

# **NOTAS SOBRE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL**

En septiembre de 2009 y 2010 terminé la redacción de estas notas sobre las Agencias de Desarrollo Regional, a partir de otros artículos míos anteriores y diversa documentación existente sobre el tema. Dicho trabajo nunca llegó a publicarse, de modo que tras una somera revisión, lo presento ahora para su difusión en internet ya que creo que sigue teniendo utilidad.

**Madrid, 8 de Octubre 2012**

**Francisco Alburquerque**

## ÍNDICE

### **1. La política de fomento productivo y desarrollo empresarial**

- 1.1 Un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial.
- 1.2 Los principales cambios de la política industrial.
- 1.3 La vinculación de las políticas de fomento productivo y de desarrollo territorial.

### **2. La política regional en la práctica: la experiencia de la Unión Europea**

- 2.1 La política regional de la Unión Europea.
- 2.2 La política de apoyo a las Pymes en la Unión Europea.

### **3. Las Agencias de Desarrollo Regional**

- 3.1 Evolución y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 3.2 Definición y orígenes de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 3.3 Tipología y recursos financieros de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 3.4 Funciones principales de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 3.5 Importancia de la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción de las Mipymes locales.
- 3.6 Estructura organizativa y factores de éxito de las Agencias de Desarrollo Regional.

### **4. Nuevos temas de la agenda de las Agencias de Desarrollo Regional y lecciones de la experiencia**

- 4.1 Identificación y fomento de clusters en el territorio.
- 4.2 Los sistemas territoriales de innovación.
- 4.3 Lecciones aprendidas de las Agencias de Desarrollo Regional en los países desarrollados.
- 4.4 La experiencia de las Agencias de Desarrollo Regional en la España de las Autonomías.
- 4.5 Resumen de lecciones aprendidas del funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional.

## **1. LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL**

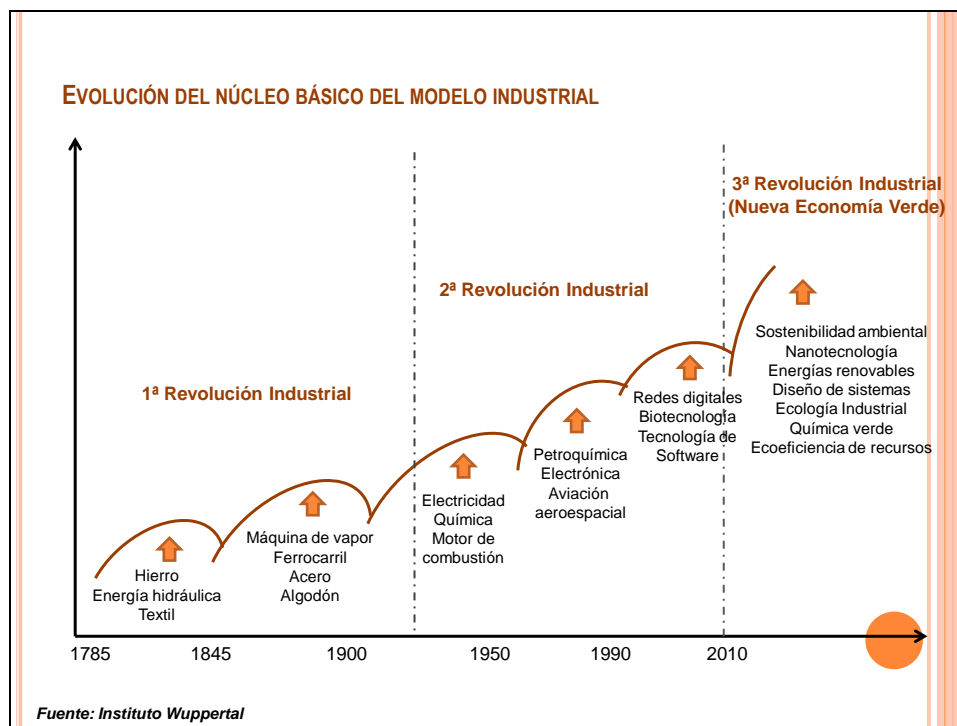
La política de fomento productivo y empresarial o, en la expresión más comúnmente utilizada en los países desarrollados, la *política industrial*, ha conocido durante las últimas décadas, una importante transformación que ha alterado sus contenidos, sus mecanismos e instrumentos, así como sus estrategias de intervención.

En América Latina y el Caribe, sin embargo, desde los años ochenta del siglo pasado, el predominio extensivo de los planteamientos en favor de la desregulación y el libre juego de las fuerzas del mercado, ha demorado considerablemente un aprendizaje que en la práctica exige una acción coordinada de los diferentes actores desde cada uno de sus territorios o, en otras palabras, la inclusión de la dimensión territorial en el diseño de dichas políticas, superando su diseño sectorial, a fin de ganar eficacia y eficiencia en la implementación de las mismas. Hay que recordar que los planteamientos neoliberales han tenido en la práctica un impacto muy desfavorable, colaborando a la destrucción de buena parte del tejido empresarial en los países de América Latina y Caribe, en especial entre las microempresas y Pymes locales, lo cual ha limitado los avances en la lucha contra la pobreza y la inequidad en la región.

La reflexión que en este trabajo se hace acerca de las Agencias de Desarrollo Regional trata de aprender de las buenas prácticas existentes en este campo en los países de la OCDE y América Latina, a fin de incorporar reflexiones que ayuden a la toma de decisiones apropiadas en relación con el fomento del desarrollo económico, la innovación territorial y el empleo desde los diferentes ámbitos locales.

### **1.1 Un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial**

El nuevo enfoque de la política de fomento productivo y empresarial se encuentra relacionado con los factores que acompañan la fase de reestructuración y cambio estructural en la economía mundial, basada en la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como “factor clave” del nuevo paradigma tecnoeconómico (Pérez, 1986). A ello se unen actualmente las exigencias de la sostenibilidad ambiental en los procesos productivos y productos, lo que implica, de hecho una nueva revolución industrial (ver Gráfico 1.1).



Dicho cambio estructural se orienta por la incorporación de innovaciones productivas (tecnológicas, de gestión, sociales, institucionales y ambientales) que suponen un mayor valor agregado de conocimiento y la apuesta por la calidad y la diferenciación mediante modelos de organización productiva que complementan los tradicionales enfoques sectoriales y de carácter generalista, con una creciente valorización de los entornos territoriales, a fin de asegurar las *economías externas* positivas que sustentan la existencia de ventajas competitivas dinámicas.

Junto a la importancia de las grandes empresas y las economías de escala, han ido identificándose también en estos años otros factores determinantes de la *competitividad empresarial*, relativos a las características del *entorno territorial* de infraestructuras e instituciones de apoyo presentes en los emplazamientos donde se localizan las empresas en sus respectivas cadenas productivas y *clusters*.

La identificación de agrupamientos sectoriales de empresas en los territorios (*clusters*), la formación de redes y la cooperación entre empresas, así como la búsqueda de las *economías de gama* basadas en la calidad y la diferenciación productivas, la sostenibilidad ambiental, el eficiente funcionamiento del mercado de trabajo local, o la creación de sistemas territoriales de innovación (I+D+i) son, entre otros, aspectos fundamentales de esta nueva política de fomento productivo y empresarial, la cual concede una importancia decisiva a la incorporación de innovaciones, la cooperación empresarial, el desarrollo de competencias o capacidades laborales, empresariales y territoriales, la gestión empresarial y tecnológica, y la formación de los recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales.

La interacción de estos factores ha dado origen, pues, a un nuevo enfoque de política de fomento productivo donde las instituciones de representación empresarial tienen nuevas funciones que desempeñar, conjuntamente con las microempresas y pequeñas y medianas empresas presentes en las aglomeraciones productivas territoriales, conjuntamente con las autoridades gubernamentales, tanto las del nivel central como los gobiernos regionales, provinciales y municipales, y con el sector de conocimiento, es decir, universidades, educación y asistencia técnica.

En definitiva, el cambio estructural y las mayores exigencias competitivas planteadas por el contexto de la globalización, junto a los procesos de integración económica a nivel internacional, han alterado las circunstancias de la competitividad haciendo emerger un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial, lo cual plantea un nuevo rol de las administraciones públicas, así como la necesidad de la concertación público-privada como componentes de este nuevo enfoque de política.

