



La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía como agente de innovación social en el marco de la Estrategia Europea de Especialización Inteligente

Autores y e-mail de todos:

Luis Palma Martos – lpalma@us.es

Víctor García Flores -victorgarciaflores93@gmail.com

Ignacio Martínez Fernández – ignmarfer@gmail.com

Departamento: Economía e historia económica.

Universidad: Universidad de Sevilla.

Área Temática: Políticas regionales, políticas urbanas y gobernanza.

Resumen:

La Política de Cohesión para el periodo 2014-2020 representa la fuente de apoyo financiero más importante a nivel comunitario. Debido a ello la Comisión Europea ha decidido crear una nueva herramienta para maximizar el impacto de los fondos disponibles, la Estrategia de Especialización Inteligente. En ésta la innovación social se postula como una oportunidad de especialización para las regiones. Con nuestro trabajo valoramos qué papel puede jugar la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía en este contexto, realizando un análisis cuantitativo y otro cualitativo a través de encuestas. Nuestros resultados nos permiten concluir que las actuaciones realizadas constituyen innovaciones sociales para un 81,3% de los expertos encuestados y contribuyen a lograr los objetivos que marca la Estrategia de Especialización Inteligente de Andalucía para un 68,8% de los mencionados expertos.

Palabras Clave: Especialización Inteligente; Innovación Social; Autoridades de Competencia; Regulación

Clasificación JEL: R11, R58, O3

1. Introducción

Tras la sustitución de la Estrategia de Lisboa -que había determinado de forma transversal el rumbo de Europa- por la Estrategia Europa 2020, se han producido una serie de transformaciones significativas en la Política de Cohesión de la Unión Europea. Entre las novedades que presenta este nuevo enfoque, destaca principalmente la necesidad de los Estados miembros y sus regiones de diseñar Estrategias de Especialización Inteligente como requisito para el acceso a financiación por parte de las instituciones comunitarias.

En este trabajo se analiza la Estrategia de Especialización Inteligente de Andalucía y cómo la innovación social supone una oportunidad de especialización. Por ello, examinamos en profundidad la innovación social, que puede definirse en una primera aproximación, como aquellos procesos colaborativos de participación de la sociedad civil, el sector público y el sector privado, cuyo objetivo es mejorar situaciones sociales que ayuden a contribuir al bienestar general. En este contexto, el papel que tiene la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía puede ser muy relevante ya que sus actuaciones llevan implícitas características propias tanto de la innovación social como de la especialización inteligente.

Los enfoques metodológicos necesarios para lograr los objetivos propuestos han sido diversos. De hecho, hemos usado una combinación de metodologías cuantitativa y cualitativa desarrollada específicamente para este trabajo. En primer lugar, la metodología cuantitativa se fundamenta en una encuesta censal a los técnicos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, así como a miembros de la Catedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla que alguna vez han colaborado con dicha Agencia.

En segundo lugar, por las características propias del tema objeto de estudio, hemos utilizado una metodología cualitativa, buscando obtener información detallada sin delimitar un marco expreso y preciso. Concretamente, hemos realizado entrevistas semiestructuradas, con el propósito de poder adaptarnos al desarrollo de las entrevistas y conocer toda la información relacionada con la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

En definitiva, nuestro trabajo es una herramienta que demuestra, a través del análisis de la literatura existente y los diferentes enfoques metodológicos utilizados, que la Agencia

de Competencia de Andalucía, en la medida que favorece el bienestar general de la población, genera valor económico y social de forma innovadora.

2. La Política de Cohesión 2014-2020.

La Política de Cohesión es parte de la Política Regional, siendo la principal política de inversión en crecimiento y desarrollo de la Unión Europea (UE, de ahora en adelante) acorde con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Tiene como fin la reducción de las disparidades entre regiones para lograr su convergencia, ya que en la UE existen grandes diferencias económicas y sociales entre sus 271 regiones; las cuales se han visto agravadas por la crisis económica que se inició en 2008 (Parlamento Europeo, 2015).

La UE ha planeado invertir 351.800 millones de euros en la Política de Cohesión en el periodo 2014-2020, representando la fuente más importante de apoyo financiero a nivel comunitario (Comisión Europea, 2014a). Exactamente, la Política de Cohesión, representa un 32,51% de los 1.082.000 millones de euros que tiene la UE como Marco Financiero Plurianual¹.

El nivel de inversión se determina según las necesidades de desarrollo de los Estados miembros. Por ello, las regiones son clasificadas según su Producto Interior Bruto (PIB, de ahora en adelante) per cápita como:

- Más desarrolladas: Aquellas regiones cuyo PIB per cápita es igual o superior al 90% de la media de la UE.
- En transición: Aquellas regiones cuyo PIB per cápita está entre el 75% y el 90% de la media de la UE.
- Menos desarrolladas: Aquellas regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE.

La necesidad de inversión de los Estados miembros no siempre ha sido el mismo, sino que ha ido oscilando al igual que lo ha hecho la Política de Cohesión. Ésta ha evolucionado y ha ganado peso a lo largo de los años con la incorporación de los nuevos Estados miembros.

Resulta de especial relevancia las modificaciones que han sido llevadas a cabo en el periodo 2014-2020 con respecto al 2007-2013. Estas novedades nacen en 2009 cuando,

¹ Ver documento de la Comisión Europea (2014a): *Una introducción a la Política de Cohesión de la UE*.

la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, encarga a Fabrizio Barca² elaborar un documento detallado acerca de la eficacia de la política regional donde se incluyeran propuestas para su reforma. Este informe fue crítico respecto a los objetivos conseguidos por la política regional en su diseño anterior, por ello, se establecieron una serie de novedades para este nuevo periodo 2014-2020³.

