criterio particular como, por ejemplo, si la región cuenta con fiscalidad propia o no.

Tabla nº II

Estado miembro	Índice RAI	Estado miembro	Índice RAI
Alemania	29,3	Polonia	8
Bélgica	28	Finlandia	7,1
Italia	22,7	República Checa	7
España	22,1	Eslovaquia	6
Suiza	19,5	Irlanda	6
Austria	18	Lituania	4
Francia	16	Portugal	3,6
Países Bajos	14,5	Bulgaria	1
Dinamarca	10,2	Chipre	0
Grecia	10	Eslovenia	0
Hungría	10	Estonia	0
Rumanía	10	Letonia	0
Suecia	10	Luxemburgo	0
Noruega	10	Malta	0
Reino Unido	9,5	Islandia	0
Croacia	9		

Fuente: Hooghe, L. et al., 2010.

## II. GRADOS DE RENDIMIENTO EN LA INNOVACIÓN REGIONAL EUROPEA

El Marcador regional 2014 se compone de once indicadores.<sup>2</sup> Como se ha mencionado en la introducción, estos indicadores son sólo aproximadamente la mitad de los que

2. La proporción población con educación superior, el empleo asociado a la tecnología y el uso intensivo de conocimiento, las solicitudes de patentes, los gastos en I+D público y privado por separado, las innovaciones en producto o en proceso, la innovación interna entre las PYMEs, el grado de colaboración entre PYMEs innovadoras, el gasto en innovación no tecnológica, la innovación ligada a marketing y organización y el volumen de ventas asociado a la innovación.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

emplea el Marcador Unión innovadora. Ello es consecuencia de la menor disponibilidad de datos de las 190 regiones introducidas en el marcador. El indicador para el que existe mayor disponibilidad de datos es la “Población con titulación universitaria o superior”, mientras que el “Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora” ocupa la última posición. Aunque el ejercicio excede los límites de este artículo, este nivel de detalle permite la comparación entre los tipos de estadística disponible y la competencia regional en esa materia. Se podría inferir así hasta qué punto la descentralización de la gestión se traduce en una mayor capacidad e interés por el seguimiento estadístico de datos externos a la administración pública. En vista de la menor disponibilidad de datos en las regiones y la clasificación de la tabla nº I, la hipótesis de partida debería ser que negativa.

A partir de los resultados obtenidos, el marcador mide el rendimiento innovador de las regiones mediante su clasificación en cuatro grupos: “líderes”, “seguidoras”, “moderadas” y “modestas”. Los grupos se establecen comparando los resultados de cada región con el rendimiento medio de los indicadores para el conjunto de la Unión Europea. Así, se considera “regiones innovadoras líderes” aquéllas cuyo rendimiento es un 20% o superior a la media de Unión Europea. El grupo de “seguidoras” lo componen las regiones con un rendimiento entre el 90% y el 120% de la media europea. Por debajo, las regiones “moderadas” son las que se sitúan entre un 50% y un 90% y, finalmente, las regiones innovadoras “modestas” son aquéllas con un rendimiento inferior al 50% de la media. Estos umbrales son los mismos que se establecen en el mercado por países. Los marcadores son por tanto un instrumento de medición relativa. La tabla nº III recoge la distribución regional de los cuatros marcadores regionales elaborados hasta la fecha.

Tabla nº III

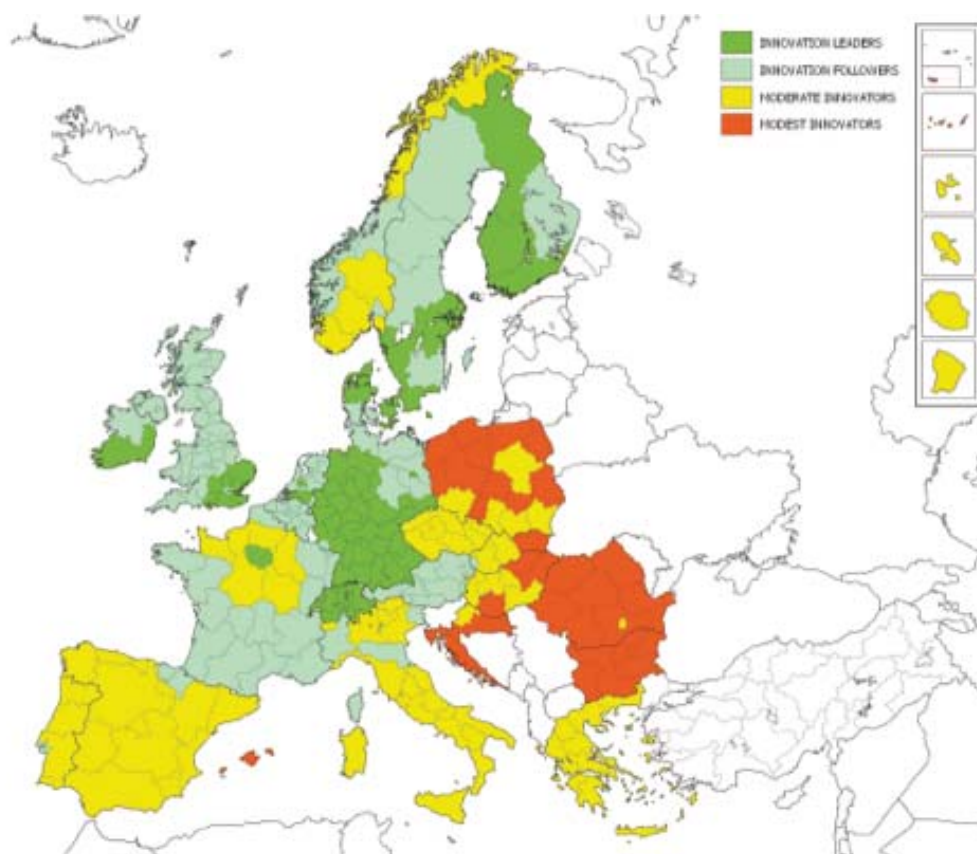
Grupos de rendimiento en innovación	2006	2009	2012	2014
Regiones innovadoras LÍDERES	34	33	31	34
Regiones innovadoras SEGUIDORAS	50	51	55	57
Regiones innovadoras MODERADAS	79	78	76	68
Regiones innovadoras MODESTAS	27	28	28	31
Total	190	190	190	190

La distribución en torno a la media europea es bastante uniforme. En los marcadores anteriores el resultado ha sido similar con un ligero ascenso de regiones moderadas a seguidoras (7), aunque en el último marcador se produce también un pequeño aumento de las regiones modestas. Esta tendencia positiva se observa igualmente en los marcadores a escala nacional (RIS2014, p.5). Sin embargo, la distribución geográfica de los grupos escala europea quiebra esa homogeneidad estadística. Como se puede ver en la figura nº I, las regiones líderes y seguidoras se concentran en el norte y oeste de Europa. Las regiones moderadas se concentran sobre todo en el Sur (España, Grecia, Italia y Portugal) y las modestas pertenecen todas a la Europa oriental, con excepción de las Islas Baleares (RIS2014, anexo 2, pp. 46 y sig.).

Mientras que el sesgo Este-Oeste se ve comprensiblemente asociado al desarrollo económico inferior de los nuevos Estados miembros, antiguas economías planificadas en transición (esto se aplica también a los *Länder* alemanes orientales), el retraso del Sur de Europa se explica peor. Desde su adhesión en los años ochenta, Portugal, España y Grecia se han beneficiado de la política de cohesión europea, cuyo objetivo es la convergencia económica, sin que se aprecien mejoras sustantivas en sus ventajas

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

competitivas. Sin embargo, los países escandinavos y Austria, afectados por las crisis de finales de los 80 y principios de los 90 (hasta el punto de que se puso en duda la continuidad de su modelo de economía social) ingresaron en la Unión Europea en 1995 y veinte años más tarde se encuentran de nuevo en cabeza de los países más ricos del mundo. El caso más notorio es Finlandia, cuya economía era, por su situación geográfica, más dependiente de las relaciones con la Unión Soviética, y por consiguiente se vio más afectada que el resto de Estados miembros por su colapso. El secreto de su éxito se atribuye a la apuesta que estos países hicieron por la educación y la I+D para salir de las crisis. Frente a la crisis de 2008, han sido igualmente las economías que mejor han resistido. Esta evolución divergente ha motivado que se cuestione el empleo de los fondos de cohesión que se ha hecho hasta ahora (más exactamente, el enfoque de la política de cohesión como intervención geográfica diferenciada; ver apartado 5). Por esta razón, el marcador incluye también un análisis cruzado de los datos sobre innovación con el empleo de los fondos estructurales. No obstante, para entender bien el sesgo entre países, conviene profundizar algo más en cuáles son los indicadores que marcan la diferencia y descubrir qué factores se consideran los motores de la innovación.

**Figura nº I**

Por otro lado, si se plantea la cuestión de cómo se usan los fondos estructurales respecto de la innovación, tiene sentido igualmente preguntarse cómo influye el grado de descentralización en el destino de dichos fondos. A simple vista, la comparación entre las clasificaciones de grado de autonomía de gobierno y el marcador de innovación que refleja la tabla nº IV, no muestra signos claros de correlación.



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

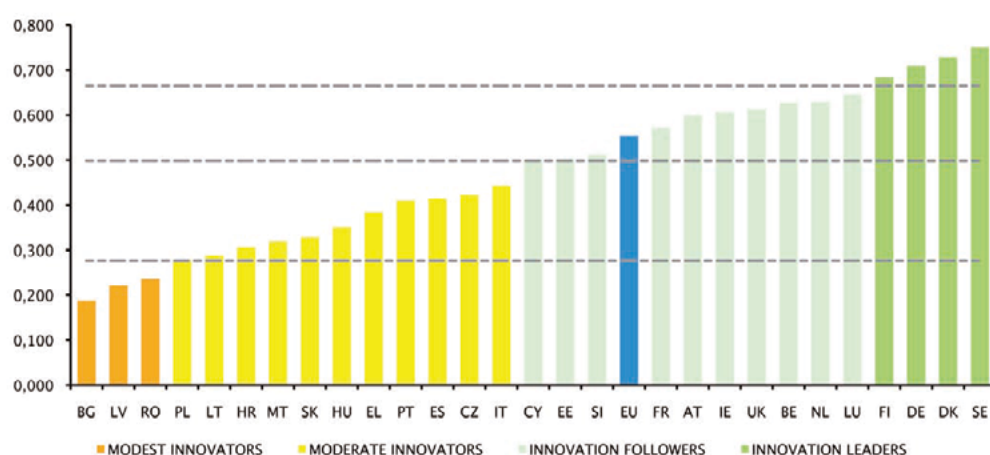
Tabla nº IV

Índice RAI	Rendimiento innovador	Índice RAI	Rendimiento innovador
Alemania	Líder (3º)	Dinamarca	Líder (2º)
Bélgica	Seguidor	Grecia	Moderado
Italia	Moderado	Suecia	Líder (1º)
España	Moderado	Noruega	Seguidor
Suiza	Líder	Reino Unido	Seguidor
Austria	Seguidor	Finlandia	Líder (4º)
Francia	Seguidor	Irlanda	Seguidor
Países Bajos	Seguidor	Portugal	Moderado

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

La lista se limita al grupo de socios de la UE en 1995 (EU-15) con exclusión de Luxemburgo, dado que no se recogen datos suyos a escala regional. Hay que tener en cuenta, no obstante, que los resultados exhibidos han sido calculados para la totalidad de miembros en 2014 (EU-28). Como el marcador da una medida relativa, la inclusión de los países de Europa central y oriental provoca un desplazamiento hacia arriba del resto. Si la clasificación se hiciera sobre la media EU-15, varios países que aparecen como moderados descenderían a la categoría de modestos (ver figura nº II). Este detalle no importa a efectos de analizar la posible relación con el índice de descentralización. Por otro lado, tampoco se entra a realizar la comparación sobre las posiciones del marcador regional porque los resultados de éste y el nacional aparecen alineados, es decir, se observa que los sistemas de innovación regional están directamente relacionados y dependen de los sistemas de innovación nacional (RIS2014, p. 17).