En este contexto, la nueva política de fomento productivo y empresarial debe comprenderse en un sentido amplio, más allá de la atención hacia la problemática de las grandes empresas, ofreciendo una visión de futuro dirigida también al conjunto de los *sistemas productivos locales*, a fin de crear y garantizar condiciones de fortalecimiento de la base productiva de los respectivos territorios, sin limitarse –por tanto- a las tradicionales políticas de carácter sectorial dirigidas a la reconversión, la promoción y mejora de sectores concretos.

## 1.2 Los principales cambios de la política industrial<sup>1</sup>

La experiencia internacional muestra una serie de tendencias en la política industrial que suponen un cambio en los contenidos, los mecanismos y las estrategias de intervención (OCDE, 1991).

### a. Nuevos contenidos

Por lo que se refiere a los *nuevos contenidos de la política industrial* cabe señalar los siguientes:

- Importancia de las *políticas industriales de corte microeconómico* como elemento complementario a las actuaciones de carácter macroeconómico que fueron objeto de atención predominante de la política económica de muchos países hasta fechas muy recientes.

---

<sup>1</sup> El término “industrial” se entiende aquí en el sentido amplio de transformación productiva, cualquiera sea el sector de actividad económica. De este modo la acepción de *política industrial* se utiliza en este trabajo de forma equivalente a la de política de fomento productivo y empresarial.

- El *carácter proactivo de las actuaciones públicas* en materia de política industrial, frente al tradicional carácter pasivo de la misma, basada en la concesión de incentivos financieros y subvenciones.
- La creciente *interdependencia entre industria y servicios*, que hace que la competitividad industrial dependa tanto de las actividades directamente productivas como de los servicios ligados a las mismas.
- La relevancia de las *políticas de carácter horizontal*, dirigidas a crear *entornos territoriales* favorables a la competitividad empresarial.

Entre las políticas de carácter horizontal cabe destacar, a su vez:

- La *formación de recursos humanos* y la especialización y calificación profesional según las potencialidades y oportunidades de cada base productiva territorial.
- La prioridad dada a la *promoción empresarial de las microempresas y pequeñas y medianas empresas*, que constituyen la gran mayoría del tejido empresarial de cualquier país, con una incidencia muy relevante en la ampliación del mercado interno así como en la generación del empleo e ingreso de amplias capas de la población.
- El establecimiento de vinculaciones permanentes (o “estructuras de interfaz”) entre el sector de conocimiento (universidades, centros de servicios de consultoría y asistencia técnica, entre otros) y las microempresas y Pymes, que son demandantes del mismo. En otras palabras, el establecimiento de relaciones que aseguren la incorporación de innovaciones en cada ámbito territorial (*sistemas territoriales de innovación*).
- La adecuada atención a las características específicas del medioambiente de cada territorio, a fin de diseñar políticas de carácter sostenible ambientalmente, las cuales no se limitan a evitar los impactos sobre el medioambiente y la dotación de recursos naturales no renovables, sino que utilizan la *producción ecoeficiente* y la *producción ecológica* como una apuesta competitiva del territorio, mostrando que la valorización del medio natural es un activo fundamental del desarrollo económico territorial.

Como se aprecia, se trata de medidas orientadas a la creación de *entornos territoriales* favorables para el desarrollo innovador y la competitividad de las empresas, una cuestión en la cual las entidades de representación empresarial tienen grandes posibilidades para promover acciones de desarrollo y articulación productivas en el amplio espectro de políticas que se esboza, participando activamente en la elaboración público-privada de las estrategias de desarrollo territorial y facilitando la coordinación interinstitucional en las políticas de fomento productivo y generación de empleo.

Otras medidas de carácter horizontal en el marco de la nueva política industrial se refieren a aspectos como los siguientes (Barroeta y Del Castillo, 1996):

- Mejora del *acceso a la información* sobre innovaciones, tecnologías, productos, procesos productivos, mercados y competidores, y asistencia técnica para la evaluación de proyectos viables entre las microempresas y Pymes desde los respectivos territorios.
- *Asistencia técnica a las microempresas y Pymes* para facilitar los procesos de asociación productiva entre ellas, así como la asimilación de nuevas tecnologías, la incorporación de innovaciones productivas y de gestión, y el acceso a mercados más exigentes.
- Una *estructura impositiva* que favorezca la inversión en investigación y desarrollo para la innovación y la adquisición de nuevos equipos.
- Aumento del número de estudiantes y del nivel de los mismos en las especialidades tecnológicas, y *dignificación social de la formación profesional y del papel de los empresarios*.
- Mejora de las *infraestructuras y equipamientos básicos* que redundan en mejoras de productividad de las empresas en los respectivos territorios.
- Un *marco legal y jurídico apropiado* al desarrollo de las microempresas y Pymes.

Como puede apreciarse, se requiere un tipo de políticas “multinivel” así como una eficiente coordinación entre las actuaciones de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, en cooperación con el sector privado.

La importancia concedida al despliegue de las políticas de carácter horizontal no invalida la relevancia de las políticas sectoriales ni la que poseen las políticas que deben seguir alentándose desde el gobierno central. Sin embargo, puede advertirse que cada vez más el concepto de *sector* es reemplazado por una visión más integrada de los elementos de los que depende la competitividad empresarial, es decir, los agrupamientos productivos o *clusters*, de un lado, y las características del *entorno territorial innovador*, de otro, lo cual obliga a complementar el tradicional enfoque sectorial con una aproximación *territorial*, a fin de alentar los espacios de colaboración público-privada que ello requiere.

### b. Nuevos mecanismos

Junto a los cambios de contenido, la política industrial ha experimentado también importantes transformaciones en los mecanismos utilizados para su implementación, entre los cuales hay que destacar:

- La utilización de mecanismos de *descentralización* territorial en el diseño de las políticas de fomento productivo y empresarial, así como en las políticas activas de empleo.
- La relevancia de la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (central, regional, provincial y municipal).
- La trascendencia de la *cooperación público-privada* de los actores socioeconómicos territoriales.

La *descentralización* facilita un mejor conocimiento de la realidad socioeconómica y empresarial de cada territorio, y posibilita un mayor acercamiento a los actores, las necesidades y las circunstancias específicas del mismo. Igualmente, ello incrementa la capacidad de convocatoria y movilización de dichos actores y la facilidad para alcanzar acuerdos de concertación territorial por el desarrollo económico y el empleo.

El mayor conocimiento de la realidad económica, social y cultural que se deriva de la proximidad a los diferentes territorios permite un diseño más específico de la política de fomento productivo, basado en la cooperación de las grandes empresas con las microempresas y Pymes de su entorno, así como con las instituciones de apoyo y el conjunto de autoridades regionales y locales. De este modo, se consigue incrementar de forma sustantiva la capacidad para movilizar de forma más eficaz los recursos humanos y materiales existentes, permitiendo aprovechar las ventajas de un diseño de políticas adaptado a las necesidades y potencialidades de cada ámbito territorial.

Entre las ventajas potenciales más relevantes de la descentralización se encuentran:

- El mejor conocimiento de la realidad empresarial, socio-cultural e institucional de cada territorio.
- La mayor capacidad de identificación y movilización de los recursos endógenos.
- La facilidad para identificar objetivos de política de acuerdo con los actores territoriales.
- La capacidad para impulsar una cultura emprendedora territorial y un sistema más abierto a la incorporación de innovaciones.

Las autoridades territoriales (regionales, provinciales o municipales) son así protagonistas potenciales de la concepción e implementación de la política de fomento productivo y empresarial, la cual deja de ser monopolio exclusivo del nivel central del Estado. En este sentido, se utiliza el denominado *principio de*



*subsidiariedad*, que plantea la asunción de responsabilidades en el nivel institucional donde las actuaciones pueden ser realizadas de la manera más eficiente posible.

Hay que insistir en que la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos regionales o locales como mecanismo para reforzar la eficiencia de las actuaciones de la política de fomento productivo y empresarial, no supone una menor relevancia de las actuaciones del nivel central del Estado. De ahí que la *coordinación institucional* entre los diferentes niveles de las administraciones públicas sea un tema fundamental entre los nuevos mecanismos de la política de fomento productivo y empresarial, sobre todo en el contexto de la globalización, que plantea mayores exigencias competitivas y, por tanto, una organización eficiente basada en un mayor grado de coordinación y cooperación en materia de innovación tecnológica, organizativa e institucional.

