

Evaluación Intermedia de Progreso de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2020

RIS3ANDALUCÍA

Resumen ejecutivo



Este resumen ejecutivo forma parte de la “Evaluación Intermedia de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2020, RIS3Andalucía” realizada por encargo de Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (Agencia IDEA) entre de marzo y junio de 2019, para evaluar la primera mitad de su periodo de vigencia y tiene como objetivo orientar la toma de decisiones para el resto de su marco de ejecución.

Este resumen se estructura en 4 partes:

- La acción pública evaluada.
- El proceso evaluativo.
- Conclusiones.
- Recomendaciones.

LA ACCIÓN PÚBLICA EVALUADA

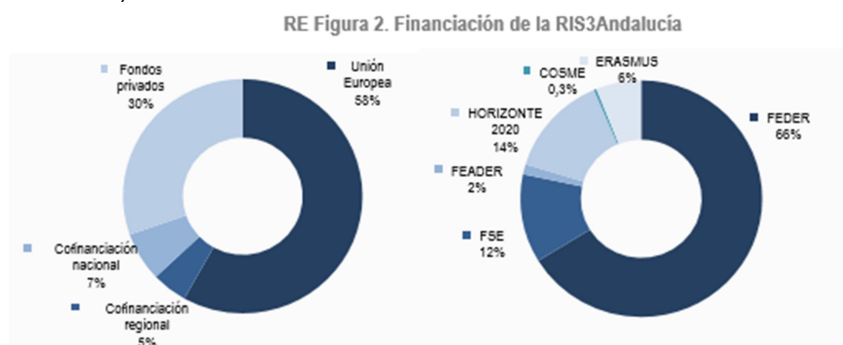
La Estrategia de Innovación de Andalucía 2020, RIS3Andalucía, establece los objetivos y prioridades de la Junta de Andalucía respecto a la investigación, la innovación y el uso de las tecnologías de la información. Su formulación permitió cumplir la condición ex ante exigida por la CE para la aprobación del Eje prioritario 1. “Refuerzo de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación” del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020.

La RIS3Andalucía pretende resolver 9 retos y lograr 15 objetivos finales, en el marco de un modelo de especialización inteligente basado en 8 prioridades de especialización.

Se establecieron 8 ejes de acción, en cuyo despliegue se diseñaron un total de 42 medidas. El marco financiero previsto fue de 3.776,4 millones de euros.



La financiación procede principalmente de fondos públicos (2.632,0 millones), en su mayor parte de la UE (2.194,6 millones de euros).



EL PROCESO EVALUATIVO

La evaluación intermedia de la RIS3Andalucía quedó recogida en el Plan Específico de Evaluación del PO FEDER Andalucía 2014-2020, en el que se estableció que se enjuiciaría su diseño, la implementación y los resultados alcanzados. La Agencia IDEA, en calidad de Secretaría Técnica de la Estrategia, concretó el contenido de esta evaluación, definiendo 15 criterios de valoración, desarrollados a través de 161 preguntas.

RE Figura 3. Criterios evaluativos aplicados y herramientas de generación de información utilizadas.



Nota. Entre paréntesis se recoge el número de personas entrevistadas, encuestas recibidas y participantes en talleres grupales.

Fuente: elaboración propia.

Para responder a las preguntas evaluativas se ha analizado un amplio volumen de información, principalmente generada en 60 entrevistas, 12 talleres grupales en los que han participado 155 personas y 3 encuestas (315 cuestionarios cumplimentados).

CONCLUSIONES

Pertinencia

Los 9 retos identificados en el proceso de diseño de la RIS3Andalucía siguen estando vigentes, por lo que deben ser los que orienten la aplicación de las medidas en los próximos años. En el proceso evaluativo se han identificado dos nuevos retos, referidos a los procesos de transferencia de conocimiento desde los agentes del Sistema Andaluz de Ciencia, Tecnología e Innovación (SACTI) hacia las empresas andaluzas y a la innovación social en las instituciones, organizaciones, entidades y empresas de Andalucía.