Figura nº II  
Clasificación de los Estados miembros según el Marcador Unión innovadora de 2014



Fuente: IUS2014, p.5

Claramente, los países escandinavos poco descentralizados ocupan la posición superior de la clasificación, con Suecia a la cabeza en el interior de la UE (para toda Europa, es Suiza), mientras que en el grupo de seguidores aparecen la mayor parte de estados descentralizados que también poseen mayor población y territorio, mezclados con

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

el resto de estados más pequeños y no descentralizados. Las excepciones a la regla son Alemania,<sup>3</sup> con alto grado de descentralización y dentro del grupo líder, al revés que Reino Unido, que pese a su tamaño y potencial económico se sitúa en el grupo de seguidores, algo por delante de Francia pero más alejado de Alemania. Por la cola, las excepciones son Italia y España, países con alto grado de descentralización y un resultado muy pobre en el marcador.

En vista de estos datos, resulta difícil establecer una pauta que asocie la descentralización a un mayor desarrollo innovador. No obstante, existe sin duda una relación clara entre desarrollo innovador y la *capacidad de absorción*<sup>4</sup> del tejido empresarial de las regiones. Una mayor descentralización parece favorecer dicha absorción en el caso de estados grandes, poblados y con un desarrollo económico alto. En cambio, estados de territorio extenso y población pequeña, no parecen recibir ningún beneficio de una mayor descentralización. Es más, en el caso de los países escandinavos se observa la tendencia contraria, su éxito en el campo de la I+D+i descansa en buena medida en una cooperación interregional y transnacional mucho más intensa que en el resto de Europa. Por otra parte, analizados los casos de Italia y España más de cerca, se observa que el sesgo “norte-sur” reaparece internamente a escala regional. Las dos únicas regiones seguidoras españolas son el País Vasco y Navarra; son las dos únicas también que cuentan con autonomía fiscal. En Italia, las únicas tres regiones “seguidoras” son Piemonte, Friuli-Venezia Giulia y Emilia-Romagna, todas se encuentran en el Norte. De entre ellas sólo la segunda, Friuli-Venezia Giulia, cuenta con un estatuto de región autónoma especial, aunque tras la última reforma constitucional, que ha aumentado las competencias de las regiones “ordinarias” y las provincias, la diferencia es pequeña. (Hooghe, L. et al., 2010, pp. 124)<sup>5</sup> Una posible interpretación sería que la descentralización administrativa no favorece la capacidad de absorción si no lleva pareja un tamaño crítico del tejido económico ligado a su jurisdicción. Una lectura de los resultados para cada indicador arrojará alguna luz más sobre estas primeras hipótesis que se van planteando.

### **III. COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS DE LOS MARCADORES POR INDICADOR**

La publicación de los marcadores incluye el detalle pormenorizado de los resultados regionales individualizados para cada indicador. En general (ver tabla nº V), se aprecia que las regiones líderes obtienen mejores resultados en todos los indicadores salvo en el relativo a la “colaboración entre PYMES innovadoras y otras entidades”, en el que destacan más las regiones seguidoras. Otro indicador en el que las regiones seguidoras puntúan alto es el de “PYMES que llevan a cabo su propia innovación”. Ambos aspectos se pueden considerar complementarios y coherentes con que el detalle de que las regiones líderes y seguidoras puntúan bajo en el indicador “Gasto en innovación no tecnológica”, con un 102% y 86% respectivamente, y que es a su vez para el que mejor puntúan las regiones moderadas, con un 93% respecto de la media UE. Las regiones modestas presentan resultados más bajos que el resto en todos los indicadores; el valor más alto es en “Proporción de titulados superiores” con un 72%. Estos datos corroboran la relación entre innovación y las condiciones

3. Sin olvidar que la media alemana desciende por efecto de los *Länder* orientales.

4. Ver más abajo.

5. En el caso italiano, el análisis se complica porque el grado de descentralización por debajo de la escala regional es más intenso.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

de cada región para su desarrollo como la capacidad de absorción de las empresas,<sup>6</sup> las disponibilidades de capital humano y capital financiero y un entorno público facilitador. Para que se produzca una inversión de capital en la mejora de la cadena de valor, especialmente comenzando por el eslabón más incierto y costoso que representa la I+D, ninguno de estos tres factores puede fallar. La debilidad de uno supone un impedimento para el resto. Así, el hecho de que las regiones moderadas puntúen más alto en los indicadores “innovación no tecnológica” (93%), las “Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora” (91%) y “Empleo en industria tecnológica media-alta/alta y en servicios con uso intensivo de conocimiento” (86%) está poniendo en evidencia un funcionamiento subsidiario de las regiones con rendimiento innovador superior (Hervás-Olivier, J.L. y Sempere Ripoll, F., 2011, p. 5).

### Tabla nº V Resultados por indicador de los grupos regionales de rendimiento en innovación

Table 6: Performance characteristics of the regional performance groups

	REGIONAL INNOVATION LEADERS	REGIONAL INNOVATION FOLLOWERS	REGIONAL MODERATE INNOVATORS	REGIONAL MODEST INNOVATORS
Population having completed tertiary education	120	109	81	72
R&D expenditure in the public sector	120	100	69	40
R&D expenditure in the business sector	133	83	52	23
Non-R&D innovation expenditure	102	86	93	69
SMEs innovating in-house	131	118	70	24
Innovative SMEs collaborating with others	126	135	59	33
EPO patent applications	135	84	43	20
Product or process innovators	138	101	67	26
Marketing or organisational innovators	103	98	80	31
Employment in medium-high/high-tech manufacturing and knowledge-intensive services	121	94	86	62
Sales of new-to-market and new-to-firm innovations	115	94	91	45

Average scores for each performance group relative to the EU average (=100)

Un análisis individualizado de los indicadores arrojará alguna luz más sobre la interacción de los tres factores señalados desde el punto de vista territorial y, por extensión, de la posible incidencia del grado de descentralización regional. Para realizar este ejercicio, los indicadores se agrupan de acuerdo con su mayor afinidad a uno de los tres factores señalados:

- **Capacidad de absorción:** Gasto en I+D del sector industrial; Gasto en innovación no tecnológica; Innovación interna de las PYMES; PYMES innovadoras en colaboración con otras empresas o agentes;<sup>7</sup> Innovadores en producto o en proceso; Innovadores en marketing o en organización; Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora.

6. “El constructo “capacidad de absorción” hace referencia a la habilidad de una empresa de identificar, asimilar y explotar conocimiento proveniente de fuentes externas (Cohen y Levinthal, 1990), y cuya principal aportación es la integración de diversos procesos internos de una empresa en la creación de fuentes externas.” Vincenc Fernández Alarcón, 2005, p. 2. En esta misma fuente se puede encontrar un análisis de la evolución del concepto. Otras referencias de interés: Rodríguez Castellanos, A. y Hagemester, M., 2003;

7. EPO: European Patent Office



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

- **Recursos de capital (humano) disponibles:** Población con titulación universitaria o superior; Empleo industrial asociado a la tecnología media-alta/alta y el uso intensivo de conocimiento;<sup>8</sup> Solicitudes de patente EPO.<sup>9</sup>
- **Entorno público facilitador:** Gasto en I+D del sector público.<sup>10</sup>

De salida, la clasificación deja patente que el marcador regional se define sobre todo de acuerdo con las variables que habitualmente sirven para determinar la “capacidad de absorción” de la innovación de las empresas. Por otra parte, no hay ningún indicador dentro del marcador regional que mida la accesibilidad a financiación, por lo que el segundo grupo sólo refleja la disponibilidad de capital humano.

Cabe preguntarse cuál es la incidencia en este punto del menor número de indicadores que usa el marcador regional. Si este marcador dispusiera de los 25 indicadores que se emplean en el nacional, el número de indicadores en el grupo “recursos” sería mayor. Faltan 6 indicadores considerados posibilitadores (“enablers”), cinco ligados a conocimiento y 1 a capital riesgo, y 1 más sobre patentes destinadas a desafíos sociales). Los 6 restantes hacen referencia también a la capacidad de absorción. El único indicador susceptible de ser incluido en el grupo de entorno público facilitador sería el de Empleo en firmas de rápido crecimiento en sectores innovadores en la medida que dicho crecimiento inicial va asociado a la decisión de localización de la empresa y en esa decisión influye la existencia de un entorno favorable (por la misma razón, la inclusión en el segundo grupo tendría sentido igualmente). Así pues, podría ser interesante que en el futuro este marcador regional incluyera algún indicador más relacionado con el esfuerzo que una región hace por mejorar las capacidades de innovación (p. ej.: “policy learning”, apoyo a organizaciones de triple hélice, compra pública innovadora, instrumentos financieros para la innovación...) La inclusión de estos indicadores proporcionaría seguramente una visión más nítida de la influencia de la descentralización.<sup>11</sup> El seguimiento de las RIS3 quizá contribuya a despertar el interés por realizar estas mediciones. Mientras tanto, hay que conformarse con intentar descubrirlos indirectamente con un análisis más detallado del primer grupo.

### 1. Comparativa de los resultados asociados a la “capacidad de absorción”

La tabla nº VI recoge un baremo por país elaborado a partir de los resultados regionales para cada indicador. A los países cuyas regiones están todas por encima de la media europea se les asigna un valor de 3 puntos. A los países con parte de regiones por encima y parte por debajo, se les asigna un valor de 2 punto. Finalmente, los países con todas las regiones por debajo de la media reciben 1 punto. En varios casos, no se ha tenido en cuenta el resultado de una región dentro del país por considerarse de poco peso en el conjunto.<sup>12</sup>

8. Parece pertinente considerar que si la empresa no dispone de personal cualificado en su entorno no lo puede contratar. No obstante, también cabría considerar una medida de la capacidad de absorción que la empresa se preocupe o no de formar a sus empleados presentes o futuros.

9. Como en el caso anterior, se decide la inclusión en este grupo por cuanto la patente representa un conocimiento que ha podido ser generado fuera de las empresas. Aunque el origen sea externo, su disponibilidad para la empresa se puede considerar igualmente como parte de su capacidad de absorción. Sin embargo, a efectos de analizar el efecto territorio, interesa más clasificarlo como recurso disponible.

10. No se considera como recurso financiero disponible porque en este gasto computa la financiación pública dedicada al sostenimiento de universidades y centros tecnológicos y, por lo tanto, no es un fondo del que puede disponer directamente la empresa para sus objetivos de innovación.

11. Sensible a esta limitación, el marcador añade un análisis de la correlación entre sus resultados y otros indicadores regionales (ver apartado 4.3) y, en el caso concreto del apoyo financiero público, cruza los datos de los indicadores con el destino de fondos estructurales al apoyo de la I+D y la innovación (ver apartado 5).