La nueva política industrial o de fomento productivo y empresarial exige hoy, pues, como mecanismo complementario al clásico diseño de las políticas estratégicas sectoriales desde la administración central del Estado, una actuación *proactiva* de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales), sin que ello signifique negar las funciones encomendadas a los organismos del nivel central. En concreto, las responsabilidades de carácter estratégico en materia de política de fomento productivo y empresarial pueden seguir estando en el nivel central del Estado, compartiendo con las autoridades regionales o provinciales parte de las funciones dirigidas a la creación de entornos territoriales favorables a la innovación empresarial, mientras que aquellas funciones que requieren un contacto más directo y fluido con las empresas pueden ser más fácilmente asumibles por parte de las autoridades territoriales en aras de la mayor eficiencia que ello conlleva y de la concreción de la *cooperación público-privada* que se requiere entre el sector público, el sector privado empresarial y el sector de conocimiento desde cada ámbito territorial.

Este planteamiento requiere, por tanto, una madurez suficiente en las relaciones entre el sector público y el sector privado empresarial, con la asunción de sus roles respectivos. Desde la esfera pública se trata de facilitar, entre otros, aspectos decisivos como:

- La apertura de espacios de diálogo y concertación de actores en los diferentes territorios;
- La movilización y participación de dichos actores para la discusión de las estrategias de desarrollo territorial y la construcción del *capital social* y la *gobernanza* que requieren dichos procesos;
- La dotación y calidad de las infraestructuras y equipamientos básicos.
- La construcción de sistemas territoriales de formación de recursos humanos y sistemas territoriales de investigación y desarrollo para la innovación territorial (I+D+i).

## CAPITAL SOCIAL

El *capital social* son las normas y redes que permiten a la gente actuar de manera colectiva. Se trata de las instituciones, relaciones, actitudes y valores que determinan las interacciones entre las personas, lo que supone, a su vez, una red social que produce utilidades y beneficios para las personas que participan en la misma. Las comunidades que cuentan con un conjunto amplio y diverso de relaciones sociales y de asociaciones cívicas, se encuentran en mejor situación para resolver sus problemas o para satisfacer sus necesidades.

Fernando Barreiro: *Capital Social y Desarrollo Territorial*, 2007.

Por su parte, el sector privado empresarial debe desplegar sus roles de organización de la producción, buscando la eficiencia en las relaciones existentes en las cadenas productivas y *clusters* desde sus respectivos ámbitos territoriales. Nada de esto se hace de forma espontánea por las fuerzas del mercado, pero tampoco es concebible el diseño y puesta en marcha de la política de fomento productivo sin la participación activa de los usuarios de la misma, es decir, los empresarios, que son los que enfrentan en la práctica las exigencias del actual cambio estructural en un contexto de mayores exigencias competitivas en los mercados.

Esto obliga, naturalmente, a dar prioridad a la *cooperación público-privada* como otro de los mecanismos fundamentales de la nueva política de fomento productivo y empresarial, lo que en la práctica equivale a la introducción de cambios en la dinámica social y en la cultura predominante, ya que todas estas tareas son una “cuestión de Estado” y no una tarea partidaria.

Así pues, el despliegue de los nuevos mecanismos de la política de fomento productivo para el desarrollo de la competitividad empresarial, se traduce en actuaciones dirigidas a la construcción de *entornos territoriales* favorecedores de la incorporación de innovaciones en los diferentes sistemas productivos locales, generando de ese modo oportunidades productivas y de empleo, lo cual requiere, asimismo, una *política activa de empleo* a nivel territorial, que asegure la capacidad de los recursos humanos para capturar las citadas oportunidades.

De ese modo, la búsqueda de la competitividad empresarial y territorial se orienta, asimismo, por los objetivos de la *inclusión social*, esto es, la mejora de las condiciones laborales y la calidad de los recursos humanos, que constituyen objetivos funcionales al logro de ventajas de futuro en la actual sociedad basada en el conocimiento.

## GOBERNANZA

*Gobernanza* no es lo mismo que gobierno, ya que incluye la capacidad institucional en la gestión y administración pública, con participación de los diferentes actores, esto es, gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil. Se trata, pues, de un concepto que alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales, públicos y privados.

El concepto moderno de *gobernanza* alude a una nueva forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercían su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la gobernanza los diferentes actores, públicos y privados, y las instituciones, participan y cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Finalmente, la importancia de la cooperación público-privada entre los mecanismos de la nueva política de fomento productivo y empresarial exige reconocer la oportunidad de promover los necesarios *acuerdos territoriales suprapartidarios* y la creación de instituciones intermedias con capacidad para intermediar, a fin de facilitar la identificación de la demanda subyacente de innovación en el tejido empresarial de cada ámbito territorial, y adecuar una oferta eficiente de servicios de desarrollo empresarial en cada caso.

### *c. Nuevas estrategias de intervención*

Como hemos señalado, junto a la tradicional política sectorial, en el nuevo enfoque del fomento productivo y empresarial se dedica una atención especial a las políticas de carácter horizontal orientadas a la mejora del entorno territorial donde se ubican las redes de empresas y *clusters*. En ello destacan, como hemos visto, la importancia de la introducción de innovaciones productivas y la generación de nuevas empresas, la creación de redes de cooperación empresarial, la formación de recursos humanos calificados y el acompañamiento de políticas activas de empleo, a fin de asegurar la cohesión económica y social, así como la sostenibilidad ambiental.

En este sentido, lo primero que hay que destacar es que en el debate sobre la forma de incorporación de los nuevos contenidos y mecanismos de la política de fomento productivo y empresarial no existen recetas o modelos a seguir, sino experiencias diferenciadas, según el perfil y circunstancias concretas de cada caso. De todos modos, el debate ya no es el de la conveniencia o no de diseñar o aplicar una política de fomento productivo, sino el de cómo hacerlo (Audretsch, 1992).

En concreto, el debate actual se centra en las diferentes formas de incidir, de modo indirecto, sobre la competitividad de las empresas, y la polémica aparece a la hora de valorar la capacidad de dotar de una coherencia estratégica a ese conjunto de acciones, de establecer la extensión que esa coherencia debe tener (es decir, qué tipo de actuaciones se debe considerar que forman parte de la política de fomento productivo) y, muy especialmente, de determinar el nivel de presión que las decisiones del sector público deben ejercer sobre las empresas y los agentes individuales (Del Castillo y otros, 1992).

De hecho, al analizar las experiencias internacionales se puede observar cómo las distintas respuestas a estas cuestiones han acabado perfilando formas de intervención y, por tanto, políticas de fomento productivo y empresarial, muy diferentes. En términos generales, los países con economías más sólidas y competitivas internacionalmente disponen de gobiernos mucho más proactivos que incursionan en la toma de decisiones estratégicas que integran en su concepción y desarrollo a los grupos empresariales y el sector de conocimiento.

Todo esto se refuerza, aún más, en el contexto actual de acumulación de desafíos en el terreno de la *política medioambiental y energética*, con la necesidad de avanzar de forma más decidida en el campo de las *energías renovables*, frente a las exigencias de una nueva reconversión industrial y tecnológica orientada por la creciente incorporación de formas de *producción ecoeficiente*, producción limpia y producción ecológica (Fussler, 1998).

En este sentido, conscientes de la importancia de la tecnología como factor clave de competitividad, podemos resumir algunas de las principales líneas de actuación de las nuevas estrategias de política:

- Importancia de las políticas de apoyo a la innovación tecnológica y medioambiental, tanto a nivel central como territorial.
- La generación de *Agencias de Desarrollo Territorial*, como organismos de carácter mixto, es decir, público-privado, y con una orientación esencialmente técnica, para instrumentar las estrategias adoptadas por el acuerdo de los diferentes actores territoriales, a fin de implementar las medidas de diversificación y transformación productiva de cada territorio, así como las relacionadas con la observación de los mercados locales de trabajo y la prestación de servicios para el empleo.