También siguen siendo pertinentes los retos de las 8 prioridades de especialización, aunque en algunos casos es necesario realizar cambios para adaptarlos a la situación actual. Además, en varias prioridades se han identificado nuevos retos derivados de los cambios económicos, sociales y ambientales producidos desde que se aprobó la RIS3Andalucía.

En el proceso evaluativo se ha puesto de manifiesto que algunas prioridades de especialización son excesivamente amplias, al igual que ocurre con varias de las líneas de acción que las desarrollan, lo que puede disminuir su contribución a la especialización que se pretende lograr mediante la RIS3Andalucía, por lo que habría que concretarlas.

Coherencia interna

La ejecución de la RIS3Andalucía en el periodo 2014-2018 ha variado moderadamente respecto a su diseño, fundamentalmente porque varios centros directivos de la Junta de Andalucía no han actuado en todas las medidas en las que inicialmente participaban, con lo que implementación ha sido más limitada de lo esperado y la ejecución financiera no ha alcanzado el nivel previsto.

Los instrumentos más utilizados han sido servicios avanzados y subvenciones. Aunque estaban previstos en el diseño, no ha sido posible utilizar instrumentos financieros reembolsables y no se han puesto en marcha instrumentos fiscales, lo que ha limitado la versatilidad de la “caja de herramientas” al servicio de la RIS3Andalucía.

RE. Figura 4. Fondos públicos de la RIS3Andalucía (millones de euros)

Previstos 2014-2020	Dotados 2014-2018	Comprometidos 2014-2018	Pagados 2014-2018
2.632,0	1.817,1	1.091,2	312,0

Fuente: Informe de Seguimiento 2019 de la Estrategia Regional RIS3Andalucía.

La coordinación entre los centros directivos que ejecutan actuaciones en el marco de la RIS3Andalucía ha sido baja, en parte debido a que en el diseño de las medidas no se definieron las vías para que se coordinasen los centros directivos partícipes en una misma medida y durante la implementación no se ha resuelto esta situación, aunque no se han identificado solapamientos o redundancias debido a ello.

Coherencia externa

La RIS3Andalucía ha cumplido adecuadamente su papel de “estrategia marco” para la innovación en Andalucía, pues ha orientado la definición de los instrumentos de planificación aprobados con posterioridad por la Junta de Andalucía que persiguen el cambio del modelo productivo regional, principalmente la Estrategia Industrial de Andalucía 2020, la Estrategia para el impulso del sector TIC en Andalucía, el Plan Andaluz de I+D+I, la Estrategia de Investigación e Innovación en Salud y la Estrategia de Compra Pública Innovadora.

En estos instrumentos de planificación se ha constatado un alineamiento general y no se han identificado objetivos contradictorios con los de la RIS3Andalucía ni medidas que puedan incidir negativamente en sus objetivos, por lo que la coherencia externa es alta y las actuaciones realizadas en el marco de dichos instrumentos de planificación sectorial han contribuido a los objetivos de la RIS3Andalucía.

Calidad de la gestión

La gestión de la RIS3Andalucía se ha realizado mediante los procesos y procedimientos de los centros directivos que participan en las medidas, en los que en algunos casos se han incorporado criterios de selección de las actuaciones vinculados a sus prioridades de especialización. La RIS3Andalucía no cuenta con procesos y procedimientos propios de gestión, más allá de los vinculados a su gobernanza.

Las personas que han formado el Equipo Técnico de la RIS3Andalucía tienen por lo general opiniones positivas sobre la gestión de las medidas. También tienen una opinión positiva de la gestión las empresas y entidades beneficiarias de incentivos concedidos en el marco de la RIS3Andalucía, aunque no de todas las partes del proceso, pues el “pago de las ayudas concedidas” es valorado negativamente.

La RIS3Andalucía no incorporó en su diseño un plan específico de promoción y difusión, lo que en su implementación ha constituido una limitación a su conocimiento por los agentes del SACTI y por la sociedad andaluza. Esta situación se ha paliado parcialmente con acciones de la Secretaría Técnica y de algunos centros directivos de la Junta de Andalucía en el marco de estrategias, planes y programas sectoriales, así como de las plataformas temáticas de la S3 de la Comisión Europea.