12. Las excepciones han sido: Gasto en innovación no tecnológica, Murcia (E) está por encima de la media UE; Algarve

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## Tabla nº VI

Baremo de resultados regionales en indicadores vinculados  
a la capacidad de absorción

Índice RAI	Gasto I+D sector industrial	Gasto en innovación no tecnológica	Innovación interna de las PYMEs	PYMEs innovadoras en colaboración con otros	Innovadores en producto o en proceso	Innovadores en marketing o en organización	Ventas procedentes de la innovación	Total Capacidad de absorción
Alemania	2	3	3	3	3	3	3	2,86
Bélgica	3	3	3	3	3	1	3	2,71
Italia	1	2	2	1	2	3	3	2,00
España	2	1	1	1	1	1	2	1,29
Suiza	3	3	1	1	3		3	2,33
Austria	3	2	3	3	3	3	3	2,86
Francia	2	2	2	2	1	3	1	1,86
Países Bajos	2	3	3	3	3	2	3	2,71
Dinamarca	2	1	3	3	3	3	3	2,57
Grecia		3	3	3	2	3	3	2,83
Suecia	2	2	3	3	3	2	1	2,29
Noruega	2	3	1	2	1	1	2	1,71
Reino Unido	2		2	3	1	1	2	1,83
Finlandia	3	2	3	3	3	2	2	2,57
Irlanda	2	3	3	3	3	3	3	2,86
Portugal	1	3	3	1	3	3	2	2,29

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

En los resultados relativos a la “capacidad de absorción”, los estados más descentralizados del Norte de Europa muestran mejores rendimientos que los menos descentralizados. Alemania es manifiestamente el país europeo con mayor capacidad de absorción. Si se excluyesen los *Länder* orientales, la puntuación sería aún más elevada. Por otra parte, llama la atención que las regiones con un “Gastos en I+D” alto puntúan más bajo en otros indicadores de innovación, lo que apunta a la existencia de un modelo de innovación basado en toda la cadena de valor; es el caso del País Vasco y de Madrid, aunque en esta región habría que analizar un posible efecto “sede” (RIS2014, p. 27). También se pone de manifiesto un efecto transfronterizo (Bélgica y Países Bajos, Países escandinavos). Entre los países del Sur, por el contrario, Grecia presenta mejores resultados que Italia y España que ocupa la última posición, con un sesgo Norte/Sur interno bastante pronunciado.<sup>13</sup> Por último, los países fuera de la UE, Suiza y Noruega, muestran una capacidad de absorción algo menor que sus vecinos socios de la UE.

(P) está por debajo. Innovación interna e Innovación en colaboración, País vasco (E) está por encima de la media. Innovación en producto/proceso, La Rioja y Navarra (E) están por encima de la media UE. Innovadores en marketing/organización, Molise, Puglia, Basilicata, Sardeña y Liguria (I), están por debajo de la media.

13. Los mejores resultados regionales aparecen en el último indicador “Ventas procedentes de la Innovación” y concentrados en la parte Norte interior del país. Una explicación es que las empresas de estas regiones mejoran producto para regiones con empresas de mayor tamaño (dentro y fuera de España y que son las que registran el gasto en I+D (en el caso español, el País Vasco y Madrid por el efecto sede). La falta de un indicador regional sobre exportaciones (por no disponibilidad de datos) impide comprobar esta hipótesis.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## 2. Comparativa de los resultados asociados a los recursos de capital humano

La tabla nº VII recoge el baremo por país de los resultados regionales para los indicadores que se consideran vinculados a la disponibilidad de recursos humanos (conocimiento) y de capital financiero. Alemania ya no aparece en cabeza debido al resultado más bajo de los *Länder* orientales y también a su valor inferior en el indicador sobre población con titulación superior. Este resultado puede resultar chocante comparado con su rotunda primera posición en capacidad de absorción y mueve a señalar la ausencia de un indicador relacionado con la formación profesional y permanente.<sup>14</sup> Respecto al empleo cualificado, al incluir también el uso intensivo de conocimiento, los resultados más altos aparecen asociados a Londres, Madrid y París, lo que apunta a de nuevo a un efecto sede en el caso de las capitales.

Para este segundo grupo de indicadores, Portugal, el país menos descentralizado de todos, registra uno de los peores resultados, lo mismo que Grecia, también dentro del grupo con menor grado de centralización. Por la parte superior, dos países descentralizados (Bélgica y Suiza) ocupan la primera posición por uno entre los centralizados (Finlandia). Sin embargo, en el grupo de los países descentralizados aparecen dos en tercera posición (España e Italia) mientras que el resto de países centralizados puntúa en segunda posición. El peor resultado en España es en el indicador de “solicitud de patentes”, un posible indicio de que nuestro gasto en I+D es poco competitivo. En cualificación de la población, el resultado se corresponde con la media Europea, pero está por debajo de los países escandinavos. Esto se debe al resultado inferior de Andalucía y Murcia (la primera, como sabemos, es la región con mayor índice de paro de Europa). En Italia, que puntúa como el resto en solicitud de patentes gracias al buen resultado de las regiones del norte, tiene un resultado en nivel de educación inferior a la media europea en todas las regiones, pero especialmente bajo en el Sur.

**Tabla nº VII**  
**Baremo de resultados regionales en indicadores vinculados a los recursos de capital humano**

Índice RAI	Población con estudios superiores	Solicitudes de patentes (EPO)	Empleo industrial asociado a tecnología y conocimiento	Total Recursos de capital disponibles
Alemania	2	2	2	<b>2,00 (2º)</b>
Bélgica	3	3	2	<b>2,67 (1º)</b>
Italia	1	2	2	<b>1,67 (3º)</b>
España	2	1	2	<b>1,67 (3º)</b>
Suiza	2	3	3	<b>2,67 (1º)</b>
Austria	1	3	3	<b>2,33 (2º)</b>
Francia	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>
Países Bajos	2	2	2	<b>2,00 (2º)</b>
Dinamarca	2	3	2	<b>2,33 (2º)</b>
Grecia	1	1	1	<b>1,00 (4º)</b>
Suecia	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>
Noruega	3	1	2	<b>2,00 (2º)</b>
Reino Unido	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Finlandia <sup>15</sup>	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>
Irlanda	3	1	2	<b>2,00 (2º)</b>
Portugal	1	1	1	<b>1,00 (4º)</b>

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

En este punto, se podría afirmar que la descentralización no ha supuesto una ventaja en España e Italia. No obstante, convendría analizar este aspecto desde el punto de vista evolutivo, ya que coincide las regiones que más lo acusan son regiones que han padecido un retraso histórico. El indicador de “empleo industrial tecnológico y servicios intensivos en conocimiento” muestra asimismo para España una acumulación notoria en las regiones del Noreste peninsular (el corredor del Ebro), que es donde tradicionalmente se concentra la industria española. Los peores resultados, en cambio, se concentran en toda la franja del centro-sur peninsular (Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia), por debajo incluso de Andalucía. En Italia los resultados son sensiblemente mejores que los españoles, en consonancia con la mayor competitividad industrial del país, especialmente en las regiones del Norte (con la única excepción de la provincia alpina de Bolzano). A priori, cabe pensar que el éxito de la descentralización depende de los recursos disponibles y no al revés. Los cambios culturales son lentos y una mayor atención a la educación puede no ser suficiente si la región no tiene capacidad para retener a la población más formada. A los resultados peores de Portugal y Grecia, que por el contrario son países más pequeños que se mantienen centralizados, se les puede aplicar la misma lectura. Su centralidad no ha servido para mejorar su baja disponibilidad de recursos. En este caso, se podría hacer la pregunta en sentido inverso, una mayor descentralización ¿facilita que las regiones cambien su tendencia al estancamiento? El examen de los motores de la innovación y del empleo de los fondos estructurales puede aportar alguna evidencia más al respecto.

### 3. Comparativa de los resultados asociados al entorno público facilitador

Dado que sólo se dispone de un indicador –el “gasto público en I+D”– asociado a este factor, junto al hecho de que existen divergencias significativas en el interior de cada país (por ejemplo, Suecia tiene regiones por encima del 120% y por debajo del 50% de la media UE), se ha visto oportuno para este caso realizar un análisis más pormenorizado que pondera las cuatro clases de resultados que distingue el marcador. Se ha asignado un valor de 3 puntos a las regiones líderes, 2 puntos a las seguidoras, 1 a las moderadas y 0,5 a las modestas. La puntuación final del factor es el resultado de esa ponderación en función del número de regiones de cada país y su posición en el marcador, tal y como refleja la tabla nº VIII.

A diferencia del factor anterior, donde las políticas pueden tener un efecto a medio largo plazo en los recursos de capital disponibles pero no tienen un control directo sobre ellos, el gasto en I+D sí que es una decisión que depende enteramente de la voluntad de los poderes públicos. Un país centralizado puede apostar por la educación y la innovación; su decisión afectará a todo el estado, aunque su aplicación puede diferir en unos territorios, dependiendo de la visión de la administración central sobre la forma de distribuir sus recursos. Durante las crisis de inicio de los noventa, los países escandinavos ajustaron sus presupuestos concentrando sus recursos en educación, I+D e innovación. El resultado está a la vista, especialmente en Finlandia,

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

aunque el esfuerzo debe ser continuo para equilibrar las subidas y los descensos de las empresas (el caso de Nokia, por ejemplo). El ajuste que se ha producido en los países del Sur de Europa ha afectado a todas las regiones, pero el grado de autonomía dejaba margen, al menos sobre el papel, a que cada región modulase ese ajuste. En el caso español, como es sabido, la mayoría de CC.AA. ha seguido la pauta de la administración central y no han excluido las áreas de servicios educativos, I+D e innovación de los recortes.

**Tabla nº VIII**  
**Baremo de resultados regionales en indicadores vinculados a un entorno público facilitador**

Índice RAI	Gasto público en I+D				Total Entorno público facilitador
	Nº regiones >120%	Nº regiones 90%-120%	Nº regiones 50%-90%	Nº regiones <50%	
Alemania	10	4	2	0	<b>2,50 (2º)</b>
Bélgica	0	2	1	0	<b>1,67 (8º)</b>
Italia	1	6	11	3	<b>1,31 (13º)</b>
España	1	5	11	2	<b>1,32 (12º)</b>
Suiza	0	7	0	0	<b>2,00 (7º)</b>
Austria	2	0	1	0	<b>2,33 (3º)</b>
Francia	2	4	2	1	<b>1,83 (6º)</b>
Países Bajos	6	2	1	3	<b>2,04 (5º)</b>
Dinamarca	5	0	0	0	<b>3,00 (1º)</b>
Grecia	N/D	N/D	N/D	N/D	<b>N/D</b>
Suecia	5	0	0	3	<b>2,06 (4º)</b>
Noruega	3	0	0	4	<b>1,57 (9º)</b>
Reino Unido	0	4	8	0	<b>1,33 (11º)</b>
Finlandia	4	0	0	1	<b>2,50 (2º)</b>
Irlanda	2	0	0	0	<b>3,00 (1º)</b>
Portugal	1	2	2	2	<b>1,43 (10º)</b>

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

A priori, cabría esperar que el esfuerzo público en I+D fuera mayor en aquellas regiones con un tejido económico y una capacidad de absorción más débil, precisamente para compensar esta falta de competitividad.<sup>16</sup> Esta lógica es visible en Alemania, donde los *Länder* orientales son los que poseen un indicador más alto. Sin embargo, no es la única lógica, porque Baden-Württemberg, una de las regiones más competitivas de Europa, presenta el segundo índice más en gasto privado en I+D y un índice de gasto público en I+D superior al 120% de la media europea.

16. Las ayudas públicas a la I+D pueden llegar hasta el 100% del coste de un proyecto cuando el resultado esperado se ubica en las primeras etapas de formación de la cadena de valor; por ejemplo, la investigación. Por el contrario, cuando la innovación está muy próxima al mercado, el apoyo en forma de subvención se reduce al mínimo y adopta la forma de financiación blanda para evitar que la intervención distorsione la competencia de mercado.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sin embargo, esa lógica compensatoria sólo la siguen una minoría de regiones. Como se verá en el apartado 5, los fondos estructurales no han modificado esa conducta. El fenómeno ha sido reconocido como “la paradoja regional de la innovación”,<sup>17</sup> la mayoría de regiones que exhiben resultados en rendimiento innovador moderados o modestos usan muy poco los Fondos estructurales para remediarlo. Una explicación es que las regiones económicamente más débiles usan esos fondos en inversión pública para infraestructuras que sirven directamente de motor de crecimiento y pueden aumentar el atractivo de la región para atraer inversión privada. Por otro lado, la misma debilidad del tejido industrial, significa una menor capacidad de absorción de fondos públicos destinados a la innovación. No obstante, este razonamiento se ha puesto en entredicho por cuanto, antes o después, ese gasto en inversión pública debería traducirse en una mayor convergencia económica. La crisis de 2008 ha dejado al descubierto los fundamentos económicos de barro de las economías del Sur, las cuales deben asumir ahora la pérdida de los fondos de cohesión en favor de los nuevos estados miembros. Los siguientes apartados servirán para ilustrar esta cuestión que la Unión Europea busca paliar mediante la obligatoriedad de las RIS3 en este nuevo periodo de programación estructural.