En el primer punto destaca la necesidad de orientar la potencialidad de los sistemas nacionales de Ciencia y Tecnología hacia el fortalecimiento, promoción y coordinación de *sistemas territoriales de innovación*, tratando de evitar la frecuente desvinculación existente entre las actividades de incorporación y aplicación de las innovaciones productivas, de un lado, y las rutinas habituales de los científicos, a veces orientados de forma casi exclusiva hacia la producción de artículos en revistas de excelencia académica, pero que

tienen una aplicación limitada o nula para la incorporación de innovaciones concretas al no asegurar la relación con los actores territoriales.

Las regiones o territorios en general, pueden utilizar, como vemos, nuevos instrumentos de fomento productivo y empleo, como son las *Agencias de Desarrollo Territorial*, con el fin de incorporar la especificidad de su perfil productivo y de empleo en sus estrategias de desarrollo. Esta selectividad estratégica es especialmente importante para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos orientados a favorecer los sistemas productivos locales y priorizar la inversión en redes de infraestructura empresarial y apoyo a la innovación.

Sin embargo, este tipo de actuaciones de carácter horizontal que el nuevo enfoque incorpora, precisa de una mentalidad emprendedora que permita aprovechar los resultados de estas políticas. La existencia de este tipo de actitudes culturales para enfrentar de forma creativa el cambio estructural requiere, pues, una "*atmósfera industrial*" (Marshall, 1890) apropiada, lo cual subraya la importancia de contemplar las características específicas de cada territorio o región. Por tanto, el fomento del dinamismo de las entidades territoriales, la elaboración colectiva de estrategias de desarrollo local y la densidad de relaciones entre los actores territoriales, son factores decisivos para que el territorio se convierta en *sujeto activo* de la política de fomento productivo y empresarial.

De este modo, la incorporación del enfoque de desarrollo territorial a la política de fomento productivo y empresarial tiene la finalidad de colaborar de forma colectiva a la construcción de entornos territoriales favorables a la innovación y la competitividad empresarial, siendo las *Agencias de Desarrollo Territorial* un instrumento importante.

### **1.3 La vinculación de las políticas de fomento productivo y de desarrollo territorial**

Como se ha señalado, las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial tienen como finalidad última la ampliación de las actividades económicas y la mejora de la competitividad del tejido empresarial. De esta forma, se incluyen en el ámbito de estas políticas actuaciones muy variadas, como las regulaciones en mercados concretos, la formación específica para mejorar la calificación de los recursos humanos, la dotación de infraestructuras específicas y servicios de desarrollo empresarial para pequeñas y medianas empresas, o el establecimiento de incentivos financieros, fiscales u otros para fomentar los emprendimientos innovadores de carácter sostenible.

Pero, junto a una amplia gama de actuaciones *desde la oferta* existe también como finalidad la de hacer aflorar las necesidades de la demanda de modernización y transformación productivas entre el colectivo de

microempresas y Pymes las cuales, por sí solas, encuentran importantes dificultades para ello.

La experiencia europea occidental en el diseño de este tipo de políticas, contempladas dentro de la expresión más genérica de “política industrial”, constituye un ejemplo singular del cual pueden extraerse enseñanzas provechosas, no en el sentido de pretender una imitación de las mismas, sino en el de contemplar un enfoque integrado de las políticas empresariales y territoriales.

En realidad, el Tratado de Roma que creó la Comunidad Europea en 1957 no contenía competencias específicas en materia de política industrial, más allá de la regulación de los sectores estratégicos incluidos en el Tratado de París constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Pero la paulatina pérdida de competitividad internacional de la industria europea a partir de los años setenta, así como la creciente exposición a las exigencias del nuevo paradigma tecnoeconómico y organizacional, obligaron a un planteamiento activo en los ámbitos de la política industrial y la política de innovación para el desarrollo.

De este modo, en los diferentes países de la Unión Europea se ha ido desplegando, a lo largo de las últimas décadas, una activa política industrial y de innovación empresarial (con focalización principal en las Pymes), *de forma combinada con una renovada política de desarrollo territorial*. Esta matriz de políticas e instrumentos condensa en la práctica un proceso de aprendizaje en el cual la principal lección ha sido, muy posiblemente, la de “aterrizar” o contextualizar territorialmente las políticas de fomento productivo y de desarrollo empresarial, a fin de lograr su mayor eficacia y eficiencia.

En otras palabras, ello ha supuesto la necesidad de avanzar desde el tradicional enfoque *sectorial* de dichas políticas al planteamiento fundamentalmente *horizontal e indirecto* de las mismas, tratando en todo momento de fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y repartiendo las responsabilidades entre las empresas y el sector público, siendo el papel principal de este último el de crear un entorno territorial dinámico favorable al fomento productivo, superando los enfoques sectoriales.

Este *enfoque horizontal y territorial* articula un conjunto de actuaciones prioritarias para reforzar la competitividad empresarial a través de varios ejes estratégicos fundamentales:

- *Fomento de las inversiones inmateriales* para introducir la calidad y las innovaciones tecnológicas y de gestión, y para facilitar la cualificación de los recursos humanos según los requerimientos de los sistemas productivos locales.

- *Desarrollo de la cooperación empresarial y proyección hacia los mercados externos*, facilitando el marco para que los agentes económicos encuentren espacios de colaboración, especialmente entre las Pymes.
- *Impulso de reglas de competencia equitativa*, las cuales justifican la prioridad de los apoyos a las Pymes no sólo por razones de equidad y desarrollo regional (dada su importancia desde el punto de vista del empleo e ingreso y su presencia difusa en el territorio), sino también para tratar de equiparar sus condiciones de competitividad en los mercados frente a las grandes empresas.
- *Modernización de las Administraciones Públicas*. Las tradicionales prácticas administrativas y de gestión pública organizadas desde Ministerios sectoriales y con una estructura centralista, no se corresponden con los requerimientos de competitividad exigida a las actividades productivas y empresariales, ni a la horizontalidad de las políticas que ello conlleva. Esto exige la modernización de la estructura, funcionamiento y modos de intervención de las entidades públicas, lo cual implica el avance de los procesos de descentralización, la redefinición de los objetivos del servicio público, la agilización de procedimientos administrativos y el incremento de la transparencia, entre otras medidas de reforma de la función pública, a fin de buscar espacios de corresponsabilidad junto al sector privado para el logro de los grandes objetivos del fomento productivo y el desarrollo empresarial desde cada territorio.
- A ello se ha venido a añadir, posteriormente, el conjunto de políticas vinculadas a la sostenibilidad medioambiental, que introducen exigencias fundamentales en las formas de producción y consumo, tanto en el ámbito urbano como rural.

A modo de visión general se exponen a continuación (**Cuadro 1.2**) los tipos de intervención habituales en la experiencia de implantación de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial por los gobiernos regionales (Comunidades Autónomas) en España.

Como se aprecia, este conjunto de ejes estratégicos y líneas de intervención define una política de fomento productivo y empresarial en la que pierden importancia las anteriores políticas de corte sectorial, y se combinan eficazmente las políticas de corte horizontal en apoyo de la innovación productiva y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, con el diseño de las mismas *desde los diferentes ámbitos territoriales*. Se trata, en definitiva, de nuevos planteamientos que vienen mostrando superiores resultados ante la fase actual de transición tecnológica, cambio estructural y auge de la globalización y competitividad en los mercados.