- En primer lugar, se establece un marco de rendimiento por el que se persigue maximizar la efectividad de la Política de Cohesión implantándose dos exámenes para evaluar los objetivos. Además, se condiciona recibir el 7% de los fondos, siendo estos retenidos de las dotaciones nacionales, hasta la verificación de la efectiva consecución de las metas.
- Otra de las novedades es la introducción de la condicionalidad ex-ante. Por ello, uno de los nuevos elementos que la Política de Cohesión promueve para el periodo 2014-2020, es la necesidad de los Estados miembros y sus regiones de diseñar Estrategias de Especialización Inteligente para poder acceder a financiación procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁴ (FEDER, de ahora en adelante). Este nuevo enfoque tiene como fin principal la búsqueda de la maximización del impacto de los fondos disponibles para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Con esta nueva idea, la especialización inteligente⁵, se postula como un poderoso instrumento que tienen los Estados y regiones para aprovechar todo su potencial y lograr un mayor crecimiento económico (Rotaru, 2015; Yépez, Palma y Pulido, 2017).

La Estrategia de Especialización Inteligente es parte de la llamada nueva política industrial, y tiene como objetivo *“identificar prioridades de acuerdo con una lógica*

² Director en aquel momento el Director General del Ministerio Italiano de Economía y Finanzas.

³ Consultar el denominado informe Barca, F. (2009). *“An agenda for a reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations”*.

⁴ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los principales instrumentos financieros de la política de cohesión europea. Su objetivo es contribuir a reducir las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y reducir el subdesarrollo en las regiones menos desarrolladas. Se presta especial atención a las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y montañosas. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.1.2.pdf. Consultada el 12.07.2016.

⁵ El concepto tiene su origen en los trabajos realizados por el grupo de economistas expertos en innovación que se creó en 2005 por el comisario Janez Potočnik para que le asesoraran acerca del papel del conocimiento en el desarrollo económico, así como en las políticas a ejecutar y el rol que deben jugar los distintos operadores en la implementación de dichas políticas.

vertical (especialización) y poner a trabajar a las fuerzas del mercado para que revelen áreas y dominios en los que seleccionar prioridades” (Foray, 2013). Por lo tanto, los reguladores deben establecer unas reglas del juego eficientes, que faciliten e incentiven a los operadores económicos actuar en el mercado. Esto constituye un reto importante para los organismos públicos, los cuales deben analizar, considerar, comparar y tomar la decisión de qué áreas deben ser las elegidas para la especialización sus regiones. El papel de los encargados de tomar las decisiones de los organismos públicos es doble: por un lado, contribuyen con carácter subsidiario al desarrollo de iniciativas privadas (facilitando las condiciones para que la especialización se desarrolle y eliminando las imperfecciones del sistema); por otro lado, contribuyen de forma activa con iniciativas propias al desarrollo de la especialización inteligente (Rodríguez-Pose y Wilkie, 2015).

En este sentido, es importante señalar que la especialización inteligente puede suponer una oportunidad para Andalucía. Esto se debe a que tradicionalmente ha sido una región con un retraso económico latente con respecto el resto de España, lo que ha conllevado tener un menor peso de las actividades de I+D+i. No obstante, tal y como indican Palma y Martín (1993), la planificación económica realizada desde que Andalucía se constituye como comunidad autónoma, ha sido un factor clave para el avance hacia el logro de una política de innovación regional generadora de mayor bienestar. En esta línea, hay que señalar, que a pesar del evidente progreso que Andalucía ha experimentado en los últimos 30 años, la región tiene aún pendiente el desafío de lograr la convergencia tanto con otras comunidades autónomas españolas, como con la UE. Por lo tanto, y teniendo en cuenta las necesidades existentes en Andalucía, la consecución de una mayor innovación como motor para lograr un aumento de la competitividad se sigue presuponiendo muy relevante para la modernización de la economía andaluza (Yépez, Palma y Pulido, 2017).

Andalucía como región perteneciente a la UE ha elaborado su propia Estrategia de Especialización Inteligente (que toma el nombre de RIS3 Andalucía) con el fin de poder desarrollar la Política de Cohesión y afrontar los retos comentados. Además, para el nuevo periodo 2014-2020 se suma otro nuevo desafío al que se enfrenta Andalucía; afrontar el cambio de clasificación que determina el nivel de inversión en el marco de la política de cohesión, pasando de ser considerada “*región menos desarrollada*” a “*región en transición*”. Este cambio de catalogación se ha debido a

dos razones principales: el incremento de su propio PIB y la disminución de la media del PIB de la UE por la incorporación entre los años 2004 y 2007 de las economías del este. Esto ha provocado que mientras Andalucía recibía durante el periodo 2008-2013 recursos del FEDER destinados principalmente a los objetivos temáticos de los ejes 5 al 10 -mostrados en la tabla 1-, para el periodo 2014-2020 ha visto como estos recursos han sido destinados mayoritariamente a los ejes 1, 2, 3 y 4. Por lo tanto, se han producido una serie de cambios en los objetivos principales de Andalucía.

En concreto, en el anterior periodo, cuando los objetivos venían determinados por los ejes del 5 al 10, a estos se les dedicaba el 68.50% de los recursos provenientes del FEDER, por el contrario, los ejes que ahora son prioritarios -1, 2, 3 y 4- solo recibían el 31.50% de los recursos.

Tabla 1: Ejes de actuación que reciben financiación del FEDER

<u>Ejes</u>	<u>Actuaciones</u>
Eje 1	Potenciar la innovación, el desarrollo tecnológico y la investigación.
Eje 2	Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas.
Eje 3	Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES, de ahora en adelante), la agricultura, la pesca y la acuicultura.
Eje 4	Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
Eje 5	Promover la adaptación al cambio climático y a la prevención y gestión de riesgos.
Eje 6	Proteger el medioambiente y promover la eficiencia de los recursos.
Eje 7	Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
Eje 8	Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral.
Eje 9	Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.
Eje 10	Invertir en educación, mejorar las competencias profesionales y el aprendizaje permanente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Dirección General de Fondos Europeos. Junta de Andalucía (2015).