La “paradoja” se manifiesta también en el caso de la descentralización. Contra lo que cabría esperar, Alemania es el único país descentralizado que presenta un índice elevado o muy elevado en gasto público en I+D. Suiza y Bélgica aparecen en la mitad de la clasificación, el 7º y 8º lugar respectivamente, mientras que España e Italia ocupan los dos puestos últimos, el 12º y el 13º (no hay datos de Grecia). Algunos otros casos particulares llaman la atención: las regiones francesas con peor índice son todas las que rodean Île-de-France, mientras que Île-de-France ocupa la segunda posición de gasto (es la región francesa más poblada con diferencia), seguida de toda la mitad sur del país excepto las regiones del Mediterráneo y las de Ultramar que son las que ocupan la primera y tercera posición respectivamente; son las regiones que más necesitan impulso. Francia sigue pues una lógica similar a la de Alemania aunque su grado de descentralización es sensiblemente inferior.

Dentro de España, las regiones con gasto alrededor de la media europea o ligeramente superior son: Andalucía, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Madrid. Todas compensan un índice de esfuerzo privado en I+D inferior (la única diferencia es que el índice de gasto privado en I+D de Madrid está también alrededor de la media europea). El País Vasco y Navarra presentan índices de gasto algo por debajo la media comunitaria y son inferiores al esfuerzo privado, cuyos índices son los dos más altos de España. Castilla-La Mancha y Murcia presentan también índices por algo por debajo de la media europea, al igual que el resto de regiones, pero en su caso compensan índices todavía más bajos todavía en la parte privada. Todas las demás, salvo Aragón, tienen índices por debajo de la media europea tanto en lo público como en lo privado, pero el esfuerzo público supera en algo a lo privado. Aragón es la excepción a esta regla con índice de esfuerzo público que no supera al privado. La conclusión que se puede extraer de todo ello es que la descentralización en España ha tenido como efecto una política de I+D discrecional con dominio de la pauta compensatoria en las regiones económicamente más débiles. En País Vasco y Navarra sucede al revés, el esfuerzo privado palía un menor esfuerzo público. Este detalle apunta a que la competitividad de ambas regiones responde al liderazgo privado. Aparte, ambas regiones disponen de autonomía fiscal para facilitar ese liderazgo con una imposición que alienta la inversión en I+D que se compensa con un menor gasto público en esta área.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**IV. LOS MOTORES DE LA INNOVACIÓN REGIONAL  
SEGÚN LOS MARCADORES**

El Marcador de Innovación regional complementa su análisis de rendimientos regionales en innovación por tres vías: la primera consiste en observar la evolución de los rendimientos regionales a escala europea, es decir, los cambios en los grupos de rendimiento; la segunda consiste en medir los avances o retrocesos de las regiones en relación a sus propios contextos nacionales; finalmente, se estudia la correlación entre los resultados de los marcadores y otros indicadores regionales no incluidos en el marcador.

**1. Cambios de posición regional en los grupos de clasificación**

La evolución en los rendimientos de innovación regionales se obtiene comparando los resultados de los sucesivos marcadores regionales (cuatro hasta la fecha). Según este análisis, 5 regiones cambiaron de clasificación en tres ocasiones (1 belga, 1 húngara, 1 holandesa, 1 polaca y 1 portuguesa) y 17 regiones cambiaron en dos ocasiones (1 danesa, 3 españolas, 1 francesa, 2 húngaras, 2 holandesas, 1 austriaca, 1 polaca, 1 rumana, 2 eslovacas, 1 finlandesa, 1 británica y 1 croata). Ninguno de estos cambios resultó consistente (es decir, la región asciende y vuelve a descender, o viceversa, pierde y luego recupera). Tampoco se aprecia que los cambios de clasificación regionales afecten al rendimiento del país en conjunto y, en lo que respecta a nuestra exploración de posibles relaciones con el grado de descentralización, no se encuentra. Los países más descentralizados se alternan en la lista de porcentaje de cambios con los más centralizados. Bélgica ocupa el segundo puesto mientras que al final de la misma, los países más estables, se encuentran Alemania, Suecia y Suiza. Por otra parte, el rendimiento medio de las regiones “seguidoras” ha sido el que ha crecido más, un 3,9%. Los valores medios de las regiones “líderes” y las “moderadas” han experimentado un crecimiento final del 1,3% y 1,8% respectivamente. Únicamente las regiones “modestas” experimentan un retroceso de -2,2% (ver tabla nº IX). Por consiguiente, la divergencia en términos de rendimiento de innovación está aumentando, en contra de lo que sería deseable (Marcador regional 2014, pp. 18-19).

Desde esa perspectiva conjunta, en la medida que las regiones “modestas” pertenecen en su mayoría a los nuevos países miembros (la excepción en este caso son las Islas Baleares) y puesto que todos ellos se hayan poco descentralizados, se podría deducir que una mayor descentralización ayudaría a mejorar los rendimientos. Ya hemos visto que los marcadores miden sobre todo la capacidad de absorción de las empresas. Si no se producen cambios significativos en la disponibilidad de recursos de capital y sin una intervención pública dirigida a favorecer una mejora de las capacidades de absorción, resulta improbable que se produzca convergencia.<sup>18</sup> Al contrario, tal y como se está evidenciando, si las regiones que contienen mayor capacidad de absorción mantienen su esfuerzo, lo lógico en un sistema de libre mercado es que sean éstas las que atraigan sobre sí más recursos. Cabría pensar entonces que una mayor descentralización permite conocer más de cerca las necesidades de mejora de capacidades y actuar sobre ellas. Sin embargo, como ya se ha visto en el apartado anterior, la lógica no es necesariamente esa ni tampoco el resultado. En España, por ejemplo, la mayoría de regiones han mostrado cierto interés compensar la menor capacidad de absorción y una disponibilidad de recursos limitada. Pese a ello, su esfuerzo ha sido, a la luz de estos marcadores, claramente insuficiente. En este contexto, el grado en

18. “A comparison of the initial performance levels in 2004 and the change in performance between 2004 and 2010 for all 190 regions confirms that there is no process of catching-up with less innovative regions growing at a higher rate than more innovative regions.” RIS2014, p. 19.

**PORTADA**

**SUMARIO**

**PRESENTACIÓN**

**ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**

**CRÓNICA INTERNACIONAL**

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

**AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015**

**ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015**

**CRÉDITOS**

que la administración central haya evitado intervenir por respeto a la autonomía de las regiones ha podido provocar, paradójicamente, un resultado inferior al de estados más centralizados con problemas de capacidad de absorción.

## 2. Evolución de las regiones dentro de su contexto nacional

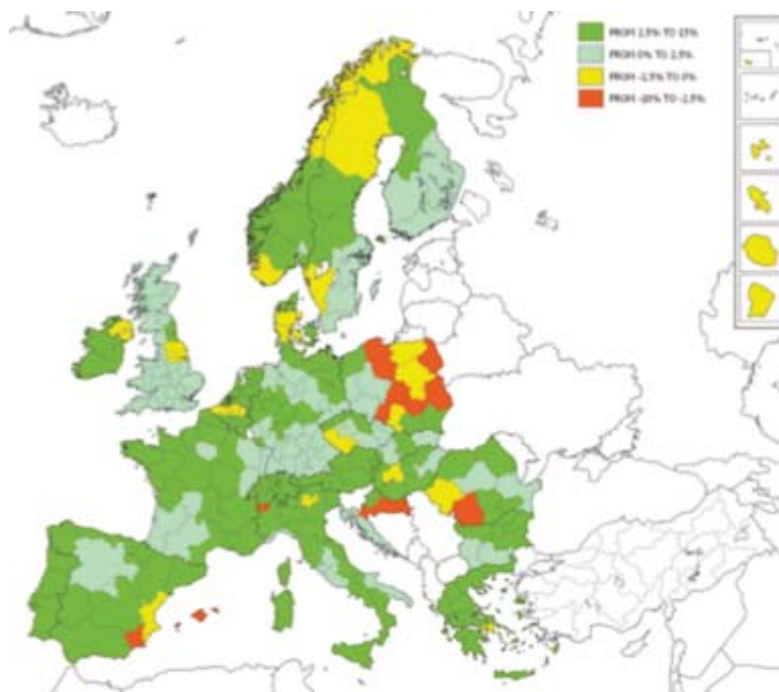
El Marcador de la Innovación en la UE muestra una evolución positiva de todos los Estados miembros. Sin embargo, esta evolución contiene excepciones dentro de los países y los resultados registrados a través de los marcadores regionales permiten determinar el avance o retroceso individual de las regiones, respecto tanto de la propia media nacional como de la media europea. De este modo, el Marcador clasifica a las regiones en cuatro grupos: regiones cuyo rendimiento ha crecido entre un 2,5% y un 15%; regiones con un crecimiento entre 0% y 2,5% (que es también la franja en que se sitúa la media europea); regiones que retroceden entre un -2,5% y un 0%; regiones con un retroceso entre -2,5% y -20%. La figura nº III muestra la distribución geográfica de esta nueva forma de clasificación.

**Tabla nº IX**

	REGIONAL INNOVATION LEADERS	REGIONAL INNOVATION FOLLOWERS	REGIONAL MODERATE INNOVATORS	REGIONAL MODEST INNOVATORS
2004	0.541	0.420	0.316	0.213
2006	0.539	0.439	0.331	0.232
2008	0.552	0.450	0.359	0.221
2010	0.562	0.475	0.353	0.199
Average annual growth rate 2004-2010	1.3%	3.9%	1.8%	-2.2%

*Regional Innovation Index scores*

**Figura nº III**



Una gran mayoría de regiones europeas (155) ha mejorado su rendimiento, 49 de forma moderada y 106 de forma muy positiva. Sólo 35 retroceden, 14 de forma muy negativa y 21 de forma moderadamente negativa. La tabla nº X muestra estos resultados distinguiendo entre regiones más y menos descentralizadas.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Tabla nº X

Más descentralizadas	-2,5% a -20%	0% a -2,5%	0% a 2,5%	2,5% a 20%	Menos descentralizadas	-2,5% a -20%	0% a -2,5%	0% a 2,5%	2,5% a 20%
Alemania	0	0	6	10	Dinamarca	0	2	1	2
Bélgica	0	1	0	2	Grecia	0	1	0	3
Italia	1	1	4	15	Suecia	0	2	4	2
España	4	1	3	11	Noruega	0	2	0	5
Suiza	0	0	0	7	Reino Unido	0	2	9	1
Austria	0	0	0	3	Finlandia	0	0	3	2
Francia	0	1	3	5	Irlanda	0	0	0	2
Países Bajos	0	0	0	12	Portugal	0	0	0	7
Totales +descentralizadas	5 0,06%	4 0,04%	16 0,18%	65 0,72%	Totales +centralizadas	0	9 10%	17 34%	24 48%

Fuentes: Hooghe, Marks and Schakel (para el índice RAI); Regional Innovation Scoreboard 2014

Claramente, la evolución del rendimiento en el grupo de regiones más descentralizadas ha sido superior al del grupo de las más centralizadas. Entre las primeras, las regiones españolas e italianas son las que empeoran el resultado, y especialmente las españolas: Baleares, Valencia y las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Estas dos últimas, con un descenso por debajo de -10%, son los mínimos de Europa junto con la región polaca de Podlaskie. En conjunto, Polonia es el estado miembro que presenta peor evolución con diferencia. De las 16 regiones polacas, descienden 10 y 3 han experimentado un crecimiento débil. Además, el empeoramiento se concentra en la toda la mitad oriental del país, aquellas con una menor capacidad de absorción.

La lectura de estos datos invita a suponer que las regiones de países descentralizados progresan más rápido que las de los países no descentralizados a condición de disponer de capacidad de absorción y recursos o, en caso contrario, centrarse en la mejora de capacidades y de recursos. En este último caso, es lógico pensar que una región que parte de una posición menos competitiva no puede por sí sola crecer a un ritmo que tiene que ser incluso superior al de las más competitivas para converger con ellas. Tiene que recurrir por tanto a la cooperación con otras regiones y contar también en lo posible con el apoyo de su estado y el que pone a su alcance la Unión Europea. Por el contrario, tal y como ilustra el caso de Polonia la centralización no asegura tampoco que la administración central se preocupe especialmente por desarrollar una discriminación positiva en favor de la mejora en el rendimiento de innovación de una determinada región.