Calidad del seguimiento

El seguimiento de la RIS3Andalucía no se ha integrado por lo general en los sistemas de seguimiento de los centros directivos de la Junta de Andalucía, hecho motivado por las carencias del diseño, debidas a la falta de un plan de implementación en el que se cuantificaran los objetivos y presupuestos de las medidas y su calendario, así como a que los órganos de la Gobernanza han tenido un débil impulso.

Debido a ello, la información generada en el seguimiento de la RIS3Andalucía ha sido moderadamente útil, pues ha permitido conocer de forma insuficiente lo que se estaba ejecutando, ya que la información utilizada ha sido principalmente de carácter financiero, los análisis realizados han sido muy generales y se han alcanzado pocas conclusiones para la toma de decisiones.

A pesar de dichas carencias, que deberían ser resueltas en el menor plazo posible para mejorar la calidad del seguimiento, es preciso poner en valor la elaboración de los informes de seguimiento, pues han permitido conocer lo realizado en el marco de la RIS3Andalucía hasta 2018.

Eficacia

La eficacia con la que se han ejecutado las medidas en el periodo 2014-2018 no puede valorarse de forma precisa debido a que sus objetivos específicos no están cuantificados. Los indicadores cualitativos y cuantitativos que han podido utilizarse señalan que el avance en los objetivos ha sido bajo, aspecto que guarda coherencia con el nivel de ejecución del PO FEDER Andalucía 2014-2020.

El avance a nivel de ejes ha sido bajo por lo general, aunque con importantes diferencias, pues en el Eje 1. Industria eficiente y competitiva y en el Eje 2. Tecnologías facilitadoras se ha ejecutado una parte importante del gasto previsto. En los demás ejes la ejecución ha sido baja.

La efectividad de los incentivos concedidos a empresas ha sido moderada, pues en torno a la mitad de los proyectos subvencionados “probablemente” o “muy probablemente” no se hubiesen realizado sin las ayudas concedidas y aproximadamente tres cuartas partes de la otra mitad fueron modificadas por las empresas como consecuencia de los incentivos, ampliando su alcance o mejorando su carácter innovador.

Más elevada ha sido en sentido estricto la efectividad de las subvenciones concedidas a entidades públicas, ya que por lo general no tienen otras fuentes de financiación para abordar proyectos de I+D+i, como por ejemplo las universidades andaluzas.

Los agentes del SACTI tienen opiniones muy diversas sobre la efectividad de las subvenciones utilizadas en la RIS3Andalucía, siendo prácticamente el mismo número los que consideran que tienen una “alta” o “muy alta” efectividad que los que consideran que su efectividad es “baja” o “muy baja”, aunque con diferencias según tipo de proyecto.

Los servicios avanzados prestados a empresas y otros agentes han sido por lo general efectivos, pues han mejorado el conocimiento y la calidad de la información que tenían los destinatarios de los mismos, lo que les ha permitido una mejor situación para la toma de decisiones sobre sus estrategias de innovación y su posición competitiva.

Los agentes del SACTI consideran en general que los servicios avanzados prestados en el marco de la RIS3Andalucía son efectivos para impulsar la innovación, si bien las opiniones son muy dispares según tipo de servicio.

Eficiencia

La eficiencia con la que se han ejecutado las medidas no puede valorarse de forma precisa por no tener las medidas asignado un presupuesto. Para suplir esta situación se ha analizado el grado de eficiencia en la ejecución del Eje 1. Potenciar la I+D+i y del Eje 2. Mejorar el uso de las TIC del PO FEDER Andalucía, utilizando para ello los indicadores del Marco de Rendimiento.

En todos los indicadores de productividad considerados en el Marco de Rendimiento de los dos ejes se han superado las cifras previstas para 2018, en tanto que el gasto certificado ha sido en ambos ejes inferior al previsto, por lo que la eficiencia con la que se han ejecutado los dos ejes ha sido superior a la planteada inicialmente.