Para el nuevo periodo, la distribución de los recursos ha cambiado; ahora los ejes 1, 2, 3 y 4 recibirán un 57.20% de los recursos, mientras que los ejes del 5 al 10 sólo recibirán un 42.80% del FEDER, es decir 25.7 puntos menos que en el periodo anterior. Este hecho, ha supuesto que las regiones tengan que hacer un gran esfuerzo por readaptar sus prioridades, teniendo que buscar mecanismos efectivos para poder reajustar los recursos procedentes del FEDER y lograr la consecución de los objetivos propuestos. Sin duda para Andalucía supone un reto que se debe afrontar con mucha precisión (Palma, González y Yépez, 2012).

El eje sobre el que se sustenta la RIS3 Andalucía es la “*Visión Andalucía 2020*”. En ella se establece los objetivos que Andalucía pretende alcanzar para 2020, así como las características principales que deberá tener la región. En general, según señala la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía (2013a) se trata de conseguir un marco común de especialización inteligente, en el que las nuevas tecnologías y las infraestructuras de soporte, permitan desarrollar una industria más eficiente. Además, se buscan entornos más creativos donde el trabajo en red y la innovación social constituyan dimensiones básicas para el avance de la investigación, el desarrollo y la innovación (de ahora en adelante, I+D+i).

Es por la consideración que desde la RIS3 Andalucía se le otorga a la innovación social, por la que consideramos el análisis y estudio de esta oportunidad de especialización para las regiones, observando el papel esencial que la Agencia de Defensa de la Competencia puede jugar en el desarrollo de ella.

3. La innovación social.

La innovación social es un término novedoso de reciente creación, pero realmente la existencia del proceso al que se asocia surgió desde siglos atrás. Esto es debido a que los humanos siempre han intentado mejorar sus condiciones sociales cuando los mercados y las instituciones públicas no les respaldaban.

Apuntan Echeverría y Merino (2011) que el paradigma schumpeteriano de innovación, entendía que la sociedad era el ámbito donde se difundían las innovaciones, pero no le otorgaba el papel de agente innovador.

Ciertamente, la idea señalada en el párrafo anterior ha ido prevaleciendo hasta finales del siglo XX, cuando se comienza a producir, de acuerdo con Echeverría y Merino (2011), un “giro social en los estudios de innovación”. En países como Australia,

Nueva Zelanda, Canadá y Gran Bretaña, comienza a defenderse la innovación social como un paradigma alternativo a la innovación tecnológica. El paradigma tradicional, va modificándose hacia un nuevo enfoque donde el conocimiento y la información son la base de la transformación, posicionando a la sociedad como un agente innovador. De hecho, existe una amplia literatura en la que hallamos diferentes y muy distintas concepciones acerca del significado conceptual de innovación social. En ocasiones, esto crea dificultades para definir de forma clara y ajustada el concepto, lo que dificulta encuadrar la innovación social en una definición concreta.

La expresión innovación social ha resultado controvertida desde sus orígenes, ya que tanto innovación como social, son términos que utilizados en la misma frase crean un concepto nuevo y muy amplio (Gallouj y Faridah; 2011).

Tradicionalmente, el concepto de innovación ha sido referido a una concepción económica y empresarial técnica, ya que los enfoques económicos más clásicos han dejado de forma general en un segundo plano los aspectos sociales de la innovación. Sin embargo, la innovación social debe referirse a valores que crean mejoras sociales, aumentando el bienestar individual y colectivo de las personas, objetivo que debería de cumplir cualquier proceso de innovación. Por ello se considera un error entender la innovación como tradicionalmente la han entendido los economistas –innovación tecnológica o innovación organizacional-, llegándose a considerar actualmente que cualquier innovación es solo una rama de la innovación social. (Echeverría, 2008; Cerezo y González, 2013; Faridah y Gallouj, 2011).

La innovación social se entiende desde un punto de vista enriquecedor e integrador, ya que trata a menudo de paliar los efectos nocivos o excluyentes que las malas praxis en el mercado pueden provocar -y la intervención pública no es capaz de paliar-. Paz (2015) apunta que la innovación social puede ser vista como “el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo que nos proporciona soluciones novedosas para satisfacer demandas y necesidades sociales”. Por su parte Palacio y Climent (2008) señalan que la innovación social supone cambios que afectan directamente al funcionamiento del capital humano, alterando las capacidades de los operadores económicos y las relaciones entre sí, contribuyendo así a la posibilidad de consolidar una determinada ventaja competitiva sostenible.

Por otro lado, existe una corriente que trata el concepto de innovación social desde una perspectiva más institucional. Cajaiba-Santana (2014) propone la idea de que la

innovación social se crea como una fuerza transformadora a través de las relaciones entre agentes, instituciones y sistemas sociales. Por lo tanto, entiende la innovación social como la acción colectiva que tiene por objeto un cambio social desde una perspectiva institucional. Según este punto de vista, la innovación social es el resultado de una serie de cambios en las aplicaciones del conocimiento y de los recursos, provocados por los agentes económicos que buscan una transformación gradual.

En este sentido, José Manuel Durao Barroso⁶, expresidente de la Comisión Europea, afirmó que "la crisis financiera y económica hacía que la creatividad y la innovación en general, y la innovación social en particular, fueran aún más importantes para fomentar el crecimiento sostenible, el empleo seguro e impulsar la competitividad". Asimismo, Barroso (2011) también llegó a señalar que "es necesario encontrar un nuevo modo de satisfacer las necesidades sociales apremiantes que no son adecuadamente satisfechas por el mercado o el sector público y que son dirigidas hacia grupos vulnerables de la sociedad". De estas frases podemos inferir la relevancia y trascendencia que la Comisión Europea otorga a la innovación social, algo que se evidencia con la publicación en 2013 de la "Guía de la Innovación Social". Esto refuerza el argumento de aquellos que ven a la innovación social como una herramienta capaz de crear y añadir nuevos valores públicos, así como de resolver demandas sociales (Howalt y Schwarz, 2010; Hartely, 2005; Moore, 1995).