### 3. Correlación del marcador con otros indicadores a escala regional

El Marcador regional se preocupa de analizar la existencia de correlación entre los resultados de rendimiento obtenidos y cinco indicadores más. Estos indicadores miden otros factores que pueden influir sobre el grado de innovación: el “Aprendizaje permanente”; el “Acceso a la banda ancha”; las “Actitudes sociales hacia la innovación”; el “Empleo en clúster de gran tamaño”; la “proporción de firmas innovadoras que reciben algún tipo de ayuda pública”. Si la correlación es positiva, se considera que el factor es un “motor” de innovación; por el contrario, si es negativa, se considera como “barrera”.

El análisis arroja como resultado que el “Aprendizaje permanente”, el “Acceso a la banda ancha” y la “Accesibilidad a ayudas públicas para la innovación” actúan como motores de innovación. Las “Actitudes” no muestran tener una influencia significativa.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El empleo en clúster de gran tamaño sorprende con un resultado débil y negativo. En este caso los analistas interpretan que los clúster industriales de mayor tamaño no tienen por qué ser necesariamente los más innovadores.

Con relación a las condiciones regionales de “capacidad de absorción”, “recursos disponibles de capital” y “entorno público facilitador”, los indicadores añadidos vienen a engrosar estos dos últimos, es decir, lo que no es “capacidad de absorción”. El “Aprendizaje permanente” es una medida de “capital humano disponible” que sirve de complemento al indicador de Población con estudios superiores que, como ya se expresó en el apartado 2, no refleja enteramente el peso que puede tener en la innovación la formación cualificada que se adquiere con el ejercicio de una especialización industrial o de otro tipo (por ejemplo, cultural). El “Acceso a banda ancha”, especialmente la de muy alta velocidad, está considerado como una infraestructura clave para el aprovechamiento pleno de las nuevas tecnologías de comunicación. El mercado por sí sólo no asegura un acceso a todos los ciudadanos. Los grandes operadores sólo invierten en estas infraestructuras cuando la densidad demográfica garantiza su rentabilidad. En zonas de más difícil acceso, son los poderes públicos los que deben intervenir para extender el acceso a las mismas. Por consiguiente, se justifica su inclusión como indicador de “entorno público facilitador” más que como “recurso disponible”,<sup>19</sup> aunque no deja de ser una cuestión de matriz. Finalmente, el indicador de “accesibilidad a ayudas públicas” se puede considerar como una medición complementaria a la del gasto público en I+D.<sup>20</sup>

En cuanto a los dos indicadores con una correlación débil, en cierto modo corroboran la aproximación que se ha hecho. La receptividad de la población a las innovaciones puede resultar muy aleatoria. Como los propios responsables del Marcador regional señalan: “[O]ther factors such as institutional and infrastructural conditions are likely to be more importance in explaining the innovation performance of a region.” (RIS2014, p. 23). Así, un indicador sobre la actitud innovadora de la propia administración (medible, por ejemplo, a través del grado de “compra pública innovadora” que se incorpora) podría ser algo más revelador. Sobre los clúster, quizá más que el empleo habría que medir la proporción de clúster que responden a los criterios de excelencia, “triple hélice”, etc. en cuyo caso se podría contabilizar como una medida más de capacidades disponibles. O también, desde la perspectiva pública, que esfuerzo dedica la administración regional a mejorar la capacidad de los clúster.

## **V. USO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN APOYO DE LA I+D Y LA INNOVACIÓN; LAS RIS3**

Los apartados anteriores han puesto de manifiesto que el Marcador regional mide sobre todo la “capacidad de absorción” de la innovación del sector productivo de una región. Por otro lado, la distinción según el grado de autonomía de gobierno regional apunta a que la descentralización ejerce un efecto positivo en el rendimiento innovador cuando existe un contexto territorial favorable. Dicho contexto va más allá de la capacidad de absorción empresarial. Sobre este particular, el Marcador regional introduce en su análisis la *capacidad de absorción* de las regiones (RIS2014, p.23). Para mayor claridad, aquí se ha preferido usar una terminología diferente para evitar la confusión con el constructo que habitualmente se usa para definir la capacidad de innovación de

19. Otro tanto se podría decir del aprovechamiento de las infraestructuras digitales.

20. Hasta cierto punto, este indicador cubre la parte de medición del esfuerzo público que se echaba en falta al analizar el marcador regional en el apartado 2.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

las empresas y, de paso, separar la influencia de entorno público de la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Esta separación no supone ninguna desviación de fondo respecto del Marcador regional por cuanto este mismo, tras comprobar la correlación positiva entre los rendimientos regionales y otros indicadores que no se usan en el marcador, entre ellos la accesibilidad de las empresas innovadoras a fondos públicos, centra su atención en un aspecto clave del entorno público facilitador. Concretamente, en la relación entre el rendimiento innovador y el uso para la I+D y la innovación que las regiones hacen de los fondos europeos de que disponen: los conocidos Fondos Estructurales (SF). De forma completaría, el Marcador regional observa también qué relación existe entre los rendimientos regionales y los resultados de la participación en el Programa Marco, el programa europeo de la I+D por antonomasia.

No está de más recordar que, a efectos de la cofinanciación de los SF, la UE distingue dos clases de regiones: las de convergencia (con una intensidad de financiación que puede alcanzar hasta el 85%) y las de competitividad (hasta el 50%). El destino de los SF se fija plurianualmente a través de los denominados “Programas Operativos” (PO). Los PO se negocian al comienzo de cada periodo presupuestario de la UE.<sup>21</sup> En principio, quienes negocian la dotación presupuestaria de los SF son los Estados miembros y la distribución de los mismos por país queda fijada a través de los PO nacionales.<sup>22</sup> Aunque la negociación con la Comisión Europea (DG Regio) de los PO es siempre a través de la autoridad nacional, dependiendo del grado de descentralización interno de cada Estado miembro, las regiones disponen de mayor o menor margen para fijar los contenidos de su PO respectivo.<sup>23</sup> En consecuencia, la comparación intensidad del uso de los SF en I+D+i de las regiones y su nivel de autonomía puede revelar hasta qué punto las regiones con mayor grado de autonomía consideran la I+D+i como una inversión prioritaria para mejorar la competitividad de su tejido productivo. Al efectuar esta comparación, hay que tener en cuenta que los datos referidos en el Marcador regional corresponden al periodo 2007-2013. En dicho periodo, la Comisión concedió más margen para elegir los ejes prioritarios que en el periodo actual; sin embargo, esta diferencia no parece sustancial en el caso de las regiones competitivas.<sup>24</sup> La diferencia notable reside en que el número de regiones de convergencia era mayor en los Estados miembros del Sur de Europa.

21. En la actualidad, por ejemplo, se está cerrando la negociación del periodo 2014-2020. El desfase que se puede producir entre la aprobación de los Presupuestos europeos y la entrada en vigor de los PO se suele resolver con una prórroga de hasta 2 años.

22. El contenido de los PO debe responder a una lista de prioridades que fija la UE a instancias de la Comisión como marco para las negociaciones. La clase de región, de convergencia o competitiva, también afecta a esto último. Las regiones competitivas tienen acotado un número menor de prioridades. Concretamente, en el periodo actual, el PO de las regiones competitivas para el nuevo periodo 2014-2020 tiene que concentrarse en cinco de los once ejes prioritarios definidos por la Comisión: (Eje 1) Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; (Eje 2) Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas; (Eje 3) Mejorar la competitividad de las PYME; (Eje 4) Favorecer la transición a una economía baja en carbono; (Eje 6) Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.

23. Cada Estado miembro negocia con la Comisión su PO respectivo del que cuelgan los PO regionales. La ejecución del PO es responsabilidad de las autoridades de gestión establecidas por el Estado miembro y que pueden ser nacionales o regionales. La Comisión controla y verifica la calidad de la gestión de los fondos que realizan las autoridades de gestión dentro de cada país.

24. Por ejemplo, en el caso de Aragón, los ejes prioritarios fueron: (Eje 1) Economía del conocimiento e Innovación y desarrollo empresarial; (Eje 2) Medio ambiente y prevención de riesgos; (Eje 4) Desarrollo sostenible local y urbano.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**1. Intensidad en el uso de los fondos estructurales para el impulso de la I+D+i**

Como señala la propia Comisión europea, los SF son la mayor partida de fondos europeos de que disponen las regiones para apoyar la I+D+i.<sup>25</sup> Durante el periodo 2007-2013, la media de fondos que las regiones de convergencia destinaron a la I+D+i creció un 12% frente al 8% del periodo anterior. A pesar de ello, ni las regiones ni los países con menor desarrollo usan intensivamente los SF para impulsar la innovación. Paradójicamente, son las regiones y países desarrollados los que más esfuerzo dedican (ver figura nº IV). Estos últimos cuentan con infraestructuras avanzadas que los primeros no poseen o deben actualizar y la finalidad de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo dentro de la UE (artículo 174 del TFUE) se ha interpretado obviamente en términos de igualar el acceso a infraestructuras básicas de servicios. El análisis que recoge el marcador regional distingue así entre el esfuerzo dedicado a actividades de I+D (azul y naranja oscuro en la gráfica) y el dedicado a servicios de apoyo a la innovación empresarial y la comercialización (azul y naranja claro). Se observa entonces que muchos de los países menos avanzados han dedicado más atención a la I+D que a los servicios de apoyo a la innovación en comparación con los países más avanzados,<sup>26</sup> en que el reparto de le esfuerzo está más equilibrado. Las excepciones son: en positivo, Eslovenia, el país de los nuevos miembros con mejor desarrollo económico y que sitúa por delante de España tanto en esfuerzo total como en su distribución; en negativo, España, un 6% por debajo de la media del esfuerzo en I+D+i de los países UE-15 (27%) y Grecia, un 10% por debajo de esa misma media, casi todo dedicado a innovación y comercialización. Al tratarse del periodo 2007-2013, que los resultados de España y Grecia en el grupo se correspondan más bien con el de los nuevos países de adhesión se explica porque una parte de las regiones de ambos países eran todavía de convergencia. Sin embargo, en cualquier caso, esta elección de los estados y regiones menos avanzadas en el destino de los SF contrasta la opinión de la Comisión que considera el apoyo a la I+D+i algo crucial para que la financiación europea cumpla su finalidad de asegurar una cohesión social y económica más estrecha entre los Estados miembros (RIS2014, p. 29).

La figura nº IV pone en evidencia también que los países más centralizados ocupan los extremos de la clasificación. Los económicamente más avanzados están en cabeza y los menos avanzados en cola. Los descentralizados ocupan el centro de la clasificación aunque mantienen la pauta de ir por delante los más avanzados. Una interpretación plausible es que la autonomía de gobierno, por cuanto favorece una mayor discreción para escoger el destino de los fondos, provoca una mayor dispersión en el uso de los mismos. Las regiones prestan atención a otras necesidades públicas locales antes que invertir en I+D+i, en contradicción con el punto de vista de la Comisión sobre el impacto que esta inversión tendría en la cohesión social y económica.

25. La parte de SF destinada a inversión en I+D durante el periodo 2000-2006 ascendió a 17.900 millones de euros (el 10% de presupuesto). En el periodo 2007-2013, los compromisos de financiación de SF para prioridades de I+D+i han ascendido a 42.600 millones de euros (16,3% de total de fondos disponibles). RIS2014, p. 24.

