



ILPES

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**DESCENTRALIZACION E INSTITUCIONES
DE FOMENTO ECONOMICO ***

(Las Agencias de Desarrollo Regional en España)

Francisco Alburquerque Llorens

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
1. Introducción	3
2. Origen y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional	5
3. Las Agencias de Desarrollo Regional en la experiencia española	8
4. Organos de gobierno y funcionamiento de las ADR	11
5. Instrumentos utilizados por las Agencias de Desarrollo Regional	13
BIBLIOGRAFIA	21

RESUMEN

Este trabajo muestra el interés de las agencias intermedias de desarrollo económico territorial, construídas con el impulso decisivo de los gobiernos regionales, en la experiencia española reciente, destacando su decisiva función de fomento económico en la nueva orientación de la política de desarrollo regional, que destaca entre sus rasgos más sustantivos la importancia de la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones; la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales sobre los problemas territoriales, en detrimento de las políticas regionales centralistas; el interés por las pequeñas y medianas empresas (PYMES) caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios en los procesos productivos y en los mercados; y la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios avanzados a empresas.

Mas allá de la exposición descriptiva del caso en cuestión, el trabajo presenta una útil sistematización de los instrumentos de actuación posibles en este tipo de agencias de desarrollo regional o local, concluyendo que no entender la necesidad de estas actuaciones territoriales concertadas entre el sector público y el sector privado empresarial, y quedarse únicamente en el simple control de los grandes agregados macroeconómicos puede suponer, en definitiva, el retraso del propio proceso de desarrollo nacional o su despliegue desequilibrado en el territorio.

A la memoria de Ricardo Sánchez de la Morena,
ex-director del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía
y pionero del desarrollo económico local en esa región.

1. INTRODUCCION

Los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que caracterizan el largo período de crisis y reestructuración en la fase recesiva de la onda larga de acumulación iniciada en la segunda posguerra, llevaron consigo el abandono de los anteriores planteamientos en materia de desarrollo regional, dando paso a la adopción de un nuevo enfoque en el que cambiaron los objetivos, los agentes y los instrumentos de la política regional.

Esta reorientación de los enfoques sobre política regional puso énfasis en una serie de nuevos ejes estratégicos, con el objetivo principal de dinamizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones. En tal sentido pasaron a cobrar particular importancia: i) la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones; ii) la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales sobre los problemas territoriales, en detrimento de las políticas regionales centralistas; iii) las pequeñas y medianas empresas (PYMES) caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios en los procesos productivos y en los mercados; y iv) la adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción (o servicios avanzados a empresas). (Ver Cuadros 1 y 2.)

Igualmente, la nueva orientación de la política regional llevó consigo cambios en los instrumentos de intervención, con objeto de adaptarse a los nuevos problemas. Así es como las Agencias de Desarrollo Regional dependientes de las regiones (o Comunidades Autónomas) españolas, surgieron a lo largo del decenio de los ochenta, como un nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo territorial, con la finalidad de procurar la regeneración económica regional, y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos regionales.

En suma, se trató de fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, estimulando la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, así como la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) para facilitar la creación de espacios de concertación y movilización entre los diferentes actores socioeconómicos, encaminados a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, competitividad y creación de empleo.

Cuadro 1

NUEVOS EJES ESTRATEGICOS DE LA POLITICA ECONOMICA TERRITORIAL

- * Importancia de la innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de la región y sus municipios o comunas.
- * Descentralización → mayor responsabilidad de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) sobre los problemas territoriales.
- * Desarrollo de los servicios avanzados a la producción ("terciario avanzado"), y creación del "entorno" sistémico de la competitividad territorial.
- * Interés por las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y microempresas, las cuales constituyen gran parte del tejido empresarial en los diferentes países de América Latina y El Caribe, a fin de asegurar su acceso a los servicios avanzados a la producción, como aspecto clave para la difusión territorial del crecimiento.

2. ORIGEN Y OBJETIVOS DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) nacen, pues, en España como entidades de promoción económica, dada la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista, ante los profundos cambios de la reestructuración económica y organizativa a escala global.

La crisis económica y las exigencias de la reestructuración productiva obligaron al gobierno central a dar prioridad fundamental a las políticas macroeconómicas de ajuste y a actuaciones de reconversión sectorial, quedando relativamente marginadas las actuaciones de política regional. De este modo, las regiones pasaron a ser escenario de una debilitada política regional, junto a las actuaciones sectoriales y las dirigidas a enfrentar los crecientes problemas del desempleo.