La mencionada Guía va en consonancia con la "Estrategia Europa 2020", que es el nuevo marco fundamental de coordinación de políticas económicas en la UE para el periodo 2010-2020. Esta Estrategia surge en un entorno donde coexisten dos fenómenos socioeconómicos fundamentales: la globalización y la revolución tecnológica. Por ello las instituciones europeas consideran avanzar hacia una sociedad –y una economía– basadas en el conocimiento y la innovación como un objetivo prioritario (González; 2012). Alcanzar este nuevo modelo de sociedad es también una de las bases que propone la Comisión Europea como objetivo último de la innovación social.

En definitiva, la Comisión Europea (2013) define la innovación social como "el desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para

⁶ Consultar Barroso, J. M. (2011): Europe leading social innovation Social innovation Europe Initiative. European Commission –SPEECH/11/190, de 17 de marzo.

satisfacer las necesidades sociales, crear nuevas relaciones sociales y ofrecer mejores resultados. Sirve de respuesta a las demandas sociales que afectan al proceso de interacción social, dirigiéndose a mejorar el bienestar humano”.

En general, y según indica la propia Comisión Europea (2013), las innovaciones sociales tienen tres características esenciales:

- Son aquellas que no sólo son buenas para la sociedad, sino que mejoran la capacidad de actuación de las personas.
- Son una oportunidad tanto para el sector público como para los mercados, de modo que los productos y servicios satisfacen las aspiraciones individuales y colectivas.
- Estimulan la innovación y el espíritu empresarial basado en el conocimiento que es la base de la Estrategia Europa 2020.

Es decir, en la dimensión social de la innovación, debemos considerar aquello que englobe y describa una actividad humana con un sector social en particular, así como cualquier método socialmente inclusivo para acercarse a un problema (la participación y el empoderamiento). También es necesaria una motivación o intención propia por parte de los agentes innovadores de mejorar la sociedad y lograr un mayor desarrollo social. (Mulgan, 2006; Harrison et al, 2010).

4. La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la política de competencia emana del artículo 58 del Estatuto de Autonomía y toma carta de naturaleza mediante la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (de ahora en adelante, Ley 6/2007) por la que se crea la ADCA. Esta agencia es un organismo independiente de carácter administrativo que inicia sus actividades en 2008 tras la aprobación de sus Estatutos.

La ADCA, según el artículo 1 de la Ley 6/2007, goza de personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad jurídica y de obrar, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines. La creación de este organismo, según se señala en ADCA (2016a), supone la manifestación a nivel autonómico de la política de competencia que desarrollan los poderes públicos, que se materializa adicionalmente a nivel nacional, con la Comisión Nacional de los

Mercados y la Competencia (de ahora en adelante, CNMC) y en la UE, con la Comisión Europea.

La ADCA tiene unos fines generales que se recogen en el artículo 2 de la Ley 6/2007:

- **Promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados.** La promoción de la competencia podemos definirla como aquellas actividades que tienen por objeto mejorar el funcionamiento competitivo y la transparencia de los mercados, estableciendo un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas por medio de diversos mecanismos.
- **Contribuir a mejorar su regulación económica.** La mejora de la regulación va encaminada a lo que la UE denomina “buena regulación” o “regulación inteligente”. Las normas deben promover y salvaguardar los intereses de los ciudadanos, garantizando el interés público, desde la estabilidad financiera hasta la lucha contra el cambio climático. En este sentido, la Comisión Europea (2014a) señala la necesidad de pasar de las regulaciones tradicionales hacia la “*smart and better regulation*”. Mejorar la calidad de la regulación es un propósito de las Administraciones de los países miembros de la UE, siendo un pilar importante en la agenda europea. De hecho, la ADCA (2016a) define la mejora de la regulación como “*aquel proceso que permite que las políticas y las leyes de los países de la UE puedan alcanzar sus objetivos a un coste mínimo*”. Se detrae de dicha definición el valor de la eficiencia que debe prevalecer cuando se elaboran las regulaciones.
- **Garantizar la existencia de una competencia efectiva en los mercados.** Existen conductas prohibidas porque obstaculizan el funcionamiento competitivo de los mercados, lo que supone un problema social por la pérdida de bienestar que de esta situación se deriva. Para evitar pérdidas de bienestar, la actuación del Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía tiene como objetivo sancionar aquellas infracciones que ocurran en la Comunidad Autónoma. Estas conductas vienen recogidas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC.

Expuestos los objetivos generales que marca la ADCA para el periodo 2015-2019, tenemos que aclarar que estos incluyen una serie de actuaciones específicas para conseguir cada uno de ellos. Son dichas actuaciones las que merecen ser analizadas con el fin de contrastar si son actividades socialmente innovadoras y por qué.

Para el propósito mencionado, nos centraremos en la definición establecida por la Comisión Europea (2013), separándola en tres partes para estudiar: qué medida se propone, qué problema social se satisface y cuál es la mejora que produce.