26. Un posible indicio de que los países menos avanzados concentran su esfuerzo en el primer eslabón de la cadena de valor y no en la cadena de valor en su conjunto. Para mayor certeza, habría que entrar a distinguir entre la parte de gasto a instalaciones y equipamientos para la I+D y la parte a financiar la actividad investigadora.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

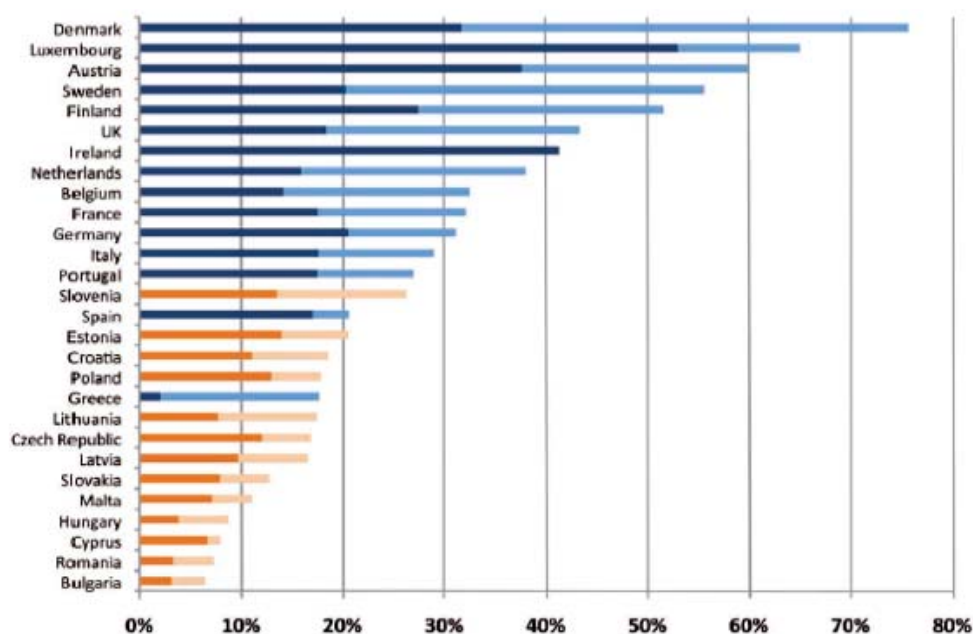
CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**Figura nº IV**  
Porcentaje de SF asignado inicialmente a la prioridad I+D+i  
en el periodo 2007-2013



• Blue: EU15 countries (dark: research and technological activities; light: services for business innovation and commercialisation)  
• Orange: EU12 countries (dark: research and technological activities; light: services for business innovation and commercialisation)

Source: Technopolis Group based on the DG REGIO Data Warehouse

Preocupada por medir más exactamente el efecto que el distinto grado de aplicación de los SF a la I+D+i tiene sobre el rendimiento innovador, la Comisión introduce en el Marcador regional un nuevo análisis sobre la base de tres nuevos grupos de indicadores. Los dos primeros grupos, “*actividades de I+D*”<sup>27</sup> y “*servicios de innovación empresarial y comercialización*”,<sup>28</sup> reflejan el apoyo regional por medio de los SF. El tercer grupo, “*indicadores 7PM*”,<sup>29</sup> como su propio nombre indica, ilustran la solidez de la participación del sector privado en el Programa Marco. La introducción de este tercer grupo obedece a la imposibilidad metodológica de comparar el uso de los SF en el periodo 2007-2013 con el periodo anterior 2000-2006, debido a las diferencias de programación y también a que lógicamente no hay datos completos del periodo en curso. Mediante los indicadores asociados a los SF, la Comisión clasifica las regiones en función de la tasa de fondos que se destinan a la I+D+i en cinco categorías: del 1% al 25%, del 26% al 50%, del 51% al 75%, del 76% al 100% y por encima del 100%.<sup>30</sup> El resultado de esta clasificación queda recogido en la siguiente figura nº V:

27. Compuesto de 4 indicadores: actividades de I+D de los centros de investigación; actividades de I+D de los centros tecnológicos e infraestructuras de I+D; Servicios de I+D a las empresas PYMEs en particular; inversión en empresas directamente ligadas a la I+D+i.

28. Compuesto de 5 indicadores: transferencia tecnológica y mejora de las redes de cooperación; otras medidas para estimular la I+D+i y el emprendimiento en las PYMEs; servicios de apoyo avanzado a empresas y clúster; asistencia a las PYMEs para promover procesos de producción y productos más ecológicos; servicios y aplicaciones para las PYMEs (e-comercio, educación y formación, redes relacionales, etc.)

29. Contiene 4 indicadores: total de subvenciones recibidas del 7º Programa Marco (“retornos”) per cápita; nivel de apalancamiento (per cápita); número de participaciones del sector privado (por millar de habitantes); porcentaje de participación de las PYMEs en el sector privado.

30. La tasa puede ser mayor del 100% debido a la cofinanciación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

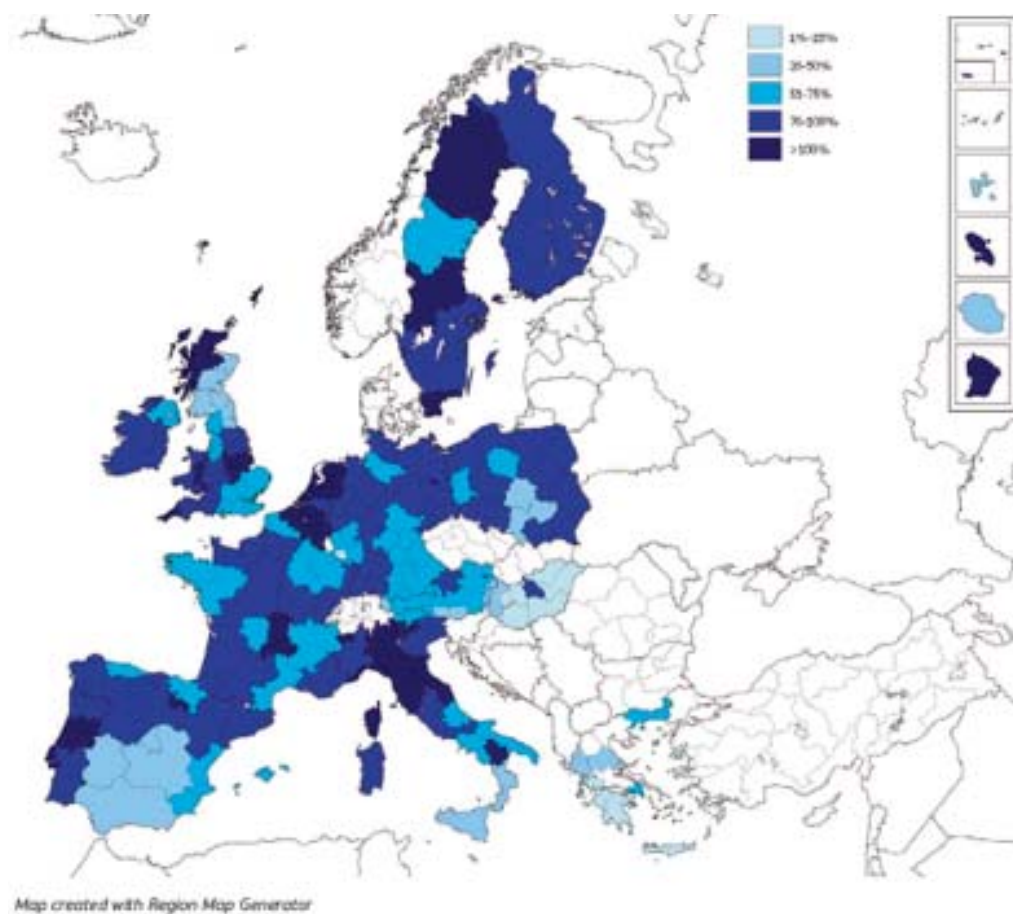
**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**Figura nº V****Tasa de absorción de los Fondos Estructurales asignados a prioridades en I+D+i, 2007-20013**

La Comisión considera que estas diferencias responden en gran medida a las dificultades que los Estados miembros experimentan para absorber los SF a su disposición al inicio de su incorporación a la UE. Las causas de tales dificultades son escasez de recursos para cofinanciar proyectos, carencia de visión estratégica de los decisores públicos, una capacidad administrativa inferior para gestionar los fondos, una cooperación interinstitucional débil y subdesarrollo de las asociaciones público-privadas. Como se puede observar, la mayor parte de ellas es reflejo de la calidad de la “gobernanza” (RIS2014, p. 29). A continuación se explora qué tipo de relación existe entre esta calidad y los niveles de descentralización?

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Tabla nº XI

Más descentralizadas	del 1% al 25%	del 26% al 50%	del 51% al 75%	del 76% al 100%	> 100%
Alemania	0	1	4	10p	1
Bélgica	0	0	0	0	3
Italia	0	2	2	9	8
España	0	7	6	5	1
Suiza	-	-	-	-	-
Austria	0	1	1	1	0
Francia <sup>31</sup>	0	0	4	5	0
Países Bajos	0	0	0	1	11
Totales +descentralizadas	0 0,0%	11 13,3%	17 20,5%	31 37,3%	24 28,9%

Menos descentralizadas	del 1% al 25%	del 26% al 50%	del 51% al 75%	del 76% al 100%	> 100%
Dinamarca <sup>32</sup>	-	-	-	-	-
Grecia	2	1	1	0	0
Suecia	0	0	1	4	3
Noruega	-	-	-	-	-
Reino Unido <sup>33</sup>	0	1	5	4	2
Finlandia	0	0	0	5	0
Irlanda	0	0	0	2	0
Portugal	0	0	0	3	4
Totales +centralizadas	2 5,4%	1 2,7%	7 18,9%	18 48,7%	9 24,3%

Fuentes: Hooghe, Marks and Schakel (para el índice RAI); Regional Innovation Scoreboard 2014

Aunque el grupo de Estados más descentralizados presenta un porcentaje algo mayor en la tasa de absorción máxima, en conjunto, el grupo de Estados más centralizados presenta un resultado mejor, con el 91,9% de regiones por encima del 50% frente al 86,7% en el grupo de Estados más descentralizados. Entre estos, el resultado más débil es el español, con 7 regiones (el 8,3% del grupo) por debajo del 51% de absorción. En el grupo de los más centralizados, el peor resultado es el de Grecia, el único Estado con 2 regiones que no superan el umbral del 25%. Si aplicamos a estos resultados la explicación que da la Comisión a los problemas de absorción de fondos, la conclusión que se puede extraer es que la descentralización no siempre significa que la región autónoma posea la calidad de gobernanza que requiere un uso más intensivo de los SF en I+D+i.

31. Los datos empleados para estos indicadores se han recogido a nivel "NUT" 2; sin embargo, la división que el Marcador regional emplea para Francia es a nivel "NUT" 1. Esto provoca que una misma región NUT 1 pueda aparecer con varios niveles de clasificación NUT 2. Para homogeneizar, considerando que ninguna región del Marcador está por debajo del 51%, que ninguna está por entero por encima del 100% y que predominan las regiones por encima de 75%, se han asignado 4 y 5 regiones a los grados 3º y 4º respectivamente.

32. Sin datos.

33. Como en el caso de Francia. Escocia se divide en cuatro subregiones NUT 2, 3 de las cuales presentan un nivel de absorción 2 (hasta el 50%) y 1, las Highlands, un nivel 5 (por encima del 100%); en conjunto se le ha asignado un nivel 4. La región Sud-Oeste (NUT 1) presenta 3 subregiones NUT 2 con una tasa nivel 4 y 1 NUT 2 con nivel 5, se ha contado como nivel 4. Por último, Gales (NUT 1), que se divide en 2 subregiones con niveles 4 y 5 respectivamente, se refleja con nivel 5.