En ese contexto, las Agencias de Desarrollo Regional, así como otras iniciativas similares a nivel municipal, surgieron como entidades que buscaban dar respuesta a un complejo conjunto de problemas vinculados, de un lado, a las transformaciones necesarias en el nivel microeconómico productivo y empresarial y, de otro, a la demanda creciente de empleo por parte de la población, la cual, con el despliegue de la descentralización, comenzó a manifestar sus demandas de forma creciente ante los gobiernos regionales y locales, los cuales se vieron así obligados a buscar respuestas concretas ante las mismas.

En el caso español, por tanto, el avance de la descentralización autonómica (regional), como parte del proyecto de recuperación de la democracia, vino a propiciar que los gobiernos regionales y locales más comprometidos con sus propios territorios, avanzaran en el sentido antes descrito, esto es, haciendo políticas de fomento productivo y empresarial, y de generación de empleo, mientras el gobierno central focalizaba su atención principal en el manejo del cuadro macroeconómico.

En ese contexto, las Agencias de Desarrollo (tanto a nivel regional como local o municipal) surgen como entidades financiadas principalmente por fondos públicos, pero con un diseño y campo de actuación fuera de la administración pública, ya que se pretendió dotarlas desde el principio de poderes, flexibilidad y autonomía suficientes para la promoción eficiente del desarrollo productivo y empresarial, evitando la excesiva rigidez burocrática que suele caracterizar a la administración pública, al tiempo que, con ello, se buscaba la confianza o credibilidad mayor del sector empresarial privado hacia su funcionamiento.

Cuadro 2

LOS SERVICIOS AVANZADOS A LA PRODUCCION

- * **INFORMACION EMPRESARIAL** (Acceso a información relevante para el desarrollo de actividades empresariales. Bases de Datos de interés empresarial. Servicios de Atención Personalizada para PYMES o "ventanillas" de información empresarial).
- * **CAPACITACION EN GESTION EMPRESARIAL** (Mejorar la cualificación en gestión, administración y dirección de empresas).
- * **CAPACITACION EN GESTION TECNOLOGICA** (Mejorar la cualificación de la empresa en la gestión de los procesos tecnológicos concretos de la especialización territorial).
- * **CAPACITACION EN CONSULTORIA INDUSTRIAL** (Fortalecer la capacidad territorial en consultoría industrial).
- * **APOYO A LA INNOVACION PRODUCTIVA** (Asesoría y realización de diagnósticos especializados sobre innovaciones de producto y proceso; Conocimiento de materiales, semillas, insumos, etc.; Diseño de producto; Imagen de marca; Certificación, normalización y control de calidad; Análisis de impactos ambientales, Envase y embalaje; Seguridad industrial; etc.).
- * **COMERCIALIZACION Y APOYO A LA EXPORTACION** (Facilitar la información de mercados de insumos y destino; Acceso a canales de comercialización y mercados externos a la región; Capacitación en Comercio exterior; Organización de Ferias, etc.).
- * **COOPERACION EMPRESARIAL Y CREACION DE EMPRESAS** (Fomentar la cooperación entre PYMES, alentar alianzas estratégicas empresariales y promover la creación de nuevas empresas; Bolsas de subcontratación de empresas; Promoción de redes de empresas; Creación de "viveros" de empresas; etc.).
- * **ASESORAMIENTO FINANCIERO** (Asesorar a las PYMES en el acceso al crédito, diferentes productos financieros, y realización de los proyectos de inversión).

Las ADR no son, pues, entidades del sector público regional, sino instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y que cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de algunas entidades financieras y universidades regionales. En una palabra, son "agencias intermedias", que simbolizan una nueva manera de funcionamiento del sector público, alejándose de la ineficiente administración pública tradicional.

El ámbito regional (o local) de su delimitación como sociedades permite un conocimiento superior y sensibilidad mayores que la Administración Central respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales. Y, de este modo, estas Agencias de Desarrollo intentan superar los obstáculos de las pequeñas y medianas empresas y de las microempresas regionales o locales respecto al acceso al conjunto de servicios intangibles de apoyo a la producción tales como la información de mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo (I+D), gestión empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos, etc. (ver Cuadro 2).

El mayor conocimiento del contexto económico y medioambiental territorial, así como la proximidad a los agentes sociales regionales puede permitir a las ADR el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; la mayor articulación de los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; el más adecuado diseño de la investigación científica y política tecnológica; y hasta la facilitación de la siempre compleja tarea de la concertación estratégica entre los diversos actores sociales.