A continuación, pasamos a estudiar aquellas líneas de actuación que consideramos de mayor relevancia para mostrar por qué las actividades de la ADCA son socialmente innovadoras. Las líneas de actuación objeto de análisis son:

1. Desarrollar la evaluación del impacto de las normas sobre la actividad económica, la competencia y la unidad de mercado. Elimina la existencia de regulaciones que son restrictivas de la competencia. Se introduce una mejora al permitir la evaluación de normas con rango de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía, evitando que existan prácticas que falseen la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas. Lo más novedoso es que tras la Resolución de 19 de abril de 2016, se aprueba por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo. Así, como elaborar una guía dirigida a los Centros Directivos, con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las previsiones de mejora de la regulación y de impulsar la implantación de las previsiones de mejora de la regulación económica.
2. Impulsar los trabajos de trazabilidad electrónica de procedimientos que afectan a las actividades económicas. Elimina la incertidumbre a la que se enfrenta el ciudadano cuando inicia determinados tipos de expedientes con la Administración Pública. Se le da la posibilidad a la ciudadanía y a los operadores económicos de que puedan realizar un seguimiento, con medios exclusivamente telemáticos, sobre la situación de sus solicitudes de autorización para el inicio de actividades económicas.
3. Profundizar en las labores del grupo del Trabajo para el estudio de reclamaciones por daños derivados de ilícitos anticompetitivos. Crea una cultura de competencia para que los operadores, especialmente andaluces, reclamen por los daños que hayan sufrido como consecuencia de cualquier conducta anticompetitiva. Hasta ahora los afectados por prácticas anticompetitivas, por falta de costumbre o amparo legal, no ejercían su derecho de reclamar para que se les restituyera el daño causado. Desde la ADCA se promueve la adaptación de la normativa estatal a la europea para facilitar las

reclamaciones colectivas y fomentar la resolución extrajudicial de conflictos en este tipo de casos. Por esta razón existe una propuesta de borrador de la ley de transposición de la Directiva Europea sobre reclamaciones por daños y perjuicios al ordenamiento jurídico español, elaborada en el seno del grupo de trabajo de la ADCA. Se pretende la incorporación de un nuevo título a la LDC dedicado a la regulación de los daños y perjuicios producidos por conductas anticompetitivas.

4. Difusión de la cultura de competencia en el ámbito universitario. Se reduce la falta de cultura de competencia existente en la sociedad en general, y en los universitarios en particular. Para ello se llevan a cabo acuerdos de colaboración con las Universidades andaluzas a través de las Cátedras de Política de Competencia. De hecho, los grupos de investigación orientan su producción científica a la publicación de artículos y estudios de esta materia, trabajos que son presentados en distintos foros nacionales e internacionales. Además, hay que destacar, la organización de seminarios organizados bajo el seno de la ADCA y las Cátedras de Política de Competencia, así como programas de becas y prácticas para universitarios interesados en las labores realizadas en los ámbitos de promoción y defensa de la competencia en Andalucía.

5. Especialización Inteligente, innovación Social y la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Además de este breve análisis, para dotar de mayor consistencia a nuestro estudio, hemos usado una combinación de metodología cuantitativa y cualitativa desarrollada específicamente para este trabajo. En primer lugar, debido a que nuestra investigación trata de conocer una realidad social, concretamente, si existe una interrelación entre los principios de innovación social y especialización inteligente y las actuaciones realizadas por la ADCA, una de las metodologías elegidas ha sido la entrevista en profundidad. Las entrevistas en profundidad se basan en la generación, interpretación y explotación de información cualitativa. Por ello, resulta de gran interés, realizar las entrevistas a miembros de la ADCA de diferentes departamentos para obtener un discurso común a partir de una visión transversal de la realidad.

Las entrevistas han sido realizadas al director del Departamento de Investigación, al director del Departamento de Estudios y Promoción de la Competencia y a la Secretaria General de la ADCA. Esto nos ha permitido la formación de un panel de

expertos, que ha posibilitado conocer la visión particular de los temas tratados por cada uno de los entrevistados.

A continuación, presentamos las principales conclusiones obtenidas a partir del análisis del discurso común con respecto a la innovación social y la Estrategia de Especialización Inteligente:

- El papel que está jugando la ADCA en la mejora de la regulación en Andalucía contribuye a mejorar la calidad normativa de la región. Por consiguiente, destacan el papel fundamental de la ADCA para la incorporación de los principios de actuación marcados por la UE a la administración andaluza, con el objetivo de mejorar su regulación económica y el funcionamiento del mercado.
- La mejora de la regulación es un tema novedoso, en el que la ADCA ha sido pionera junto a la Comisión Europea, la CNMC o la “*Office of Fair Trading*” (OFT, de ahora en adelante)⁷. Sin duda es algo innovador que mejora el bienestar social, de hecho, ninguna autoridad de competencia de las comunidades autónomas españolas tiene la facultad de la ADCA para realizar informes preceptivos acerca de si la norma incide o no en la competencia.
- Se está tratando de difundir y establecer los principios de buena regulación. Con ellos se persigue no beneficiar a un colectivo determinado, sino buscar siempre el bienestar general. Todos los entrevistados son muy conscientes de que, si las reglas que rigen los mercados no son competitivas, se generan efectos perniciosos que afectan al funcionamiento de los mismos.
- Los entrevistados señalan que la mera actividad de vigilancia que se desarrolla constituye una actividad muy efectiva para tener a los agentes económicos en alerta, evitando que realicen prácticas anticompetitivas. Esto provoca que no disminuya el bienestar social de los consumidores y, por lo tanto, se salvaguarde la competencia efectiva en el mercado -que era otro de los objetivos que tenía la ADCA en materia de defensa de la competencia-.
- Se resalta el papel fundamental que ha tenido la ADCA en la elaboración del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de viviendas de fines turísticos. Se ha

⁷ Es la autoridad de competencia de Reino Unido, su objetivo es velar por el buen funcionamiento del Mercado y proteger los intereses de los consumidores.

conseguido dar plena seguridad jurídica a una actividad nacida en el seno de la economía colaborativa, y, por ende, de la innovación social.

- Una mayor competencia conllevaría, que a la hora de licitar y contratar cualquier tipo de bien o servicio, se consiga una mejor relación calidad-precio. Este hecho posibilitaría traspasar parte del gasto ahorrado, a partidas presupuestarias dedicadas a la inversión, tal y como se sugiere en la estrategia RIS3 Andalucía. Por eso, destacan los entrevistados la importante labor realizada por la ADCA elaborando una Guía de Contratación Pública, orientada a instruir a quienes realizan las licitaciones públicas. Esto sería una actividad novedosa, con un marcado componente social y económico.