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

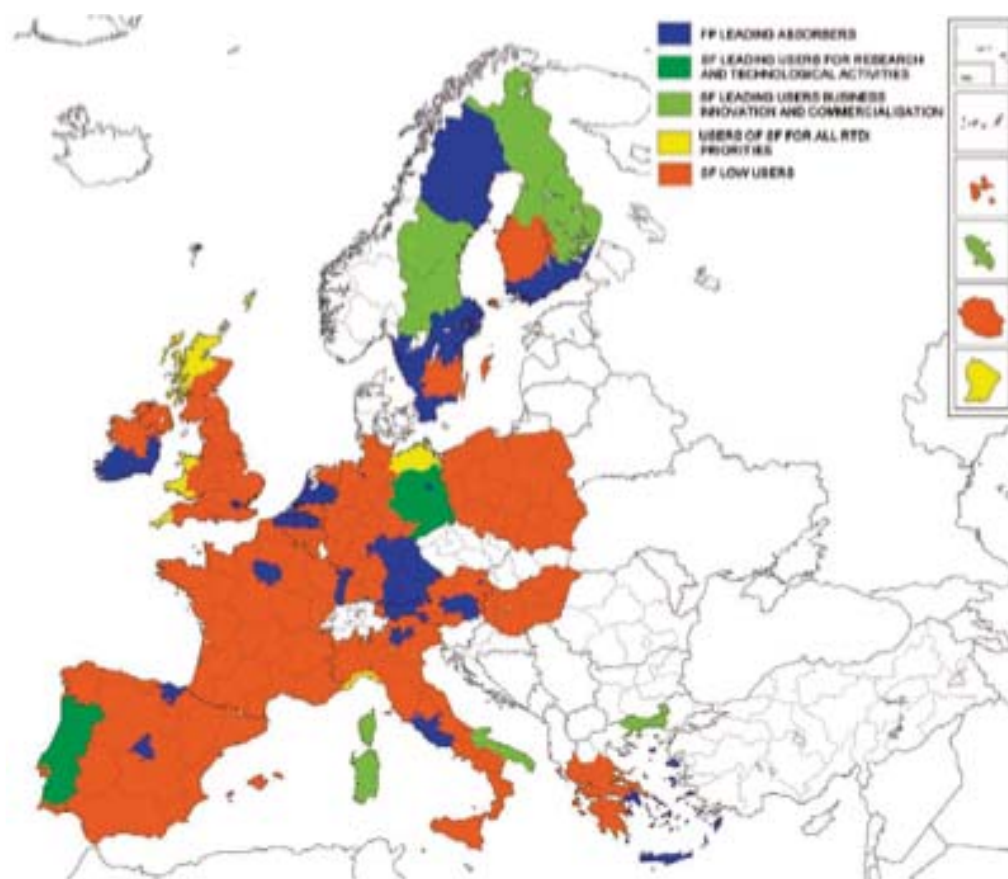
ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**2. Clasificación de las regiones según la intensidad en el uso de fondos europeos para financiar la I+D+i**

A partir de los resultados obtenidos para estos tres grupos de indicadores (dos asociados a la SF 2007-2013, 1 al 7PM), la Comisión establece una nueva categorización de las regiones europeas en cinco grupos:

- 1) Regiones líderes en participación en el PM (PML): las regiones con una participación superior al 120% de la media de participación europea.
- 2) Regiones líderes en el uso de SF para financiar actividades de I+D (SFL1): 23,9 €/año/p.c.
- 3) Regiones líderes en el uso de SF para financiar servicios de apoyo a la innovación empresarial y la comercialización (SFL2): 24,7 €/año/p.c.
- 4) Regiones con un uso medio-alto de SF para financiar ambas actividades (SFUB): 11,8 €/año/p.c. – 15,1 €/año/p.c.
- 5) Regiones con uso débil de los SF para la I+D+i (SFD): 2,7 €/año/p.c. – 2,9 €/año/p.c.

**Figura nº VI**

Map created with Region Map Generator

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El mapa europeo que configura esta nueva clasificación (ver figura nº VI) no deja de ser un tanto sorprendente. De las 164 regiones analizadas,<sup>34</sup> 118 entran en la clasificación de “uso débil” (SFD). Más de la mitad de ellas, 67 (57%), son regiones con rendimiento innovador moderado o modesto. Igualmente, desde el punto de vista económico, 60 de ellas son regiones de convergencia: 37 de estados UE-15 (España, Francia, Grecia, Italia) y todas las regiones polacas (16) y húngaras (7).

En el extremo contrario, de las 26 regiones PML, 21 son regiones innovadoras líderes o seguidoras; todas son también regiones de competencia y la parte de SF que destinan a la I+D es baja (2,4 €/año/p.c. – 3,5 €/año/p.c.). La Comisión interpreta este dato como un uso de PM complementario al de los SF (RIS2014, p. 35). En el caso de las 5 regiones que son innovadoras moderadas, su éxito en el PM no se traduce en una mejora de rendimiento. Otro tanto ocurre con las 6 regiones de convergencia (1 francesa, 1 griega, 2 italianas, 2 portuguesas) dentro del grupo SFL2. La falta de correspondencia entre su esfuerzo por financiar la innovación empresarial y un mejor rendimiento innovador denota para la Comisión una cierta desconexión entre las políticas de innovación y las necesidades existentes. Las regiones del grupo SFL1 son todas de convergencia, 3 son alemanas líderes y seguidoras en innovación, y 3 son portuguesas, innovadoras moderadas. Por último, de las tres regiones del grupo SFUB, 1 es alemana de convergencia y seguidora en innovación, otra es francesa de convergencia y moderada y la tercera es italiana, de competencia y moderada.

A la vista de estas clasificaciones, se confirman los sesgos Norte/Sur y Oeste/Este y se perciben con bastante facilidad las causas posibles. Las regiones innovadoras moderadas y modestas se encuentran todas en el Sur y Este de Europa. Mayoritariamente también, son regiones de convergencia o débilmente competitivas que no priorizan la innovación a la hora de invertir sus fondos europeos. Esta “paradoja regional de la innovación” (Oughton, C. et al., 2002)<sup>35</sup> asocia, según las investigaciones más actuales, que se han realizado al respecto,<sup>36</sup> con el fenómeno que en teoría del desarrollo se ha denominado “trampa de la renta media”. (Eichengreen, et al, 2013) Aunque se trata de un concepto asociado a la evolución de las economías emergentes, la Comisión europea lo adopta en el Marcador regional para explicar el riesgo de que las regiones europeas no converjan nunca como sería deseable mientras no mejoren su ventaja competitiva (léase, conseguir mayor productividad) y la calidad de su gobernanza a la hora de hacer frente a los problemas estructurales que padecen. Así es como la Comisión europea llega a la conclusión de que es necesario prestar atención a cómo influye la gobernanza multinivel en la efectividad de las políticas de cohesión. El debate se centra entonces en la utilización por los Estados miembros de enfoques localmente diferenciados (“place-based approaches”) frente enfoques espacialmente neutros o indiferenciados (“spatially-blind approaches”).<sup>37</sup>

¿Qué última evidencia puede aportar al mismo la observación de las diferencias entre los resultados de las regiones y su grado de autonomía de gobierno? La tabla nº XII recoge esta distinción en el caso del análisis cruzado entre los dos últimos tipos de clasificación que se han presentado en este punto. En esta ocasión, los Estados miembros más descentralizados presentan resultados inferiores al de los centralizados en todos los casos. Especialmente, el número de regiones descentralizadas SFD con

34. En este caso los datos del Marcador está tomados a nivel NUT 2 y faltan los resultados de Dinamarca, República Checa, Noruega y Suiza.

35. Citado en RIS2014, p. 35, nota nº 28

36. (Reid, forthcoming).

37. Vease: World Bank, (2009); Barca, F. (2009); Riche, M. (2010).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

rendimientos de innovación más débiles es de 140 frente a 71. Sin embargo, la lectura cambia de sentido si la comparación se amplía de los UE-15 a los UE-28. En este segundo caso, los rendimientos más débiles y las ayudas a la cohesión coinciden en un contexto de Estados centralizados. Resulta lógico asociar descentralización con enfoque localmente diferenciado. Por esta razón, la Comisión europea ha introducido las “estrategias regionales de especialización inteligente” como un mecanismo para fomentar políticas de innovación localmente diferenciadas en los nuevos países miembros.<sup>38</sup> Se entiende además que este objetivo no perjudica al resto, al contrario. Entre los antiguos Estados miembros, los que tienen buenos resultados en innovación ya lo están haciendo y los que no –como ocurre en España– encontrarán en ello un mecanismo de mejora de su calidad de gobernanza. Sin embargo, el éxito no está del todo asegurado. A la vista de los resultados que refleja la tabla nº 12 cabe preguntarse si las regiones descentralizadas que no han mostrado hasta ahora una mayor concienciación sobre la importancia de la innovación serán capaces de elaborar e implementar eficazmente una estrategia de especialización inteligente.

**Tabla nº XII**  
**Clasificación de las regiones según su grado de autonomía**  
**y la intensidad en el uso de fondos europeos para financiar la I+D+i**

Más descentralizadas	FP LEADING ABS	SF LOW ABS	SF LLEADING U1	SF LLEADING U2	SF LLEADING UB
Alemania	3	9	3	0	1
Bélgica	2	1	0	0	0
Italia	2	16	0	2	1
España	2	17	0	0	0
Austria	3	6	0	0	0
Francia	2	21	0	2	1
Países Bajos	2	2	0	0	0
<b>Total +Descentralizadas</b>	<b>16</b>	<b>72</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
	<b>16%</b>	<b>73%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>
LEADERS	3	8	1	0	0
FOLLOWERS	10	27	2	1	1
MOI	3	33	0	3	2
MoI	0	4	0	0	0

Menos descentralizadas	FP LEADING ABS	SF LOW ABS	SF LLEADING U1	SF LLEADING U2	SF LLEADING UB
Grecia	2	6	0	1	0
Suecia	5	1	0	2	0
Reino Unido	1	11	0	0	0
Finlandia	1	2	0	1	0
Irlanda	1	1	0	0	0
Portugal	0	2	3	2	0

38. “While there is no prescribed recipe for managing (regional) innovation systems, the variance in implementing innovation policies and development policies in the EU, coupled with the quality of governance in several Member States can be considered further challenges to exiting the trap of the regional innovation paradox.” RIS2014, p. 36.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

Total Centralizadas	10	23	3	6	0
	24%	55%	7%	14%	0%
LEADERS	5	3	0	0	0
FOLLOWERS	3	13	0	3	0
MOI	2	7	3	2	0
MoI	0	0	0	1	0
Media UE-15	19%	68%	4%	7%	2%

### 3. Las “RIS3”:<sup>39</sup> estrategias regionales de especialización inteligente para la innovación

A simple vista, las estrategias regionales de innovación no suponen una novedad, especialmente en el caso de regiones “competitivas” de la política de cohesión. En el caso de Aragón, por ejemplo, el primer Plan autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia tecnológica data del periodo 2000-2004, mientras que el primer programa de apoyo a la innovación es incluso algo anterior, de 1998. Desde entonces, los planes y programa se han venido sucediendo sin interrupción. Sin embargo, como los marcadores regionales han puesto de manifiesto, ni en Aragón ni en otras regiones similares estas políticas han dado el resultado esperado porque su dotación presupuestaria ha sido insuficiente. Otra evidencia ha sido su impacto muy limitado en la capacidad de absorción del tejido empresarial regional. De ambas razones se infiere, además, que los planes de I+D+i se han limitado a ser mecanismos de asignación de fondos y no han estado asociados a una estrategia de desarrollo competitivo para la región.

A diferencia de planes anteriores, las RIS3 han sido planteadas por la Comisión europea para subsanar esos tres factores: mayor asignación de fondos, implicación del sistema de innovación regional (incluyendo el sector empresarial privado) y definición de una estrategia de especialización competitiva. Para el primer factor, la RIS3 se ha exigido como condición “ex-ante” de los PO. Para el segundo, la Comisión elaboró una Guía metodológica en la que se insiste en la importancia de la implicación de los agentes innovadores, y otros económicos y sociales, en la preparación de la RIS3. En el tercer caso, la Comisión europea, en colaboración con la OCDE, ha puesto en marcha una “Plataforma S3”, gestionada por una secretaría con sede en Sevilla, cuya misión es pilotar la implementación de las S3. De forma complementaria, un cuarto elemento dispuesto ha sido la posibilidad legal de combinar fondos estructurales y fondos competitivos a la I+D+i (los procedentes del programa H2020).