Como es sabido, desde la perspectiva del desarrollo empresarial, se requiere de la generación, adopción y difusión de innovaciones tecnológicas y organizativas fundamentales. De ahí la importancia de que las ADR (y a su escala, las iniciativas o agencias de desarrollo local) puedan facilitar la construcción de un "entorno" socioeconómico apropiado, mediante acciones interrelacionadas de corte horizontal (como prestación de servicios de información tecnológica, capacitación en gestión empresarial, asesoría sobre estrategias de mercado, etc.), en un estilo de intervención intermedia (o de interlocución) bien diferente de las ayudas tradicionales de corte vertical, dirigidas a subvencionar costes o anticipar inversiones productivas directamente.

De este modo, el diseño de incentivos para disminuir los riesgos derivados de la introducción de actividades que incorporen innovaciones tecnológicas; y la adopción de medidas horizontales de apoyo indirecto que actúen sobre el entorno socioeconómico general en el que las PYMES y microempresas regionales desarrollan sus actividades, son objetivos específicos de este nuevo enfoque, en el que destaca un perfil claro o campo de acción de las ADR en el apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico.

Una tarea fundamental de las ADR (o quizás la tarea principal) es, por tanto, la de orientar y catalizar esfuerzos, de forma sistemática, en el terreno de la investigación socioeconómica regional, contribuyendo a la renovación tecnológica requerida en el ámbito territorial específico, conjuntando para ello el aporte de información de los diversos campos relevantes para las empresas regionales, las medidas financieras oportunas (incluido el acceso al capital-riesgo necesario), y toda la infraestructura de transportes, telecomunicaciones, energía, medioambiente, abastecimiento de agua potable, etc.

En resumen, facilitar la innovación tecnológica y procurar la adaptación de las estructuras productivas al cambio tecnológico y organizacional; e incrementar la inversión productiva y el empleo, son objetivos inspiradores de las políticas y actuaciones de las ADR que, desde su origen, han intentado enfrentarse a una situación de lento crecimiento económico global, aumento del desempleo, caída de las inversiones productivas, y dificultades sectoriales derivadas de la reestructuración económica a nivel global.

3. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Las ADR constituyen, pues, un nuevo instrumento de actuación en el ámbito regional, que ha contribuido de forma positiva a dar contenido a la política económica territorial en la experiencia reciente del Estado autonómico español, incorporando objetivos y programas innovadores a través de un soporte organizativo de carácter empresarial.

Hay tres circunstancias históricas que, en la experiencia española reciente, contribuyeron a hacer necesario este tipo de actuaciones. En primer lugar, el importante conjunto de problemas nuevos surgidos por el impacto de la crisis y reestructuración económica sectorial, entre los que cabe destacar el desempleo creciente y la destrucción de parte del tejido productivo y empresarial. En segundo término, el hecho de que la apuesta por la descentralización política formara parte de la construcción del nuevo Estado democrático, tras la muerte del general Franco. Y, por último, el avance del proceso de integración económica en la Comunidad Europea y la necesidad de adaptarse a ese nuevo escenario de superior competitividad¹.

¹ Salvando las distancias, estas tres circunstancias parecen estar también presentes en el escenario actual de América Latina y El Caribe.

Cuadro 3

AGENCIAS ESPAÑOLAS DE DESARROLLO REGIONAL PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Comunidades Autónomas o (regiones)	Agencias de Desarrollo Regional	Año de constitución	Presupuesto en 1989 (En millones de pesetas y mill. US\$) tc: 125 pts/\$	Presupuesto de la Agencia por habitante (pesetas/año y dólares/año)	Porcentaje del presupuesto sobre el PIB de la Comunidad Autónoma	Porcentaje del presupuesto de la Agencia sobre el de la Comunidad Autónoma
País Vasco	SPRI Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco	1981	4.112 Mpts. (32,9 mill. US\$)	1.869 pts. (15 US\$)	0,140	1,075
Asturias	IFR Instituto de Fomento Regional de Asturias	1983	350 Mpts. (2,8 mill. US\$)	308 pts. (2,5 US\$)	0,028	0,630
Comunidad Valenciana	IMPIVA Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana	1984	3.523 Mpts. (28,2 mill. US\$)	932 pts. (7,5 US\$)	0,073	0,765
Madrid	IMADE Instituto Madrileño de Desarrollo	1984	3.502 Mpts. (28,0 mill. US\$)	707 pts. (5,6 US\$)	0,047	1,562
Cataluña	CIDEM Centro de Información y Desarrollo Empresarial	1985	1.388 Mpts. (11,1 mill. US\$)	227 pts. (1,8 US\$)	0,015	0,160
Murcia	IFRM Instituto de Fomento de la Región de Murcia	1986	1.165 Mpts. (9,3 mill. US\$)	1.143 pts. (9,1 US\$)	0,110	2,269
Andalucía	IFA Instituto de Fomento Andaluz	1987	8.075 Mpts. (64,6 mill. US\$)	1.175 pts. (9,4 US\$)	0,130	0,784