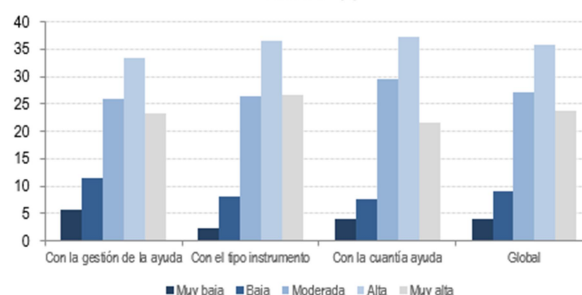
Los proyectos que se habrían realizado sin las ayudas concedidas suponen situaciones de ineficiencia, pero muchos de ellos se han modificado gracias a las subvenciones con un mayor componente innovador, una mayor inversión o han propiciado la cooperación con otras empresas o grupos de investigación, por lo que las situaciones de ineficiencia se reducen notablemente.

Satisfacción

La satisfacción del Equipo Técnico con la ejecución de la RIS3Andalucía es por lo general moderada, principalmente por el retraso con la que se está implementando y por la escasa difusión e información a la que han tenido acceso.

También es moderada la satisfacción de las empresas y entidades beneficiarias de ayudas, con diferencias entre los distintos componentes de la ayuda, pues es más alta respecto al tipo de instrumento utilizado (subvenciones) que respecto a la cuantía de la ayuda y a la gestión de las ayudas.

RE Figura 5. Satisfacción de las empresas y entidades beneficiarias de las ayudas concedidas en el marco de la RIS3Andalucía (%)

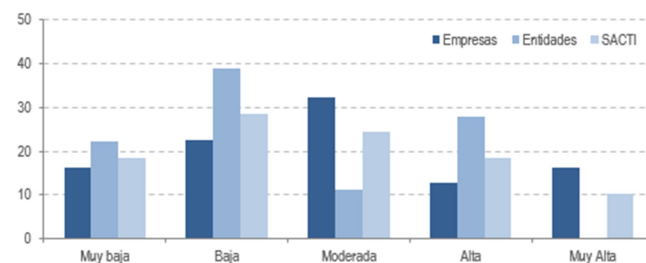


Fuente: Encuesta a empresas y entidades beneficiarias de la RIS3Andalucía; elaboración propia.

Participación

El funcionamiento de los órganos de gobernanza de la RIS3Andalucía durante su ejecución no ha sido el que cabía esperar para un adecuado impulso y dirección de esta acción pública, principalmente porque en el periodo 2015-2018 han sido pocas las sesiones que se han celebrado, no ha habido el suficiente impulso institucional y la participación de sus miembros ha sido limitada.

RE Figura 6. Valoración por los agentes del SACTI de su participación en la implementación de la RIS3Andalucía (%)



Fuente: Encuesta a los agentes del SACTI; elaboración propia.

No obstante, los agentes del SACTI han participado en el desarrollo de las medidas de la RIS3Andalucía por diversas vías, principalmente a través de talleres o mesas de trabajo y la elaboración de informes. La participación ha sido por lo general adecuada, más la de las empresas que la de las entidades (agentes del conocimiento).

Efectos colaterales

Los proyectos empresariales apoyados han tenido efectos colaterales para el 34,4% de las empresas que los han realizado, para casi la totalidad positivos, el 97,3%, como: mejor posicionamiento en mercados, realización de proyectos complementarios, mayor número de clientes, contratación de personal inducida, ampliación de servicios, nuevos mercados y productos, refuerzo de su imagen corporativa, mayor productividad, más competitividad y mayor especialización.

Para el 6,6% de los agentes del SACTI la RIS3Andalucía ha tenido efectos colaterales, positivos en todos los casos, tales como una mayor cooperación en el desarrollo de proyectos de I+D y un aumento en la competitividad empresarial sustentado en una superior especialización, internacionalización y concentración de esfuerzos en la solución de necesidades clave de las empresas.

Incidencia territorial

En la estructura conceptual y programática de la RIS3Andalucía no se establecieron retos ni objetivos vinculados a la contribución que cabría esperar con su desarrollo en la mejora de la vertebración de la actividad de I+D+i a nivel regional.