## CUADRO 1.2: TIPOLOGÍA DE INTERVENCIONES EN FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL POR LAS REGIONES

<p><b>REDES TERRITORIALES DE APOYO A LAS PYMES</b></p> <p>El predominio de las empresas de pequeña y mediana dimensión en el tejido productivo y las dificultades de dichas empresas para solucionar algunas de sus necesidades de modernización productiva y de gestión, hacen obligado el estímulo de la formación de redes de apoyo en materia de información o innovación, entre otras. En el área de información es necesario dar prioridad a la elaboración de las bases de datos de interés empresarial por regiones, ante la insuficiencia de la información estadística habitual, excesivamente agregada y más interesada en los indicadores de resultados que en los de capacidades de desarrollo. Por su parte, en el área tecnológica los objetivos perseguidos son potenciar la capacidad de investigación regional y conectar la investigación con las necesidades reales de las Pymes.</p>
<p><b>COOPERACIÓN EMPRESARIAL</b></p> <p>Apoyo a la colaboración entre Pymes para acceder a nuevos mercados, incorporar tecnología, compartir servicios especializados u otros insumos. Igualmente, se trata de facilitar la cooperación internacional con otras empresas para la transferencia de tecnología, distribución comercial, nuevos suministros, etc. Dentro de esta cooperación internacional hay que contar con la presencia institucional estable en el exterior, para captar inversiones o para favorecer los acuerdos con empresas foráneas.</p>
<p><b>MEJORA DEL PRODUCTO INDUSTRIAL</b></p> <p>Se incluyen las intervenciones públicas que tienen por objeto el fomento de la concepción del producto industrial, incluyéndose los programas de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) de nuevos productos y el diseño industrial.</p>
<p><b>APOYO A LA FINANCIACIÓN</b></p> <p>Prácticamente, la totalidad de las regiones tienen instrumentos financieros de apoyo a las inversiones productivas. Se trata de ayudas financieras tradicionales, como subvenciones, préstamos o bonificaciones del tipo de interés a proyectos de inversión genéricos. No obstante, la tendencia en los últimos años muestra la reducción de este tipo de apoyos genéricos, en una doble dirección: por la mayor selectividad de las ayudas a objetivos específicos (innovación tecnológica, calidad, comercialización, etc.), y por la generalización de instrumentos más avanzados de financiación como las sociedades de garantía recíproca y las sociedades de capital riesgo con participación de capital público.</p>



## 2. LA POLÍTICA REGIONAL EN LA PRÁCTICA: LA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Entre la segunda mitad de los años ochenta y principios de la década de los noventa del siglo pasado se hicieron aportaciones teóricas muy relevantes en la teoría del crecimiento económico, desde la propia línea de reflexión de la economía neoclásica<sup>2</sup>, cuestionando la tradicional suposición de que el libre funcionamiento del mercado permite avanzar en la convergencia de los niveles de renta por habitante entre países o entre regiones.

Por el contrario, las regiones con *stocks* de capital y niveles de renta más bajos experimentan procesos de acumulación de capital menos intensos y menores tasas de crecimiento, lo cual dificulta la convergencia con las regiones más ricas. Asimismo, los desplazamientos de población desde los países o regiones pobres hacia otros países o regiones ricas suponen una fuga de capital humano que disminuye las posibilidades de desarrollo de los países o regiones pobres. Igualmente, el modelo de crecimiento endógeno expuesto por Romer (1990) subraya la importancia de las actividades de I+D para el crecimiento económico, lo cual ayuda a explicar la permanencia de desniveles en la tecnología y en la renta por habitante entre países y entre regiones (Martín y Sanz, 2003)

Por otra parte, los desarrollos teóricos alcanzados en el ámbito de la economía espacial que han dado origen a la denominada “nueva geografía económica” (Krugman, 1991), señalan que las *economías de aglomeración* o externalidades positivas asociadas a la concentración espacial de actividades productivas, permiten explicar que las regiones con mayor nivel de desarrollo constituyen un factor de atracción para nuevas actividades, reforzándose de este modo, procesos de acumulación de riqueza en dichas regiones. Así pues, a pesar de la existencia de factores que impulsan a algunas empresas a recurrir a una deslocalización productiva en busca de menores costes laborales o exigencias fiscales o medioambientales más laxas, los factores de atracción de las aglomeraciones productivas resultan predominantes.

Es evidente, pues, que la política regional dispone así de una justificación teórica adicional a la hora de enfrentar los importantes desequilibrios territoriales existentes en la economía real. En la práctica, los países desarrollados vienen aplicando desde mediados del siglo XX políticas de desarrollo regional con este objetivo.

---

<sup>2</sup> Romer (1986, 1990), Lucas (1988).

## LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA

En la actualidad, la Unión Europea genera el 43% de su producción únicamente en el 14% de su territorio, en el pentágono formado por Londres, Hamburgo, Munich, Milan y París, en el que reside un tercio de su población.

Las disparidades económicas y sociales son considerables y se han ahondado tras la ampliación de la Unión Europea en los últimos años. Así, por ejemplo, Luxemburgo, el más rico de los Estados miembros en términos de ingreso por habitante, es siete veces más rico que el Estado miembro más pobre, Rumania.

A escala regional la diferencia es aún mayor. Por ejemplo, la región más rica, Londres-Centro, tiene un PIB por habitante 290% superior a la media de la Unión Europea, mientras la región más pobre, el noroeste de Rumania, tiene sólo el 23% de la media europea.

[www.hablamosdeeuropa.es](http://www.hablamosdeeuropa.es)

### 2.1 La política regional de la Unión Europea

La política regional europea muestra un proceso de constante transformación no sólo en sus contenidos sino en su posición dentro de la agenda política de la Unión Europea. Durante la década de los años sesenta y principios de los setenta, la política regional europea se orienta a reducir las importantes disparidades económicas y sociales entre regiones mediante la redistribución de una parte de las contribuciones de los Estados miembros hacia las regiones de menor grado de desarrollo.

Esta política, desarrollada de manera centralizada por los respectivos países de la Comunidad, consistía en impulsar la industrialización en las regiones menos favorecidas a través de incentivos fiscales y financieros a las empresas para su localización en determinadas áreas o “polos de desarrollo” que debían actuar como motores del crecimiento económico. Estas medidas se completaban con inversiones públicas directas mediante la localización de empresas públicas industriales y con la inversión en equipamientos e infraestructuras en las zonas desfavorecidas.

La crisis económica desencadenada en los años setenta del siglo XX llevó consigo la reforma de este enfoque tradicional de política regional, que fue sustituido paulatinamente por una nueva orientación de la política regional comunitaria<sup>3</sup> la cual pasó a incorporar como rasgos más relevantes:

---

<sup>3</sup> Se entiende por política comunitaria la diseñada por la Comunidad Europea.

- La importancia de los procesos de *descentralización*, a fin de acercar el diseño de las intervenciones a las diversas situaciones, circunstancias y actores territoriales.
- Consideración de *nuevos actores* con capacidad de decisión, como son las regiones, los entes locales (provinciales o municipales), y los propios órganos de la Comunidad Europea.
- La mayor *coordinación* e integración de las políticas nacionales, territoriales y comunitarias.
- La necesidad de trascender las visiones sectoriales de la política industrial incorporando una *visión integrada del desarrollo*, que incluye las relaciones existentes entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural desde los diferentes ámbitos territoriales.

Así pues, el nuevo modelo de política regional comunitaria se basa en las siguientes líneas básicas:

- Orientación prioritaria hacia la *promoción de nuevas actividades emprendedoras y de empleo*, así como la creación de capacidades de desarrollo, en lugar de las tradicionales ayudas directas a la inversión.
- Énfasis en la *cooperación entre actores públicos y privados* de los diferentes niveles territoriales, donde los Estados miembros de la Comunidad Europea son únicamente uno de los actores a considerar.
- Incorporación de los *factores de tipo cualitativo* relativos al desarrollo territorial, trascendiendo los enfoques tradicionales del crecimiento económico.
- Elaboración de *programas integrados* que incorporen un enfoque global de los problemas regionales.

En otras palabras, la nueva política regional europea incorpora el enfoque del *desarrollo endógeno* como eje de actuación, centrando sus esfuerzos en la movilización de los recursos locales mediante el fomento de las Pymes y la formación del capital humano local con el fin de crear entornos favorables para la actividad empresarial y la capacidad innovadora.

Asimismo, la dicotomía de la política regional entre *equidad* y *eficacia* se enfrenta mediante una opción que trata de superar los planteamientos redistributivos o de equidad interregional, tratando de fomentar desde cada ámbito territorial los diferentes ajustes productivos ante el cambio estructural, incorporando las innovaciones necesarias para la modernización productiva del tejido empresarial, con énfasis principal en las Mipymes locales, a fin de mejorar los niveles de competitividad mediante la prestación de los servicios de desarrollo empresarial y la potenciación del desarrollo endógeno.

Precisamente, el surgimiento y extensión de las *Agencias de Desarrollo Territorial* es parte de este contexto, como uno de los principales agentes intermediarios para el logro de la eficacia económica.