Fuente: Elaboración a partir de Echevarría, M.C.: **El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española**, Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2387, Madrid, 18-24 Octubre 1993.

La creación de las diferentes ADR existentes hasta el momento en España se sitúa en la década de los ochenta, siendo pionera la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), que data de 1981. El Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR) fue creado en 1983, y en el año siguiente hicieron su aparición el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño para el Desarrollo (IMADE) (ver Cuadro 3).

El Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM) es la Agencia de Desarrollo Regional de Cataluña, creada en 1985, año en el que ya funcionaba el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), posteriormente rebautizado como Instituto de Fomento Andalúz (IFA) en 1987. Por último, en 1986 se constituyó el Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM).

En la declaración constitutiva de su fundación, todas las ADR citadas señalan el fin último de dinamizar, modernizar y diversificar el sistema productivo interno de la región correspondiente. Asimismo, algunas de ellas (SPRI, IMPIVA e IFRM) aluden también a los problemas del empleo y la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo.

En su evolución se puede observar un tránsito desde la utilización de medidas directas, tangibles y de corte vertical, centradas en los incentivos financieros (como primeras actuaciones de choque frente a la crisis), hacia el despliegue de actuaciones no financieras, de carácter intangible, y destinadas a fomentar la introducción de nuevas tecnologías, servicios de apoyo a PYMES, creación de nuevas empresas, información de mercados internacionales, y creación de infraestructuras tecnológicas de carácter estratégico.

Algunas ADR, como el IMADE, CIDEM e IFA, cuentan además con programas orientados al reequilibrio territorial de sus respectivas Comunidades Autónomas.

Todas las ADR citadas son instituciones o sociedades financiadas principalmente por dinero público, pese a que su ámbito de actuación se encuentra fuera de la administración y sujetas al Derecho Privado. La SPRI vasca, por ejemplo, es una sociedad anónima de socios en la que la aportación mayoritaria corresponde a la Hacienda General Vasca, con aportaciones minoritarias de entidades financieras territoriales, tales como las Cajas de Ahorro Provinciales y Municipales.

El criterio básico para elegir la forma jurídica de las ADR ha sido el dotarlas del máximo de agilidad y operatividad en la toma de decisiones y materialización de las mismas, con garantías de suficiente transparencia en el destino de fondos, evitando la superior complejidad burocrática de las administraciones públicas.

En cualquier caso, un factor de importancia determinante radica en la calidad del personal de dichas ADR, en un trabajo donde la transparencia y eficiencia técnica, junto al estilo de relaciones humanas y contactos personales, deben ser capaces de generar un alto grado de confianza en el sector empresarial de la región, superando la suspicacia y el desconocimiento mutuo tradicionalmente existentes entre la vieja administración pública y el sector empresarial.

En todo ello influye el entorno legal e institucional en el que opera la Agencia de Desarrollo, los fondos puestos a disposición de la misma, así como el entusiasmo y lucidez de los dirigentes políticos territoriales en el respaldo de una estrategia de desarrollo propia, basada en el fomento de los recursos endógenos, la promoción de la innovación tecnológica y la mayor articulación de la base productiva territorial.

El establecimiento de relaciones institucionales y redes o canales de colaboración con otros organismos y asociaciones vinculados con áreas de actuación de las ADR constituye un objetivo prioritario de éstas. Igualmente, a través de la red territorial de oficinas en la propia Comunidad Autónoma y en el exterior, las ADR buscan facilitar contactos, acceder a nuevas tecnologías, identificar mercados para las empresas regionales, y atraer inversiones productivas.

4. ORGANOS DE GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ADR

La Presidencia de las ADR corresponde, por lo general, al titular del Departamento de Economía y Fomento ó de Industria y Comercio de la región correspondiente. En las Comunidades Autónomas españolas dicho cargo tiene el nombre de "Consejero" regional del ramo, reservándose la denominación de Ministro para el nivel central de la Administración del Estado.