Estas han sido las principales conclusiones extraídas a partir del panel de expertos realizado. Con el objeto de reforzar la investigación y para seguir estudiando el papel de ADCA como agente socialmente innovador, así como si sus actuaciones se ajustan a los principios y objetivos de la RIS3 Andalucía, hemos creído conveniente la elaboración de un estudio específico a partir de una metodología cuantitativa. La técnica que se ha utilizado para la realización del estudio es la encuesta y el instrumento el cuestionario. La encuesta tiene carácter censal ya que el público objetivo han sido los técnicos de la ADCA y los miembros de la Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla que han colaborado alguna vez con la ADCA en el periodo 2015-2016. Concretamente, tenemos una muestra de 17 personas, de las que 12 son técnicos y 5 miembros de la Cátedra.

Hemos elegido esta población objetivo porque consideramos que los técnicos de la ADCA y los miembros de la Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla, por sus conocimientos y trabajo diario, son los más adecuados para poder responder a las preguntas planteadas⁸.

Vamos a medir su grado de aceptación o rechazo a una serie de cuestiones, afirmaciones e ítems planteados. Para ello utilizamos una escala de Likert, donde los valores utilizados para mostrar el grado de acuerdo o de desacuerdo de los encuestados va de 0 a 5 (siendo 0 nada de acuerdo y 5 totalmente de acuerdo). La suma algebraica de las puntuaciones de las respuestas del individuo a todas las preguntas nos da su puntuación total.

⁸ Durante este epígrafe, en ocasiones, nos referimos a ellos como los expertos de política de competencia de Andalucía.

Las preguntas se dividen en dos grandes bloques:

- Un primer bloque de preguntas -expuestas en la tabla 2- en las que se relacionan actividades y principios por los que vela la ADCA y objetivos que la RIS3 Andalucía pretende lograr.

Tabla 2: Preguntas formuladas en el cuestionario para el bloque 1.

1. La incoación de expedientes a empresas que realizan prácticas restrictivas de competencia ayuda a la consecución de un crecimiento sostenible, inteligente e integrador.
2. ¿Cree que la defensa de la competencia contribuye a lograr una economía basada en el conocimiento y las nuevas tecnologías?
3. ¿Está de acuerdo con que la política de competencia es un medio para lograr posicionar al sector privado como líder de los procesos de innovación?
4. La política de la competencia juega un papel positivo en fomentar las exportaciones de bienes y servicios de actividades de media y alta tecnología.
5. La política de competencia ayuda a paliar las crecientes necesidades sociales.
6. Las mejores asignaciones de recursos productivos incentivan la innovación y fomentan la productividad
7. La competencia es un factor determinante para reducir la pobreza y aumentar la calidad de vida.
8. La reducción de los precios o un aumento de la variedad y calidad de los productos ofertados siempre conlleva un aumento del bienestar general.
9. Una mayor competencia favorece la aparición de nuevos emprendedores.
10. Las autoridades de competencia contribuyen a través de sus actividades a que las administraciones públicas sean más innovadoras.
11. Promover una “cultura de competencia” ayuda a situar la región en una posición favorable en el panorama internacional.
12. Las consultas a federaciones de consumidores y usuarios son una práctica muy positiva que ayuda a conocer las necesidades de los agentes sociales y favorecen la mejor regulación.
13. Las Cátedras de Competencia de las Universidades de Sevilla y Málaga contribuyen al desarrollo de una “economía del conocimiento” de forma muy activa.

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos observar en la tabla 2, este primer bloque de preguntas está compuesto de las preguntas 1 a la 13. El objetivo que se pretende con dicho bloque es llegar a conocer quienes consideran que:

- No existe relación entre las acciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía.
- Existe relación entre las acciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía, pero con matices.
- Existe relación entre las acciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía.
- Un segundo bloque de preguntas -expuestas en la tabla 3- que relacionan características propias de las innovaciones sociales y funciones de la ADCA.

Tabla 3: Preguntas formuladas en el cuestionario para el bloque 2.

14. Las actuaciones de la Autoridades de Competencia son favorecedoras de nuevas formas de organización, como por ejemplo la economía colaborativa.
15. Las autoridades de competencia contribuyen a mejorar la gobernanza y fomentar la participación de los agentes en la toma de decisiones.
16. El papel de las autoridades de competencia es importante para la modernización de los sectores tradicionales.
17. A través de la evaluación realizada por las autoridades de competencia de los proyectos normativos, se favorece centrar los esfuerzos de desarrollo económico y las inversiones en los puntos fuertes relativos de cada región.
18. Los principios que se defienden desde las autoridades de competencia para la buena regulación contribuyen a una mayor cohesión social.
19. Las actuaciones de las autoridades de competencia ayudan a crear nuevas formas de innovación, como pueden ser la innovación abierta y guiada por los usuarios o la innovación social.
20. El papel de las autoridades de competencia ayuda encontrar un nuevo modo de satisfacer las necesidades sociales apremiantes que no son adecuadamente satisfechas por el mercado o el sector público.
21. Velar por que se garantice las leyes de defensa de la competencia y de unidad de mercado contribuye a mejorar el bienestar social.
22. Avanzar hacia una regulación inteligente es un paso para mejorar la utilidad de los agentes económicos.

Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la tabla 3, el segundo bloque de preguntas comprende de las preguntas 14 a la 22. El objetivo de este bloque de preguntas es saber si los encuestados:

- Piensan que las actividades de la ADCA no son socialmente innovadoras.
- Piensan que algunas de las actividades de la ADCA son socialmente innovadoras.
- Piensan que muchas las actividades de la ADCA son socialmente innovadoras

Obtenidas las respuestas de los encuestados, pasamos al proceso de codificación, lo que nos permite conocer la puntuación total que cada encuestado otorga al conjunto de todas las preguntas que le han sido realizadas.