Las RIS3 y los PO para el periodo 2014-2020 apenas se han puesto en marcha en el momento de concluir este informe. Por consiguiente, todavía es demasiado pronto para disponer de una opinión fundamentada incluso sobre su diseño. No obstante, sobre la experiencia que proporciona trabajar dentro del medio,<sup>40</sup> la percepción es que algunas regiones han asumido la RIS3 como un ejercicio que la Comisión europea ha exigido para presentar su PO y no como un instrumento que les puede ser útil para mejorar su calidad de gestión de la política de I+D+i y, por extensión, la competitividad regional.

39. S3 equivale a las siglas en inglés “Smart Specialisation Strategy”.

40. Como delegado de Aragón Exterior en Bruselas, el autor es representante de esta entidad en los grupos de trabajo de la Red de Regiones europeas para la Investigación y la Innovación (ERRIN).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Es decir, se corre el riesgo todavía de que la innovación siga sin ser considerada una prioridad. Además, la RIS3 se ha elaborado sin complicarse en el ejercicio de implicar a todas las partes interesadas. Esto ha provocado en ocasiones una mala comprensión de la “especialización”, como una limitación a invertir en ciertos sectores, obligando a la Comisión europea a aclarar la cuestión. Por otro lado, el contexto de la crisis y la obligación de aplicar políticas de gasto restrictivas, no parece que este favoreciendo una concienciación mayor de la necesidad de aumentar el esfuerzo en innovación. Socialmente tampoco existe esa presión, ya que las preocupaciones acuciantes son otras, y la I+D y la innovación tiene muy poca presencia en los medios de comunicación. En esas circunstancias, no se puede decir que el anuncio del Plan Junckers y el detalle de su financiación inicial se ha efectuado en detrimento de los presupuestos europeos de I+D+i, haya transmitido una señal favorable.

**VI. CONCLUSIONES**

Los marcadores de la innovación regional son una clasificación del rendimiento innovador de las regiones a partir del análisis de un conjunto de indicadores que miden mayoritariamente la capacidad de absorción de las empresas ubicadas en cada región. No obstante, plantearse qué influencia tiene el grado de descentralización de un país sobre esos rendimientos y, sobre todo, en su evolución, tiene sentido en tanto en cuanto la propia Comisión llega a la conclusión final de que es necesario prestar más atención a cómo influye la gobernanza multinivel en la efectividad de las políticas de cohesión sobre los rendimientos en innovación: *“The different approaches to development policy thinking in terms of place-based versus spatially-blind policies in the EU Member States, and the varieties of governance arrangements towards fostering (regional or national) innovation systems are further challenges that need to be taken into account as factors influencing the success of European funding and ultimately the innovation performance of regions.”* (RIS2014, p.36). Esta conclusión se basa en el análisis cruzado que la Comisión efectúa entre los resultados del Marcador regional y otros indicadores externos, así como con el examen del uso más o menos intensivo en I+D+i que las regiones hacen de los fondos europeos a su disposición, los Fondos estructurales especialmente.

A priori, cabe suponer que una mayor descentralización permite conocer más de cerca las necesidades de mejora de capacidades y actuar sobre ellas localmente. En ese sentido, parece correcto alinear los estados descentralizados con un enfoque localmente diferenciado. En cambio, nada impide que un estado centralizado opte por mantener un enfoque espacialmente neutro (“spatially blind”) o localmente diferenciado (“local-based”). Por consiguiente, el análisis de los efectos de la gobernanza multinivel sobre el rendimiento innovador de los Estados y las regiones, considerado este como un factor clave para el desarrollo económico, requiere un estudio pormenorizado. No obstante, la diferenciación de los indicadores del marcador en tres grupos: “capacidad de absorción”, recursos de capital humano disponibles” y “entorno público facilitador” ha sido útil para discriminar mejor ciertas pautas entre estados más y menos descentralizados con arreglo a los resultados del Marcador regional que no resultan fáciles de observar a simple vista. Sin ser concluyentes, pueden emplearse como indicios a contrastar en un estudio pormenorizado.

El Marcador regional 2014 vuelve a poner de manifiesto la existencia de un doble sesgo en el seno de Europa, Este-Oeste y Norte-Sur. En el primer caso, todos los Estados miembros de Europa central y oriental son países centralizados. Los rendimientos modestos de sus regiones y su evolución negativa, especialmente en el caso de Polonia, han motivado el lanzamiento de un instrumento localmente diferenciador, las RIS3, en el marco de aplicación de la Política de Cohesión.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Para el sesgo Norte-Sur, la explicación de los rendimientos inferiores que se registran repetidamente en España, Grecia, Italia y Portugal no es evidente. Ciertamente se trata de los países con una gran parte de sus regiones calificadas “de convergencia” durante el periodo analizado 2007-2013. Su ascenso a regiones “de competitividad” no obedece a una convergencia económica real con los países del Norte de Europa, sino al efecto estadístico de la incorporación de los nuevos Estados miembros económicamente más retrasados. Y en términos de rendimientos en innovación, tomado como un factor clave para la competitividad, la brecha con los países y regiones del Norte de Europa aún se ha hecho mayor. Esto a pesar de que las regiones del Sur se han beneficiado desde los años ochenta y de manera más intensa de los fondos europeos que los Estados escandinavos que se incorporaron a mediados de los años noventa. ¿Tiene alguna influencia en ello el grado de descentralización? El análisis efectuado ha dado como resultado las siguientes respuestas:

- La descentralización no siempre significa que la región posea la calidad de gobernanza que requiere un uso más intensivo de los SF en I+D+i.
- Una mayor descentralización favorece la absorción de innovación en el caso de estados grandes, poblados y con un desarrollo económico alto. En cambio, estados de territorio extenso y población pequeña, no parecen recibir ningún beneficio de una mayor descentralización. Más bien al contrario, en el caso de los países escandinavos, su éxito en el campo de la I+D+i descansa en buena medida en una cooperación interregional y transnacional mucho más intensa que en el resto de Europa. En términos de enfoque localmente diferenciado, esta observación se traduce en que la capacidad de absorción de la innovación de las empresas va pareja con cierto tamaño crítico del tejido económico.
- A priori, cabe pensar que el éxito de la descentralización depende de los recursos disponibles y no al revés. Los cambios culturales son lentos y una mayor atención a la educación puede no ser suficiente si la región no tiene capacidad para retener a la población más formada. Además, el hecho de que las regiones moderadas puntúen más alto en los indicadores de capacidad de absorción al margen de la I+D (“innovación no tecnológica”, “Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora”, “Empleo en industria tecnológica media-alta/alta y en servicios con uso intensivo de conocimiento”) pone en evidencia un funcionamiento subsidiario hacia las regiones con rendimiento innovador superior. Este punto es corroborado por las investigaciones que señalan que a largo plazo dan mejores resultados los modelos que apuestan por invertir en toda la cadena de valor de la I+D+i.
- Una mayor descentralización ¿facilita que las regiones cambien su tendencia al estancamiento? Las regiones descentralizadas progresan más rápido que las no descentralizadas a condición de disponer de capacidad de absorción y recursos o, en caso contrario, centrarse en la mejora de capacidades y de recursos. Así, los estados más descentralizados del Norte de Europa muestran mejores rendimientos que los menos descentralizados. Alemania es manifiestamente el país europeo con mayor capacidad de absorción. Su uso de los SF es generalmente inferior, salvo en el caso de los *Länder* menos desarrollados, que sí están utilizando dichos recursos para mejorar su capacidad de absorción.
- Es lógico pensar que una región que parte de una posición menos competitiva no puede por sí sola crecer a un ritmo que tiene que ser incluso superior al de las más competitivas para converger con ellas. Tiene que recurrir por tanto a la cooperación con otras regiones, como hacen las regiones escandinavas y el enclave de Flandes y los Países Bajos; así como contar también en lo posible con el apoyo de su estado y el que pone a su alcance la Unión Europea. Sin embargo,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

en esas circunstancias, el grado en que la administración central evita intervenir por respeto a la autonomía regional puede provocar, paradójicamente, un resultado inferior al de otras regiones en estados más centralizados. La clasificación de las regiones según su grado de autonomía y la intensidad en el uso de fondos europeos para financiar la I+D+i muestra que los países más centralizados y económicamente más avanzados están en cabeza y los menos avanzados en cola. Los descentralizados ocupan el centro de la clasificación aunque mantienen la pauta de ir por delante los más avanzados. Una interpretación plausible es que la autonomía de gobierno favorece una mayor discreción para escoger el destino de los fondos y provoca una mayor dispersión en el uso de los mismos. Las regiones prestan atención a otras necesidades públicas locales antes que invertir en I+D+i, en contradicción con el punto de vista de la Comisión sobre el impacto que esta inversión tendría en la cohesión social y económica. Es decir, la descentralización no funciona adecuadamente cuando la capacidad de absorción es baja y la calidad de gobierno autónoma no está a la altura de reconocer la importancia a futuro de la inversión en potenciar la capacidad de absorción de la I+D+i.

- España es, en sí misma, un reflejo de estas paradojas. Comparativamente a los Estados del Norte de Europa, la descentralización no ha supuesto una ventaja. Aunque una mayoría regiones el esfuerzo público ha sido superior al privado (con la excepción notable de Aragón) su inversión ha sido insuficiente para mejorar las capacidades de absorción. Internamente, sin embargo, la región con mejor rendimiento es el País Vasco; en ella confluyen ambos factores: capacidad de absorción y un grado de autogobierno superior al del resto de CC.AA. Tanto en su caso como en el de Navarra, el esfuerzo privado es algo superior al esfuerzo público. Este detalle apunta a que la competitividad de ambas regiones responde al liderazgo privado. Ahora bien, sin pasar por alto que que ambas regiones disponen de autonomía fiscal para facilitar ese liderazgo con una imposición que aliente la inversión en I+D y compense un menor gasto público en esta área.

A modo de conclusión general, cabe afirmar que la comparación intensidad del uso de los SF en I+D+i de las regiones y su nivel de autonomía revela hasta qué punto las regiones con mayor grado de autonomía consideran la I+D+i como una inversión prioritaria para mejorar la competitividad de su tejido productivo. Las regiones innovadoras moderadas y modestas se encuentran todas en el Sur y Este de Europa. Mayoritariamente también, son regiones de convergencia o medianamente competitivas que no priorizan la innovación a la hora de invertir sus fondos europeos. Esta “paradoja regional de la innovación” asocia, según las investigaciones que se han realizado al respecto, con el fenómeno que en teoría del desarrollo se ha denominado “trampa de la renta media”. Las RIS3 han sido planteadas por la Comisión europea para subsanar esos tres factores: mayor asignación de fondos, implicación del sistema de innovación regional (incluyendo el sector empresarial privado) y definición de una estrategia de especialización competitiva. Sin embargo, la percepción es que algunas de esas regiones han asumido la RIS3 como un ejercicio que la Comisión europea ha exigido para presentar su PO y no como un instrumento que les puede ser útil para mejorar su calidad de gestión de la política de I+D+i y, por extensión, la competitividad regional.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- BARCA, F. (2009): "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations", Independent Report, prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy, European Commission, Brussels.
- EICHENGREEN, B., PARK, D., SHIN, K. (2013). Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap. NBER Working Paper No. 18673. Ibidem.
- HOOGHE, L., MARKS, G. AND SCHAKEL, A. H. (2010): "The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Countries", London: Routledge.
- OUGHTON, C., LANDABASO, M., MORGAN, K. (2002): "The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy" in Journal of Technology Transfer.
- REID, A., MUSCIO, A., RIVERA-LEON, L. (forthcoming): "An empirical test of the Regional Innovation Paradox: can smart specialisation overcome the paradox in the central and eastern European countries?"
- RICHE, M. (2010): "Regional Innovation Governance", in Regional Focus, no. 2, 2010 DG Regional Policy, Brussels.
- WORLD BANK, (2009): "World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography", Washington DC: World Bank. ■