La función del Presidente de la ADR es la de la representación superior de la misma, así como la presidencia de su Consejo Rector, procurando velar por la adecuación de las actuaciones de la ADR con las líneas generales de política económica del gobierno regional.

El Consejo Rector o de Administración de la ADR está compuesto por representantes del gobierno regional y de los diferentes agentes socioeconómicos regionales, tales como asociaciones empresariales, sindicatos, formaciones políticas, Cámaras de Comercio e Industria, Universidades, Colegios Profesionales u otras.

La representación ordinaria y la administración y gestión de las ADR corresponde a un Director General, auxiliado por una Secretaría General.

Algunas ADR tienen además un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo que incluye, junto a los representantes de órganos de gobierno regional y agentes socioeconómicos, a expertos calificados de prestigio reconocido en los ámbitos científico y profesional.

El análisis de las personas empleadas en las diferentes ADR nos muestra un perfil en el que destaca un número razonablemente reducido (ver **Cuadro 4**), la importancia del trabajo cualificado, y una relación de los gastos de personal de las ADR en porcentaje del presupuesto global de las mismas, comparativamente menor que los 'ratios' similares correspondientes a la significación de los gastos de personal respecto al presupuesto regional (ver **Cuadro 5**).

Las fuentes de recursos de las Agencias de Desarrollo Regional descansan, en gran medida, en las subvenciones de la Comunidad Autónoma correspondiente; pudiendo registrarse también subvenciones de otras entidades públicas y privadas, o de particulares; así como préstamos de entidades públicas y privadas; otros ingresos por la prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren el patrimonio de las ADR; e incluso recursos obtenidos por la emisión de obligaciones o títulos similares, como en el caso de la SPRI vasca y el Instituto de Fomento Andaluz.

Cuadro 4

**NUMERO DE EMPLEADOS DE LAS AGENCIAS
DE DESARROLLO REGIONAL**

	SPRI	IFR	IMPIVA	IMADE	CIDEM	IFRM	IFA
Número de empleados (a 31-12-1989)	59 (1)	23 (2)	65 (3)	55 (4)	51	51 (5)	142 (6)

- (1) 40 eran contratos temporales.
- (2) 16 titulados superiores, 2 técnicos medios y 5 personal administrativo.
- (3) Las tres cuartas partes técnicos superiores.
- (4) 15 titulados superiores especializados, 15 titulados superiores normales, un titulado medio y 24 administrativos y auxiliares.
- (5) 22 técnicos superiores, 9 técnicos medios y 20 administrativos y auxiliares.
- (6) 70 en los servicios centrales y 72 en las gerencias provinciales.

Fuente: M.C. Echevarría (1993).

Cuadro 5

GASTOS DE PERSONAL EN LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

AGENCIAS	PRESUPUESTO GLOBAL EN 1989 (Millones de US\$)	GASTOS DE PERSONAL (Millones de US\$)	PORCENTAJE SOBRE EL PRESUPUESTO	COMUNIDADES AUTONOMAS	PRESUPUESTO EN 1989 (Millones de US\$)	PORCENTAJE DE GASTOS DE PERSONAL SOBRE EL PRESUPUESTO EN 1989
SPRI	32,9	2,9	8,69	País Vasco	3,06	34,13
IFR	2,8	0,6	21,35	Asturias	0,45	27,38
IMPIVA	28,2	1,6	5,84	Comunidad Valenciana	3,68	41,48
IMADE	28,0	2,2	8,00	Madrid	1,79	27,42
CIDEM	11,1	1,3	11,47	Cataluña	6,92	29,05
IFRM	9,3	1,0	11,15	Murcia	0,41	28,28
IFA	64,6	4,7	7,34	Andalucía	8,24	41,05

Fuente: Elaboración a partir de M.C. Echevarría (1993).

Como se aprecia en el **Cuadro 3**, el presupuesto anual de las ADR, según cifras de 1989, muestra en promedio una cantidad equivalente a los 25,3 millones de dólares US (utilizando un tipo de cambio de 125 pesetas/dólar), aunque el IFA casi alcanza los 65 millones, la SPRI vasca 33 millones, y el IMPIVA 28 millones.