La incidencia territorial de la RIS3, valorada a partir de los proyectos empresariales incentivados por la Agencia IDEA, pone de manifiesto una concentración notable de la inversión innovadora y la ayuda para la innovación aprobada en las provincias de Cádiz, Granada y Córdoba.

En la provincia de Cádiz, la existencia de una Iniciativa Territorial Integrada (ITI) ha provocado una mayor intensidad de actuación en el marco de la RIS3Andalucía, habiéndose comprometido fondos para obras de infraestructura de gran envergadura.

Solo en 11 municipios se han ejecutado 5 o más proyectos de inversión empresarial en innovación vinculados a la RIS3Andalucía, concentrando el 47,1% del total de proyectos aprobados, el 23,3% de la inversión incentivable y el 26,2% de la ayuda aprobada. Los municipios que concentran un mayor número de proyectos son las capitales de provincia de Sevilla, Granada, Huelva y Córdoba, y Lucena (Córdoba).

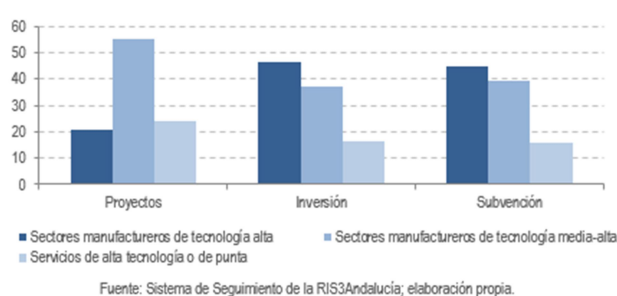
RE Figura 7. Distribución provincial de la inversión incentivable de los proyectos de inversión empresarial vinculados a la RIS3Andalucía (%)



Incidencia sectorial

La apuesta realizada por la Junta de Andalucía para el desarrollo industrial ha quedado reflejada en la distribución sectorial de las ayudas concedidas en el marco de la RIS3Andalucía por la Agencia IDEA, pues la “Industria manufacturera” ha sido la rama productiva que más se ha beneficiado de las ayudas a la innovación (55,9% de las subvenciones aprobadas).

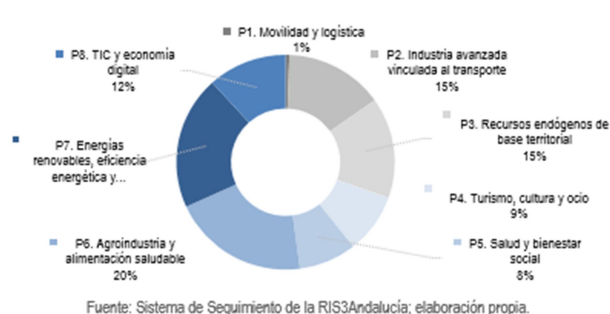
RE Figura 8. Proyectos, inversión y subvención por tipo de sector de alta y media – alta tecnología (%)



Pero sobre todo es destacable el protagonismo que han tenido las actividades de alta y media - alta tecnología, que representan el 30,2% de la inversión incentivada, proporción muy superior a la participación de estas actividades tienen en la economía andaluza (en torno al 5% del VAB).

Las prioridades de especialización “Agroindustria y alimentación saludable” y “Energías renovables, eficiencia energética y construcción sostenible” son las que concentran las inversiones incentivadas y las ayudas concedidas, aunque es la prioridad “TIC y economía digital” la de mayor número de proyectos aprobados (69% del total).

RE Figura 9. Inversión incentivada por prioridades de especialización (%)



Convergencia

Andalucía ha convergido con España desde 2014 en 7 de las 15 materias a las que se refieren los objetivos finales de la RIS3Andalucía. La convergencia se ha producido principalmente en la utilización de las TIC, en empresas innovadoras y en exportaciones manufactureras de alta y media – alta tecnología, en tanto que se ha ampliado la diferencia con España principalmente en el gasto en innovación y en la intensidad de la innovación.

La convergencia respecto a la UE ha sido similar a la que ha existido respecto a España, habiéndose reducido las diferencias en la utilización de las TIC y ampliándose las diferencias en los aspectos generales de la I+D y en las empresas incorporadas al mercado digital.