Este cambio de agenda en la política regional europea parte de la convicción de que los temas de inequidad territorial no tienen un tratamiento adecuado sólo con una lógica redistributiva (a través de los fondos de compensación interterritorial) y que, sobre todo en una fase de cambio estructural, se requiere una política orientada hacia la incorporación de innovaciones en el propio ámbito productivo y empresarial de cada territorio, a fin de crear condiciones de generación de mayor riqueza y empleo en los mismos.

De esta forma, en la evolución de la política regional comunitaria se produce en esos años un cambio sustancial desde un enfoque centrado en las disparidades regionales y el estudio de los movimientos de convergencia o divergencia en términos *cuantitativos* (mediante indicadores tales como el producto regional, la renta territorial por habitante o los niveles de empleo), para pasar a observar principalmente las disparidades de carácter *cualitativo*, como la tasa de incorporación de innovaciones productivas en la región, la estructura cualitativa del empleo local o la existencia de actuaciones conjuntas de I+D+i.

Se parte entonces de la convicción de que las disparidades regionales en materia de desarrollo se deben, básicamente, a diferencias de productividad y competitividad, estando éstas determinadas por el esfuerzo en educación e investigación aplicada; la incorporación de innovaciones técnicas, ambientales, de gestión y organización, sociales e institucionales, en la base productiva y empresarial de la región; y la capacidad para innovar en los productos y procesos productivos locales. De este modo, las medidas adoptadas tienden a mejorar la competitividad y el entorno empresarial territorial, potenciando las infraestructuras empresariales (Institutos Tecnológicos, Centros de Empresas e Innovación, Parques Tecnológicos y Científicos), las transferencias de tecnología y el conjunto de servicios de desarrollo empresarial que constituyen, básicamente, la agenda principal de actuación de las *Agencias de Desarrollo Regional*.

Igualmente, para la promoción del desarrollo económico territorial se da cada vez más importancia al papel que desempeñan las autoridades locales y regionales en sus ámbitos de actuación; así como al establecimiento de espacios de cooperación público-privada para asegurar una participación activa del sector privado empresarial y el sector de conocimiento. En definitiva, las *Agencias de Desarrollo Regional* pasan a ser instrumentos idóneos para la implementación de este nuevo enfoque de la política regional comunitaria y, como tal, reciben de la misma todo su apoyo.

### Cuadro 2.1: Diferencias entre la política regional tradicional y el nuevo enfoque de política regional

	Rasgos de la política regional tradicional	Nuevo enfoque de la política regional
Objetivos prioritarios	Corrección de desequilibrios territoriales.	Fomento del Desarrollo Económico Local en todos los territorios.
Principios rectores	Equidad (redistribución).	Eficiencia (competitividad sistémica territorial).
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Infraestructuras y equipamientos colectivos.</li> <li>* Incentivos fiscales y financieros a empresas.</li> <li>* Atracción de inversiones externas.</li> <li>* Desconcentración de entidades públicas de fomento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* TIC e infraestructuras intangibles de conocimiento. I+D+i.</li> <li>* Incentivos regionales para el "acondicionamiento" del territorio.</li> <li>* Servicios de desarrollo empresarial.</li> <li>* Capital social.</li> <li>* Formación de recursos humanos</li> <li>* Descentralización</li> </ul>
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Administración central del Estado.</li> <li>* Gran empresa.</li> <li>* Sociedades públicas regionales de promoción y financiación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Conjunto de administraciones públicas (central, regionales y locales).</li> <li>* Mipymes.</li> <li>* Agencias de Desarrollo Regional con participación público-privada.</li> </ul>

Naturalmente, la preocupación de la Comunidad Europea por los desequilibrios de renta entre las regiones y países miembros (lo que se denomina la *cohesión económica*) ha ido adquiriendo una importancia creciente a medida que se ha avanzado en el proceso de integración con la entrada de nuevos países miembros. Fechas clave del proceso de consolidación de la política regional europea son, en primer lugar, la creación en 1975 del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, en respuesta a los impactos negativos de la crisis energética e industrial y tras la incorporación de Irlanda, un país con un nivel de desarrollo inferior al promedio de los anteriores socios.

Posteriormente, en 1988, tuvo lugar la ampliación de los *Fondos Estructurales*, coincidiendo con la incorporación de Grecia, Portugal y España a la Comunidad Europea. Con la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1993, se lleva a cabo un nuevo fortalecimiento de la política regional comunitaria mediante la creación del *Fondo de Cohesión*. Asimismo, dicho Tratado legitimó la creación del *Comité de las Regiones*, lo que supuso la institucionalización de un espacio de consulta y participación a nivel comunitario para los entes regionales y locales.

## FONDOS EUROPEOS

La política regional europea se basa en la utilización de los *Fondos Estructurales* y el *Fondo de Cohesión*. Los Fondos Estructurales son:

- El *Fondo Social Europeo (FSE)*, creado en 1960, para favorecer la inserción profesional de las personas desempleadas y los grupos desfavorecidos, financiando las acciones de formación y los sistemas de ayuda al empleo.
- El *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, creado en 1975, con el objetivo de corregir los desequilibrios regionales y fomentar la participación de las regiones en sus procesos de reconversión y desarrollo. Financia infraestructuras, inversiones productivas para crear empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las Pymes.

El *Fondo de Cohesión* fue creado en 1993 para impulsar el desarrollo de Grecia, Portugal, Irlanda y España. Financia proyectos destinados a mejorar el medio ambiente y la modernización de infraestructuras en los Estados miembros que tienen un PIB por habitante inferior a la media comunitaria.

El presupuesto de los Fondos Europeos y las normas de base de su utilización son decididos por el Consejo Europeo, que integra a los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea, a partir de una propuesta de la Comisión Europea negociada con el Parlamento Europeo.

Los Fondos Europeos no se asignan a proyectos directamente elegidos por la Comisión Europea. Las áreas que pueden beneficiarse de dichos fondos son determinadas por la Comisión Europea de acuerdo con los Estados Miembros. Así pues, la Comisión Europea negocia con los Estados miembros las grandes prioridades de los programas de desarrollo, mientras que la elección de los proyectos y su gestión son competencia y responsabilidad de las autoridades nacionales y regionales.

**Cuadro 2.2: Fechas clave de la política regional europea**

1957	Los Estados signatarios del Tratado de Roma mencionan en su preámbulo la necesidad de reforzar la unidad de su economía y asegurar un desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.
1975	Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
1986	El Acta Única Europea sienta las bases de una política de cohesión, con la intención de ayudar a los nuevos Estados miembros (Irlanda, España, Grecia y Portugal) y las regiones desfavorecidas.
1993	El Tratado de la Unión Europea consagra la cohesión como uno de los objetivos fundamentales de la Unión. También insta la creación del Fondo de Cohesión que apoya proyectos a favor del medio ambiente y de los transportes en los Estados miembros menos desarrollados.
2000-2001	El Consejo Europeo celebrado en Lisboa en marzo del 2000 adopta una estrategia centrada en el empleo y destinada a hacer de la Unión Europea una economía del conocimiento competitiva y dinámica. Asimismo, el Consejo celebrado en Gotemburgo en junio de 2001 completa esta estrategia incorporando las exigencias del desarrollo sustentable.
2004	La Comisión Europea presenta en febrero de este año las propuestas de reforma de la política de cohesión para el periodo 2007-2013. En este año tiene lugar la incorporación a la Unión Europea de diez nuevos Estados miembros: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
2007	Bulgaria y Rumania pasan a ser nuevos Estados miembros de la Unión Europea, la cual completa de este modo 27 países integrantes (UE-27).

La distribución de los Fondos Europeos se hace de acuerdo con los siguientes principios básicos:

- *Principio de cooperación*, a fin de lograr la máxima colaboración entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, regionales y locales implicadas de cada Estado miembro.
- *Principio de adicionalidad*, que implica que las ayudas europeas deben sumarse a las ayudas nacionales y no sustituirlas.
- *Principio de programación*, por el cual la elaboración de programas de desarrollo debe tener un carácter plurianual y llevarse a cabo mediante un proceso de participación en el que intervengan los promotores públicos y privados de los proyectos.
- *Principio de concentración*, a fin de reunir las actuaciones en un número limitado de objetivos.