En relación al producto interno bruto (PIB) de la Comunidad Autónoma, el presupuesto promedio de las siete ADR españolas citadas, equivalía al 0,07 por ciento en 1989; y respecto al presupuesto global de la Comunidad Autónoma, dicho presupuesto promedio de las ADR suponía el 1,0%.

5. INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Entre los instrumentos de actuación de las Agencias de Desarrollo Regional hay que diferenciar dos grandes categorías, según se trate de instrumentos financieros o no financieros. Los instrumentos no financieros intentan crear el "entorno" adecuado para la adaptación al cambio tecnológico de procesos productivos y productos de empresas ya existentes; facilitar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a PYMES y microempresas; y facilitar el desarrollo de infraestructuras necesarias en la región o municipios.

Cuadro 6

INSTRUMENTOS DE ACTUACION DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

A) INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS	A.1 INFORMACION Y ASESORAMIENTO	* Servicios de Información * Servicios de Intermediación * Servicios de Gestión y Consultoría * Servicios de Promoción y Publicidad * Servicios de Investigación y Fomento para la introducción de nuevas tecnologías * Servicios de Capacitación
		→ Instrumentos tradicionales * Polígonos Industriales * Pabellones Industriales * Mejora del Medioambiente
	A.2 PROVISION DE INFRAESTRUCTURA	
		→ Nuevos Instrumentos * Institutos Tecnológicos * Parques Tecnológicos * Centros de Empresas e Innovación
B) INSTRUMENTOS FINANCIEROS		* Subvenciones * Préstamos o Créditos * Subsidios a tipos de interés * Concesión de Garantías y Aavales a PYMES * Participación en capital → Préstamos participativos → Capital-riesgo

A) Tal como puede apreciarse en el **Cuadro 6**, los **instrumentos no financieros** incluyen, a su vez, otros dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y/o asesoramiento; o a la provisión de infraestructura.

A.1) Entre los primeros podemos distinguir los siguientes:

i) **Servicios de Información** sobre determinados aspectos sustantivos de la actividad empresarial, tales como:

- Tecnologías de producto o proceso;
- Gestión empresarial y tecnológica;
- Mercados y comercialización;
- Información de la economía local y regional;
- Dotación de infraestructuras básicas y suelo industrial;
- Ayudas institucionales a proyectos, Servicios de la Agencia;
- Información a posibles inversores nacionales o extranjeros.

Estos servicios de información pueden suministrarse a través de diferentes medios, ya sea mediante ventanillas de atención personalizada a empresarios, acceso a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas, etc.

ii) **Servicios de Intermediación**, ya sea entre empresas regionales (o locales) y foráneas, unas con capacidad de invertir y otras necesitadas de aportaciones de capital o tecnologías de gestión o de producto; o entre empresas y gestores públicos regionales o locales.

iii) **Servicios de Gestión y Consultoría**, entre los cuales cabe citar:

- asesoramiento en la gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, marketing, planificación empresarial;
- asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- acceso a Bases de Datos de interés empresarial;
- asesorar e incentivar la mejora en el control de calidad y la introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso.

Estos servicios de asesoramiento se dirigen a empresas ya establecidas o a nuevos emprendimientos. En este segundo caso, son especialmente útiles medidas de asistencia en la gestión; utilización de consultores externos a bajo coste; cesión temporal de gerentes expertos a nuevas iniciativas empresariales; o los servicios prestados por los centros de desarrollo de empresas, comúnmente denominados "viveros" o "incubadoras" de empresas.

iv) **Servicios de Promoción y Publicidad**, tanto a nivel interno como para la promoción externa. En el primer caso, destinados a: potenciar la mayor vinculación entre el tejido de empresas regionales o locales; asegurar el acceso a los servicios avanzados a la producción para las PYMES y microempresas locales o regionales; activar la demanda de dichos servicios entre el conjunto de empresas territoriales; y, en suma, incrementar la interdependencia y potencialidades de la base empresarial y productiva regional o local.

En cuanto a la promoción externa, se trata de servicios para garantizar una asistencia concertada de las empresas regionales a las ferias y exposiciones de interés; establecimiento de anuncios en periódicos o revistas especializadas o de difusión general; o para la apertura de oficinas o establecimiento de agentes en el exterior, con el fin de mostrar los atractivos y ventajas de la región, a fin de atraer inversiones privadas, o para impulsar las exportaciones regionales.

v) **Servicios de Investigación y Fomento para la introducción de nuevas tecnologías**, que incluyen:

- actividades de investigación, tales como los estudios sobre el desarrollo económico de la región, estudios sectoriales específicos, diseño de estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales; y
- actuaciones de fomento para la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de los estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, estudios de viabilidad de las mismas, y la difusión y formación de todo ello.

vi) **Servicios de Capacitación** empresarial y asesoramiento y capacitación en la utilización de las nuevas técnicas y equipos.