La RIS3Andalucía ha contribuido a la convergencia económica de Andalucía con España y la UE, pues como consecuencia de su aprobación, la Junta de Andalucía y las universidades andaluzas han podido realizar una serie de proyectos de I+D y se ha impulsado la realización de proyectos de inversión en innovación, así como se han difundido servicios tecnológicos avanzados entre empresas y entidades privadas, mejorándose de esta forma los indicadores asociados a los objetivos finales de la RIS3Andalucía.

RE Figura 10. Síntesis de la evaluación de convergencia económica de Andalucía

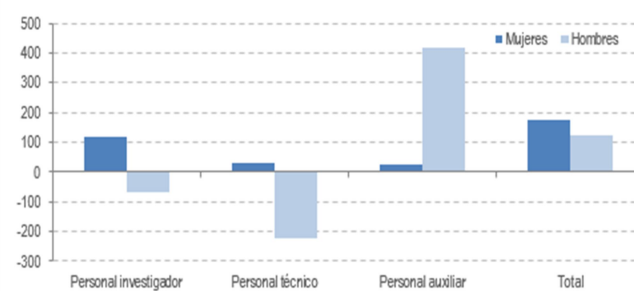
Objetivos	Con España	Con UE
Gasto en I+D+I respecto al PIB	No	No
Gasto dedicado a innovación	No	--
Empresas andaluzas incorporadas al mercado digital	No	No
Patentes solicitadas	Sí	--
Empresas innovadoras	Sí	--
Intensidad de innovación en empresas innovadoras	No	--
VAB manufacturas de media y alta tecnología	No	--
Participación sector privado en I+D+I	No	No
Exportaciones actividades media y alta tecnología	Sí	--
Cobertura de banda ancha rápida	Sí	Sí
Personas dedicadas a investigación	No	No
Empresas interactúan con la Administración mediante Internet	No	--
Población que interactúa con Administración mediante Internet	Sí	Sí
Población que utiliza habitualmente Internet	Sí	Sí
Hogares con conexiones por encima de 100 Mbps	Sí	--

Fuente: Sistema de Indicadores de la Estrategia de Innovación de Andalucía 2020; elaboración propia

Igualdad de oportunidades

En la formulación de la RIS3Andalucía no se tuvo en cuenta la perspectiva de género, lo que ha provocado que hayan sido pocas y de baja intensidad las actuaciones realizadas para favorecer una mayor igualdad entre hombres y mujeres. Esta carencia se corrigió con la posterior aprobación del PAIDI 2020, lo que ha influido en la leve mejoría de la presencia de la mujer en las actividades de I+D en Andalucía entre 2014 y 2017.

RE Figura 11. Variación en el periodo 2014-2017 del número de mujeres y hombres que trabajan en I+D en Andalucía



Fuente: Estadística sobre Actividades de I+D. IECA, 2019; elaboración propia.

En dicho periodo el número de mujeres que trabajan en I+D aumentó en 177, un 1,8% más, principalmente para desarrollar tareas de investigación (68,0% del aumento total), con lo que en 2017 las mujeres representan en el personal investigador 0,7 puntos porcentuales más que en 2013.

Desarrollo sostenible

Para avanzar hacia una Andalucía Sostenible se establecieron diversas líneas de acción en las prioridades de especialización, principalmente en “Energías renovables, eficiencia energética y construcción sostenible” y “Recursos endógenos de base territorial”.

La contribución de la RIS3Andalucía al desarrollo sostenible está siendo alta, pues la mayoría de los centros directivos de la Junta de Andalucía han realizado actuaciones que favorecen al desarrollo sostenible y muchos de los proyectos empresariales apoyados han estado orientados a dicho objetivo, fundamentalmente mediante el desarrollo de productos más sostenibles y el ahorro de energía y materias primas.

RE Figura 12. Forma en la que los proyectos empresariales subvencionados contribuyen al desarrollo sostenible (% de proyectos)



Fuente: Encuesta a empresas y entidades beneficiarias de la RIS3Andalucía; elaboración propia.