Como hemos comentado la encuesta está dividida en dos bloques, el proceso de actuación es el mismo para ambos. En primer lugar, nos fijamos en las preguntas de la 1 a la 13 y posteriormente de la 14 a la 22, realizamos entonces una operación aditiva de las preguntas por bloques, obteniendo el total de puntos que cada encuestado les ha otorgado a los diferentes bloques. Para la interpretación de las puntuaciones directas asignadas al conjunto de preguntas por cada uno de los encuestados, aplicamos la técnica de baremación conocida como el *método de puntuaciones típicas derivadas*, concretamente el *método estaninos*.

Aplicada la técnica de baremar señalada, distinguimos tres diferentes intervalos que nos van a permitir asignar, según la puntuación obtenida por encuestado, las nuevas variables ordinales 1, 2 o 3. Esto queda reflejado en la tabla 4, en la que se puede observar que nueva variable se le va a asignar a cada encuestado en función la suma de sus puntos.

Tabla 4: Intervalos asignados a los encuestados según sus puntuaciones.

Intervalos de evaluación Bloque 1			Intervalos de evaluación Bloque 2		
Etiqueta	Intervalo	Variable	Etiqueta	Intervalo	Variable
No existe relación entre las relaciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía	39-46	1	Piensan que las actividades de la ADCA no son socialmente innovadoras	20-34	1
Existe relación entre las relaciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía, pero con matices.	46-56	2	Piensan que algunas de las actividades de la ADCA son socialmente innovadoras	35-45	2
Existe relación entre las relaciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía.	56-63	3	Piensan que muchas las actividades de la ADCA son socialmente innovadoras	45-50	3

Fuente: Elaboración propia.

Una vez conocidas las nuevas variables asignadas a cada encuestado, pasamos a conocer cuántos individuos podemos posicionar en cada una de las catalogaciones. Con respecto al primer bloque de preguntas, hay que señalar que hay 5 individuos, quienes representan el 31.1% del total que consideran que no existe relación entre las actuaciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios marcados por la RIS3 Andalucía. Por otro lado, observando el segundo de los intervalos, sabemos que hay 6 personas, quienes representan en este caso un 37.5% del total, que piensan que existe una relación entre las actuaciones llevadas a cabo por la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía, aunque ésta tenga ciertos matices Y, por último para este primer bloque, resalta que hay 5 personas quienes representan casi un tercio de los entrevistados, que consideran que hay una relación muy clara entre las actuaciones de la ADCA y los principios de la RIS3 Andalucía.

Sumando las dos respuestas que consideramos positivas, es decir, que, si hay relación y que la hay, pero con matices, obtendríamos que un 68.8% de los expertos encuestados consideran que las actuaciones realizadas por la ADCA contribuyen de alguna forma a conseguir los principios y objetivos planteados en la RIS3 Andalucía.

Por otro lado, centrándonos ahora en el segundo bloque de preguntas donde se analiza la relación entre las líneas de actuación de la ADCA y los principios de innovación social, se concluye que del total de los encuestados hay 3 individuos que consideran que las actuaciones que lleva a cabo la ADCA no constituyen ninguna innovación social, esto representa al 18.8% de los encuestados. En cambio, hay 10 personas, que representan el 62.5% del total, que consideran que, aunque la mayoría de las actuaciones que realiza la ADCA no son innovaciones sociales, hay algunas que si lo son. Y, por último, fijándonos en quienes consideran que la mayoría de las actividades que la ADCA realiza constituyen innovaciones sociales, hallamos que existen 3 personas, que representan un 18.8% del total.

Sumando las dos respuestas que consideramos positivas para este segundo bloque de preguntas, es decir, que algunas actuaciones de las realizadas son socialmente innovadoras y que la mayoría de ellas lo son, obtendríamos que un 81.3% de los expertos encuestados, consideran que las actuaciones realizadas por la ADCA son socialmente innovadoras.

Con estos resultados hemos conocido que un 68.8% de los expertos encuestados consideran que las actuaciones realizadas por la ADCA contribuyen de alguna forma a conseguir los principios y objetivos planteados en la RIS3 Andalucía y un 81.3% creen que algunas actuaciones realizadas por la ADCA son socialmente innovadoras. Por consiguiente, podemos inferir que se cumple nuestra hipótesis inicial de partida y que la ADCA realiza acciones que son socialmente innovadoras, pudiendo ser encuadradas dentro del marco de la RIS3 Andalucía.

6. Conclusiones

La elaboración de un estudio acerca de la relación entre conceptos como la innovación social, la especialización inteligente y la labor realizada por la ADCA puede implicar cierta subjetividad debido a la propia abstracción intrínseca de los términos. El hecho de que no existan estudios previos que aporten información concreta y valiosa acerca de las actuaciones de las autoridades de competencia en

general, y de la ADCA en particular, hace que en ocasiones sea complicado estudiar posibles nuevos efectos, más cuando las estadísticas y la información cuantitativa disponible resulta escasa. Por ello, el análisis de la relación que entre las actividades llevada a cabo por la ADCA y la innovación social -como herramienta para conseguir los objetivos de la RIS3 Andalucía- supone un estudio complejo, para el que hemos tratado de ser lo más objetivos y rigurosos dentro de las posibilidades existentes.

Lo cierto es que consideramos el análisis realizado como necesario e interesante por la nueva coyuntura que se plantea. Esto es debido a la existencia de un cambio en la Política de Cohesión que puede marcar el devenir de Andalucía para el periodo 2015-2019. La reestructuración de las condiciones para acceder a los recursos del fondo FEDER, así como el cambio de categorización de Andalucía, pasando de ser considerada una región menos desarrollada a una región en transición, supone un cambio de los ejes principales de la política de desarrollo regional sobre los que la región tiene que actuar. Esto implica un reto ya que se debe de encontrar la forma más eficaz y eficiente de distribuir unos recursos menores en su conjunto, sobre nuevas prioridades que vienen determinadas por la Política de Cohesión de la UE.