A.2) Entre los instrumentos no financieros se encuentran también aquellos otros orientados a la **provisión de infraestructura**, ya sea mediante instrumentos tradicionales o nuevos instrumentos.

Figuran entre los **instrumentos tradicionales** la provisión de polígonos industriales, pabellones industriales, y las acciones para la mejora del medioambiente. La provisión de polígonos industriales puede incluir la oferta de terrenos e infraestructura a bajo coste (ya sea en alquiler o compra), así como el acceso a servicios comunes (sistemas de comunicaciones, asesoramiento contable y empresarial, salas para reuniones y sede provisional de nuevos emprendimientos empresariales, gestión común de comercialización, etc.), todo lo cual supone un respaldo a la creación de nuevas empresas y empresarios regionales o locales.

La relación de **nuevos instrumentos** en la provisión de infraestructura incluye los Institutos Tecnológicos Sectoriales, Parques Tecnológicos y Centros de Innovación Empresarial.

a) Los **Institutos Tecnológicos Sectoriales** suelen configurarse como asociaciones de empresas regionales, en ocasiones de forma concertada con entidades de consultoría y capacitación en investigación y desarrollo (I+D), cuyo objetivo es la investigación y prestación de algunos servicios avanzados a la producción de carácter sectorial.

Se forman así Institutos Tecnológicos del Calzado, Mueble, Cerámica, etc., los cuales prestan servicios a sus asociados en asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación específica sectorial a mano de obra.

La financiación suele ser mixta, una parte sufragada por cuotas de los asociados (empresarios privados del sector correspondiente) y otra parte con fondos públicos regionales o locales. De este modo, se concentran recursos técnicos que permiten a las empresas de pequeña dimensión (PYMES y microempresas regionales o locales) acceder al conocimiento de las posibilidades efectivas de innovación tecnológica en su campo específico de producción, facilitándoseles igualmente el observatorio de las tendencias de los respectivos mercados en ese sector, el conocimiento de las posibilidades de subcontratación de empresas vinculadas al sector (Bolsa de Subcontratación), o las posibilidades de cooperación estratégica interempresarial.

b) Los **Parques Tecnológicos** constituyen un tipo de polígonos o emplazamientos destinados a acoger entidades consultoras, laboratorios científicos, entidades de capacitación tecnológica, o empresas (locales o foráneas) que realicen investigación aplicada o actividades de I+D, así como empresas que utilizan o desarrollan nuevas tecnologías. Se trata de concentrar actividades generadoras de innovaciones, a fin de generar suficientes sinergías en la difusión y adaptación de tecnologías de aplicación en la región.

Se da, pues, una colaboración de estas empresas con Universidades y Centros de Investigación, que permiten facilitar los contactos y vinculaciones entre los empresarios y los investigadores en el territorio.

Para hacer atractivo este tipo de trabajo destinado a la producción, adaptación y difusión territorial de conocimientos, los Parques Tecnológicos suelen situarse en un entorno medioambiental de alta calidad, con un cuidado especial por la imagen territorial, diseño de edificios, normas reguladoras de ocupación de los mismos, existencia de servicios generales comunes e, incluso, presencia de

algunos Institutos Tecnológicos Sectoriales o Centros de Innovación Empresarial.

c) Los **Centros de Innovación Empresarial** actúan como viveros o incubadoras de empresas mediante la identificación, selección y promoción de nuevos proyectos empresariales. Para ello aportan locales y servicios administrativos, prestando una tutela y asistencia específica a la creación de empresas, en una actividad que supone, de hecho, una transferencia de tecnologías productiva y de gestión.

Su función última es facilitar, desde los primeros pasos, la emergencia de nuevos emprendimientos productivos, convirtiendo las buenas ideas de negocios en actividades empresariales viables, y ayudando a crear con ello empresarios innovadores en el ámbito regional o local.

En la Unión Europea existe una Red de Centros de Empresa e Innovación (CEIs), que supone un respaldo a este tipo de iniciativas de la política económica regional. Dicha Red Europea de CEIs facilita puntos de encuentro para iniciativas empresariales, así como programas específicos que posibilitan información de experiencias y actividades, así como oportunidades de empresas mixtas o compartidas.