Condiciones para el periodo 2021-2027

La actual RIS3Andalucía presenta un alto grado de cumplimiento de los criterios para la “Buena Gobernanza de la RIS3” que deberán satisfacer las estrategias de especialización inteligente en el periodo de programación 2021-2027, pues 5 criterios los cumple totalmente y 2 parcialmente.

RE Figura 13. Evaluación de la condición favorable

Criterios de evaluación	Cumplimiento
1. Análisis actualizado de los cuellos de botella para la difusión de la innovación, incluida la digitalización.	Parcial
2. Existencia de una institución u organismo nacional o regional competente, encargado de la estrategia de especialización inteligente.	Si
3. Instrumentos de seguimiento y evaluación para medir los resultados con respecto a los objetivos de la estrategia.	Si
4. Funcionamiento eficaz del proceso de descubrimiento de oportunidades empresariales.	Parcial
5. Acciones necesarias para mejorar los sistemas regionales o nacionales de investigación e innovación.	Si
6. Acciones para gestionar la transición industrial.	Si
7. Medidas para la colaboración internacional.	Si

Fuente: elaboración propia

RECOMENDACIONES

El equipo responsable de esta evaluación ha realizado 27 recomendaciones, que se han integrado en las siguientes 6 propuestas de mejora:

- Revisión de la RIS3Andalucía
- Mejora de la Gobernanza
- Actualización del proceso de descubrimiento emprendedor
- Revisión del Plan de Seguimiento y Evaluación
- Plan de implementación
- Acciones de difusión y conocimiento de la RIS3Andalucía

Revisión de la RIS3Andalucía

Actuaciones principales	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de nuevos retos. - Reformulación de prioridades de especialización y líneas de acción. - Definición y cuantificación de objetivos a nivel de Eje. - Asignación de fondos específicos. - Incorporación del enfoque de género. 	Órgano de codecisión.
Ámbito (nº recomendaciones)	Prioridad
Diseño (11)	Muy alta

Mejora de la Gobernanza

Actuaciones principales	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> - Impulso institucional. - Simplificación del modelo de gobernanza. - Incorporación del CDTI. 	Secretaría General de Empresa, Innovación y Emprendimiento.
Ámbito (nº recomendaciones)	Prioridad
Gobernanza (3)	Muy alta

Actualización del proceso de descubrimiento emprendedor

Actuaciones principales	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> - Puesta en funcionamiento de grupos de trabajo por prioridades de especialización u otros elementos de participación. 	Secretaría Técnica RIS3Andalucía.
Ámbito (nº recomendaciones)	Prioridad
Gobernanza (1)	Media

Revisión del Plan de Seguimiento y Evaluación

Actuaciones principales	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> - Refuerzo el sistema de seguimiento. - Adaptación de las herramientas de seguimiento a la realidad de la ejecución. 	Equipo Técnico RIS3Andalucía.
Ámbito (nº recomendaciones)	Prioridad
Implementación (3)	Alta

Plan de implementación

Actuaciones principales	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> - Redefinición procesos de gestión de ayudas. - Definición mecanismos de coordinación entre centros directivos. - Refuerzo mecanismos para captar proyectos de I+D de empresas de alta y media - alta tecnología. - Depuración del registro de actuaciones. - Concreción de indicadores de realización física y financiera de actuaciones a nivel de gestores. - Cuantificación de metas para indicadores de realización y e hitos intermedios. - Cronograma y cuadro de mando por gestor. - Establecimiento de umbrales de alerta. 	Centros gestores de la Junta de Andalucía que participan en las medidas.
Ámbito (nº recomendaciones)	Prioridad
Implementación (7)	Muy alta

Acciones de difusión y conocimiento de la RIS3Andalucía

Actuaciones principales	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> - Definición y desarrollo de un programa de difusión. - Incremento de actuaciones de información, sensibilización y difusión de conocimientos. 	Secretaría Técnica RIS3Andalucía.
Ámbito (nº recomendaciones)	Prioridad
Implementación (2)	Alta



Unión Europea

Fondo Europeo
de Desarrollo Regional