- *Principio de cofinanciación*, ya que la aportación comunitaria constituye siempre una parte del coste total de la actuación, la cual debe ser cofinanciada por las restantes instancias de las administraciones nacional, regional y local.

Los presupuestos de los programas siempre son cofinanciados en parte por fondos europeos y en parte por fondos nacionales o regionales, públicos o privados. De esta forma, los fondos de la Unión Europea complementan los de los Estados miembros, a fin de superar los límites de las capacidades financieras de estos últimos.

Los objetivos de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión se llevan a cabo en el marco de una programación plurianual y una gestión compartida entre la Comisión Europea y cada Estado miembro. Asimismo, los países comunitarios deben implantar sistemas de gestión y control eficaces durante el periodo de ejecución de los programas operativos puestos en marcha con la cofinanciación de Fondos Europeos.

De este modo, se incorpora la *evaluación* de las actividades y los documentos relativos a los Fondos utilizados, con el fin de aumentar la calidad, la eficacia y la coherencia de su intervención. Dicha evaluación debe ser realizada por evaluadores independientes y sus resultados deben hacerse públicos, siendo la evaluación a cargo del Estado miembro o de la Comisión Europea, en función de su contribución respectiva. Asimismo, los Estados miembros y la autoridad de gestión del programa operativo correspondiente deben informar y dar publicidad a las operaciones y los programas objeto de cofinanciación, a fin de garantizar la transparencia de la ayuda procedente de los Fondos Europeos.

#### *a) Política regional y cohesión económica y social*

La política regional europea es una política de solidaridad. Dedicar más de la tercera parte del presupuesto de la Unión Europea a reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones así como las disparidades de bienestar entre los ciudadanos. A través de esta política, la Unión Europea trata de contribuir a la recuperación de las regiones menos desarrolladas, la reconversión de las zonas industriales en crisis, la diversificación económica de las zonas rurales en declive agrícola, o la revitalización de los barrios marginados de las ciudades, teniendo presente como preocupación esencial la creación de empleo. En una palabra, se trata de fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea.

Tras la ampliación de la Unión Europea a 27 Estados miembros la política regional es más necesaria que nunca. No se trata de una política de caridad, ni consiste sencillamente en redistribuir los recursos, sino sobre todo en generar recursos nuevos. No es una política “desde arriba”, sino una política cooperativa y descentralizada, donde se comparten las responsabilidades, donde la gestión de los proyectos concretos se realiza desde el terreno.



Asimismo, es una política de intercambio de conocimientos y de tecnologías, de experiencias y de “buenas prácticas”, de creación de redes de cooperación a través de toda Europa. Es una política coordinada que deja lugar a las iniciativas, alentándolas y valorándolas. No puede ser reemplazada por una mera política de licitaciones (Comisión Europea, 2004).

Para financiar la política regional la Unión Europea destina 308 mil millones de euros para el periodo 2007 y 2013, es decir, aproximadamente una tercera parte del presupuesto total comunitario, a distribuir entre tres grandes objetivos que son: “Convergencia”, “Competitividad Regional y Empleo”, y “Cooperación Territorial”.

El objetivo de “*Convergencia*” tiene por objeto acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados de la Unión Europea mediante la mejora de las condiciones de crecimiento y empleo. Los ámbitos de intervención son el capital físico y humano, la innovación, la sociedad del conocimiento, la capacidad de adaptación a los cambios, el medio ambiente y la eficacia administrativa. Los recursos asignados a este objetivo ascienden a 251.163 millones de euros, es decir, el 81,5% del total.

El objetivo de “*Competitividad Regional y Empleo*” trata de reforzar la competitividad, el empleo y la capacidad de atracción de las regiones menos desarrolladas. Este objetivo trata de anticipar los cambios económicos y sociales y fomentar la innovación, la iniciativa empresarial, la protección del medio ambiente, la accesibilidad, la capacidad de adaptación y el desarrollo de mercados de trabajo que favorezcan la integración. Los recursos destinados a este objetivo ascienden a 49.130 millones de euros, es decir, el 16% del total.

Finalmente, el objetivo de “*Cooperación Territorial Europea*” pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional, tratando de hallar soluciones comunes en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de relaciones económicas y la creación de redes de pequeñas y medianas empresas entre áreas próximas geográficamente. Esta cooperación se centra en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de riesgos y la gestión integrada de recursos hídricos. Los recursos destinados a este objetivo ascienden a 7.750 millones de euros, es decir, el 2,5% del total.

**Cuadro 2.3: Presupuesto para la política regional europea, 2007-2013**

Objetivos	Recursos financieros asignados	
	Millones de euros	Porcentaje
1. Convergencia	251.163	81,5%
2. Competitividad Regional y Empleo	49.130	16,0%
3. Cooperación Territorial Europea	7.750	2,5%

Es necesario señalar que las aportaciones que realizan los Estados miembros a los presupuestos comunitarios suponen un porcentaje aproximado del uno por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) de cada uno de los países, lo que permite una redistribución en la cual los países de menor grado de desarrollo relativo son los que reciben mayores aportaciones de estos fondos. En el **Cuadro 2.4** puede apreciarse el desglose por países de la participación porcentual de las aportaciones realizadas y fondos recibidos del Presupuesto comunitario, así como el saldo neto presupuestario en porcentaje del PIB.

**Cuadro 2.4: Aportaciones realizadas y fondos recibidos del Presupuesto de la UE**

	Aportaciones anuales al Presupuesto Comunitario (% PIB)		Fondos anuales recibidos del Presupuesto Comunitario (% PIB)		Saldo neto presupuestario anual (% PIB)	
	1994-1999	2000-2001	1994-1999	2000-2001	1994-1999	2000-2001
Bélgica	1,4	1,4	0,9	0,7	- 0,4	- 0,6
Dinamarca	1,0	1,0	1,0	0,8	0,0	- 0,2
Alemania	1,1	1,0	0,5	0,5	- 0,6	- 0,5
Grecia	1,1	1,1	5,1	4,5	4,0	3,4
España	1,0	1,0	2,2	1,9	1,2	0,9
Francia	1,0	1,0	0,9	0,8	- 0,1	- 0,2
Irlanda	1,2	1,0	4,4	2,2	3,2	1,2
Italia	0,9	0,9	0,8	0,8	- 0,2	- 0,1
Luxemburgo	1,2	1,0	0,7	0,5	- 0,5	- 0,6
Holanda	1,4	1,3	0,7	0,5	- 0,8	- 0,9
Austria	0,9	1,0	0,6	0,7	- 0,3	- 0,3
Portugal	1,2	1,1	4,0	2,6	2,8	1,5
Finlandia	0,8	0,9	0,7	0,9	- 0,1	0,0
Suecia	0,9	1,0	0,5	0,5	- 0,4	- 0,6
Reino Unido	0,9	0,7	0,5	0,4	- 0,3	- 0,3

*Fuente: Martín y Sanz (2003), a partir de datos de la Comisión Europea.*

Una apreciación superficial –muy común entre observadores de América Latina y Caribe- suele considerar la existencia de los Fondos Estructurales de la Unión Europea como una situación específica que resulta ajena a la situación de los países latinoamericanos. Sin embargo, los recursos procedentes de las diferentes instancias de la cooperación multilateral y bilateral hacia América Latina no son ciertamente reducidos. Lo que si constituye un rasgo diferencial es que mientras los aportes de la política regional europea responden a una concepción integrada, y que cuenta con presencia de los diferentes países y regiones de la Unión Europea, en el caso latinoamericano las aportaciones que se reciben de la cooperación internacional se realizan de forma dispersa y con criterios y objetivos en los que suele predominar un enfoque asistencial y no participativo, sin incluir, por lo general la relevancia del enfoque territorial para el desarrollo económico y social.

### *b) El Banco Europeo de Inversiones*

Otro instrumento importante que complementa la actuación de la Comisión Europea orientada al logro de la cohesión económica, social y territorial, es el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Este organismo, establecido en el Tratado de Roma y creado en 1958, es el banco de préstamos a largo plazo de la Unión Europea. Contribuye a la integración europea y al desarrollo económico de las regiones desfavorecidas. En 1994 se creó el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para ayudar al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas que operan en el sector de nuevas tecnologías. En el año 2000 el BEI y el FEI formalizaron su creación como Grupo BEI. Dentro del Grupo, el BEI concede créditos bancarios a medio y largo plazo, mientras que el FEI está especializado en operaciones de capital de riesgo y en garantías para las Pymes.