B) Finalmente, hay que referirse a los **instrumentos financieros**, esto es, subvenciones, préstamos o créditos, subsidios a los tipos de interés, concesión de garantías o avales bancarios, y formas de participación en el capital, ya sea mediante préstamos o con la modalidad de capital-riesgo.

Las **Subvenciones** pueden cubrir una parte del coste de la inversión, de la formación de los recursos humanos, la deslocalización territorial, etc. Los **Préstamos y Créditos** a tipos de interés preferente, así como los **Subsidios a tipos de interés** suelen concederse básicamente para financiar capital fijo (edificios, instalaciones, maquinaria, etc.), más que para financiar capital circulante.

Por último, además de asegurar la existencia de **Sociedades de Garantía y Avales** de PYMES en la región, hemos de citar las **Participaciones en el Capital** de empresas, las cuales pueden presentar diversas variantes. Unas veces, a través de la participación de recursos públicos en sectores considerados estratégicos desde el punto de vista regional o local, y que se encuentren en dificultades. Otras veces, mediante participaciones bajo la modalidad de **capital-riesgo**, con las cuales se lleva a cabo una participación temporal (y normalmente minoritaria) de capitales públicos en la naciente empresa, compartiéndose de ese modo los riesgos, beneficios y pérdidas, según los casos.

En realidad, el deslinde entre las medidas directas o eminentemente financieras y las medidas indirectas (o no financieras) no siempre es fácil. Todas ellas suelen involucrar aportes financieros de uno u otro modo. De todos modos, aquí se entiende por instrumentos financieros los que permiten de forma directa e inmediata un flujo de capitales a una empresa, con la finalidad de financiar una inversión en activo fijo o circulante.

La mayor parte de estas aportaciones suelen reservarse para sectores o actividades delimitadas, siendo lo normal que las mismas posean un carácter temporal, para intentar ayudar a esos sectores en dificultades de adaptación a los cambios del contexto de reestructuración económica internacional, buscando su reconversión a una organización productiva más eficiente y competitiva.

Además de este objetivo general, los incentivos financieros persiguen otros objetivos más particularizados, como el impulso de las actividades de I+D, exportación regional, capacitación profesional, logro de economías de energía o de materias primas, medidas contra la contaminación ambiental, ayuda a PYMES, etc.

Como se aprecia, todo este conjunto de instrumentos, financieros y no financieros, responden a un diseño y lógica de desarrollo endógeno, en el que se focaliza la atención prioritaria a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas sustantivas en la base productiva y tejido empresarial regional, a fin de hacer posible una mayor difusión del crecimiento económico y generación de empleo, junto a un fortalecimiento de la economía territorial.

No entender la necesidad de este tipo de enfoque y quedarse tan sólo en el control de los grandes agregados macroeconómicos, puede suponer, por tanto, el retraso del propio proceso de desarrollo nacional, regional y local. De ahí que el territorio desempeñe un papel tan decisivo en la actual fase de reestructuración económica crucial en que nos encontramos.

Santiago, 20 de Febrero de 1996

BIBLIOGRAFIA

- ALBURQUERQUE, F.: Espacio, territorio y desarrollo económico local, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, LC/IP/R.160, 6 Noviembre 1995.
- BOISIER, S.: Modernidad y territorio, Magister en Economía y Gestión Regional, Universidad Austral de Chile, 1995.
- del CASTILLO, J. (dir.): "Iniciativas locales de empleo y declive industrial", Informes OCDE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- : "Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración", Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia 22-26 Junio, 1992. Documento ILPES, Santiago Chile, CPRD-D/121.
- CURBELO, J.L.;
ALBURQUERQUE, F.;
de MATTOS, C. y
CUADRADO, J.R.: Territorios en transformación. Análisis y propuestas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Científicas, Madrid, 1994.
- ECHEVARRIA, M.C.: "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2387, Madrid, 18-24 Octubre 1993.
- IMPI: Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial 1994-99, Madrid, Julio de 1994.
- RICO, A.;
MAFE, J. y MAS, F.: "Innovación e Institutos Tecnológicos Sectoriales en la Comunidad Valenciana", Economía y Sociedad, Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid, Diciembre 1988.
- del RIO, C. y
CUADRADO, J.R.: "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional", en Territorios en transformación. Análisis y propuestas, op. cit.
- VELASCO, R.: "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional europea", en Territorios en transformación. Análisis y propuestas, op. cit.