Sin duda, tras el análisis realizado acerca de la innovación social, podemos afirmar que es una oportunidad dentro de la RIS3 Andalucía ya que es una herramienta útil para alcanzar los objetivos finales perseguidos por la UE. Ciertamente, la innovación social es un concepto muy amplio que actualmente está ganando mucho peso tanto en América como en Europa. Especialmente interesante es el caso de la UE, donde, tras la aprobación de la Estrategia Europa 2020, el papel de la innovación social ha ganado relevancia por la búsqueda de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El logro de ello pasa por plantear un modelo productivo basado en la sociedad del conocimiento, en el que tanto innovación tecnológica como innovación social sean complementarias, y lleven a la consecución de un mayor bienestar general.

En este contexto, y a modo de resumen, debemos señalar que la ADCA es un organismo que juega un papel fundamental en la economía andaluza, ya que sus actuaciones favorecen el buen funcionamiento del mercado, lo que genera eficiencia económica y bienestar social. Además, desde su creación ha tenido un rol proactivo en la política económica de Andalucía, adquiriendo un papel central con las nuevas funciones que le ha sido asignada desde la Consejería de Economía, Innovación,

Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía. Destaca entre ellas, las nuevas funciones en materia de mejora de la regulación, que buscan a partir consenso con los diferentes agentes económicos y sociales conseguir unas mejores y más eficientes “reglas del juego” lo que se postula como esencial para seguir avanzando en la consecución de una región más competitiva.

Por último, hemos podido ver a lo largo del trabajo que los objetivos y líneas de actuación que plantea la ADCA para el periodo 2015-2019 encajan de manera precisa con los principios y fines de la RIS3 y la innovación social. Del análisis de cada una de las actuaciones, así como por la evidencia conseguida a partir de la metodología utilizada, podemos afirmar que la ADCA es un agente socialmente innovador y que sus actuaciones pueden encuadrarse en el marco de la RIS3 y la Estrategia Europa 2020.

Bibliografía:

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA). (2016). *III Plan de Actuación de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía 2015-2019*.

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Informe independiente preparado a requerimiento de la Comisaria de Política Regional de la UE Danuta Hübner.

Barroso, J. M. (2011). Europe leading social innovation Social innovation Europe Initiative. European Commission –SPEECH/11/190, de 17 de marzo.

Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G., & Voorberg, W. H. (2013). From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers. *Rotterdam: Erasmus University Rotterdam*.

Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51.

Cerezo, J. A., y Gonzalez, M. (2013). Encrucijadas sociales de la innovación. *Isegoría* 48: 11-24.

Comisión Europea. (2013). *Guía de la Innovación social*. Regional and Urban Policy. Bruselas.

Comisión Europea. (2014a). *Una introducción a la Política de Cohesión de la UE*. Bruselas

Comisión Europea. (2014b). *Estrategias nacionales y regionales para la especialización inteligente (RIS3): Política de cohesión 2014-2020*. Bruselas

Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía.

- (2013a). *Estrategia de innovación de Andalucía 2020. RIS3 Andalucía.*
- Echevarría, J. (2008) El manual de Oslo y la innovación social. *Arbor* 184. 732: 609-618.
- Faridah, D., & Gallouj, F. (2011). *The handbook of innovation and services: a multi-disciplinary perspective.* Edward Elgar Publishing.
- Foray, D. (2013). The economic fundamentals of smart specialisation. *Ekonomiaz* 83. 2 : 83-102.
- González, I. (2012). La política europea de competencia y Europa 2020. Conferencia pronunciada en el Encuentro titulado *La política de competencia en la Unión Europea. Retos y perspectivas ante la crisis económica* en Osuna (Sevilla) los días 13 y 14 de septiembre de 2012.
- Harrisson, D., Klein, J. L., & Browne, P. L. (2010). Social innovation, social enterprise and services. *The handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective*, 197-218.
- Hartley, J. (2008), Does Innovation lead Improvement in Public Services? Lessons from the Beacon Scheme in the United Kingdom, in: S. Borins (ed.), *Innovations in Government; Research, Recognition and Replication.* Washington: Brookings Inst.;159-188.
- Howalt, J. & M. Schwarz (2010), *Social innovation: concepts, research fields and international trends*, Dortmund: Sozialforschungsstelle Dortmund.
- Moore, M. (1995) *Creating public value. Strategic Management in Government.* Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Mulgan, G. (2006) The process of social innovation. *Innovations* 1.2 : 145-162.
- Palacio, J. R. S., & Climent, V. C. (2008). La innovación social en la empresa: el caso de las cooperativas y de las empresas de economía social en España. *Economía Industrial*, (368), 187-196.
- Rotaru, I. (2015). Smart Specialisation In The Less Advanced Regions. What Are The Key Challenges?" *EURINT* 2: 319-327.
- Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2015). *Institutions and the Entrepreneurial Discovery Process for Smart Specialization.* No. 1523. Utrecht University, Section of Economic Geography.
- Parlamento Europeo. (2015). *Política de cohesión europea en España.*
- Palma, L & Martin, J.L. (1993) Política científica y Planificación del Desarrollo Regional: Análisis y Evaluación de la Experiencia Andaluza (1984-1993), *Revista de Estudios Regionales*, vol. 37, pp. 205-230.
- Palma, L., González, V., & Yépez, F. (2012) Los retos del nuevo marco de la política de Cohesión: concentración temática y especialización inteligente. El caso de

Andalucía. *International Conference on Regional Science*.

Paz, E. (2015). Un paradigma emergente: la innovación social. *3C Empresa*, 2015, vol. 4, no 1, p. 50-68.

Yepez, F., Palma, L. & Pulido, N. (2017). La Estrategia de Especialización Inteligente. Implicaciones para el sistema andaluz de innovación.