La misión del Banco Europeo de Inversiones es contribuir a la integración, el desarrollo equilibrado y la cohesión económica y social a través de los mercados de capitales y sus propios recursos. El objetivo del BEI no es la obtención de beneficios, sino facilitar, mediante su intervención, la realización de inversiones públicas y privadas y atraer otras inversiones en torno a los proyectos que financia. Estos proyectos deben ajustarse a alguno de los objetivos siguientes:

- Desarrollo de regiones desfavorecidas de la Unión Europea.
- Modernización de empresas y creación de nuevas actividades que no puedan sufragarse completamente con los medios financieros nacionales.
- Ayuda a inversiones en infraestructuras de interés comunitario que, por su amplitud o su carácter, no puede financiar solamente un estado miembro.

El Banco Europeo de Inversiones está formado por los 27 Estados miembros de la Unión Europea, que participan en su capital. Dicho capital asciende a 164.800 millones de euros, el cual está suscrito en proporciones diferentes según el potencial económico de los Estados miembros. Alemania, Francia, Italia y Reino Unido suponen cada uno el 16,2% del capital suscrito en el BEI; España, el 9,2%; Bélgica y Países Bajos, el 4,5% cada uno; Suecia, el 3%; Dinamarca, Austria y Polonia, porcentajes algo superiores al 2% cada uno; Finlandia, el 1,3%; Grecia, el 1,2%; Portugal, República Checa, Hungría, Irlanda y Rumania, con porcentajes del capital suscrito entre el 0,5 y el 0,8% cada uno; y Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Lituania, Luxemburgo, Chipre, Letonia, Estonia y Malta, con porcentajes inferiores al 0,3% cada uno.

Para el período 2007-2009 la actividad de préstamo del BEI estuvo orientada por seis prioridades principales:

- Cohesión económica y social y convergencia.
- Apoyo a las Pymes.

- Protección y mejora del medio ambiente, incluido el cambio climático y las energías renovables.
- Apoyo a la innovación.
- Desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y de energía.
- Promoción de una energía segura, competitiva y sostenible.

## 2.2 La política de apoyo a las Pymes en la Unión Europea

Como se ha señalado anteriormente, el fortalecimiento de la cohesión económica y social al interior de la Comunidad Europea constituye un objetivo fundamental para la misma. Se parte de la convicción de que dicho objetivo no se consigue sólo mediante el funcionamiento libre de los mercados. Esto se ha traducido en la práctica en el diseño de programas de largo plazo para abordar los desequilibrios territoriales, incluyendo el desarrollo de capacidades institucionales y la creación de entidades como las *Agencias de Desarrollo Regional*, a fin de construir entornos favorables a la competitividad de las microempresas y Pymes en cada territorio.

En este sentido se inscribe el reconocimiento del papel estratégico de las regiones para el fomento de la competitividad, así como la relevancia de las Pymes que, desde 1992, son reconocidas por la Unión Europea como un actor central del crecimiento económico y el empleo territorial.

La política europea de apoyo a las Pymes se convierte así en un complemento importante de la política regional comunitaria, al otorgar la reciente *Ley de la Pequeña Empresa para Europa* (2008) un marco de política para la Unión Europea y los Estados miembros en este campo decisivo para el funcionamiento de las *Agencias de Desarrollo Regional*.

La Ley de la Pequeña Empresa para Europa (*Small Business Act*) refleja la voluntad política de la Comisión Europea de reconocer el papel clave que desempeñan las pequeñas y medianas empresas en la economía comunitaria, estableciendo por primera vez, un marco político global para la Unión y los Estados Miembros. Su objetivo es mejorar el planteamiento general de la iniciativa empresarial; incluir el principio de “pensar primero a pequeña escala” en la elaboración de políticas desde el proceso legislativo hasta la administración pública; y promover el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas ayudándolas a superar los problemas que dificultan su desarrollo.

**DIEZ PRINCIPIOS DE LA *SMALL BUSINESS ACT* DE LA UNIÓN EUROPEA**

1. Establecer un marco en el que los empresarios y las empresas familiares puedan prosperar y en el que se estimula el espíritu empresarial.
2. Garantizar que los empresarios honestos que hayan hecho frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad.
3. Elaborar normas conforme al principio de “pensar primero a pequeña escala”.
4. Hacer las administraciones públicas permeables a las necesidades de las Pymes.
5. Adaptar los instrumentos de los poderes públicos a las necesidades de las Pymes, facilitando su participación en las contrataciones públicas y utilizando mejor las ayudas estatales ofrecidas a las Pymes.
6. Facilitar el acceso de las Pymes a la financiación y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales.
7. Ayudar a las Pymes a beneficiarse más de las oportunidades que ofrece el mercado europeo.
8. Promover la actualización de las cualificaciones en las Pymes y toda forma de innovación.
9. Permitir que las Pymes conviertan los desafíos medioambientales en oportunidades.
10. Animar y ayudar a las Pymes a beneficiarse del crecimiento de los mercados.

*Comisión de las Comunidades Europeas, 2008.*

### 3. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Desde hace algunas décadas, en los países desarrollados, la *política regional* es llevada a cabo por actuaciones en cuyo diseño e implementación suelen participar los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, tratando de buscar, además, la colaboración del sector privado empresarial y el “sector de conocimiento”, que incluye los ámbitos educativo, de capacitación y asistencia técnica. De este modo, la política de desarrollo regional contempla actuaciones surgidas de los niveles municipal, provincial, regional y el nivel central del Estado, además de –en su caso- el ámbito supranacional, como ocurre en los países de la Unión Europea.

En la puesta en práctica de dichas políticas, las Agencias de Desarrollo Territorial (Regional o Local)<sup>4</sup> constituyen *instrumentos* muy importantes. Se trata de entidades sin fines de lucro, creadas con ayuda de recursos públicos, con el objetivo de promover el desarrollo de una determinada área o región, para lo cual se dotan de personal técnico capacitado con la misión de intermediar para acercar la oferta de *servicios de desarrollo empresarial*<sup>5</sup> al tejido local de empresas, en especial, las microempresas y pequeñas y medianas empresas (Mipymes), a fin de fomentar la diversificación y transformación productiva territorial y la generación de empleo en el territorio.

#### 3.1 Evolución y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional

Las primeras Agencias de Desarrollo Regional que se crearon en Europa fueron la *Industrial Development Agency* de Irlanda, en el año 1949, y la *Cassa per il Mezzogiorno*, en Italia, en 1950. En el primer caso se trataba de promover el desarrollo económico regional, mientras en el segundo caso el énfasis principal estaba situado en la reducción del atraso de las regiones del sur de Italia, promoviendo para ello la realización de programas de infraestructuras orientadas inicialmente al crecimiento de la producción agraria y a la promoción del desarrollo industrial a través de incentivos y subvenciones a la instalación de empresas. Durante esas primeras décadas de posguerra, en la segunda mitad del siglo XX, las agencias respondían, pues, a los planteamientos básicos de la política regional tradicional, esto es, el intento de reducción de los desequilibrios territoriales mediante la promoción de la movilidad de los factores productivos en los territorios o regiones de menor grado de desarrollo y el impulso económico e industrial en general.

La crisis industrial y energética de los años setenta evidenció la existencia de nuevos problemas ante la necesidad de enfrentar el cambio estructural en las diferentes economías, en una fase de transición tecnológica que afecta de diferentes formas al conjunto de países y territorios. Los tradicionales

---

<sup>4</sup> Con el nombre de Agencias de Desarrollo Territorial nos referimos tanto a las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) como a las Agencias de Desarrollo Local (ADL). Estas últimas tienen, naturalmente, un ámbito de actuación territorial más reducido que el de las agencias de desarrollo regional.

<sup>5</sup> Véase más adelante una explicación detallada de los servicios de desarrollo empresarial.

planteamientos de la política regional se mostraron insuficientes o limitados ante dichos cambios, surgiendo entonces nuevas líneas estratégicas de actuación, así como un replanteamiento radical en la filosofía y funcionamiento de las ADR, las cuales comenzaron a ampliar sus funciones hacia otros objetivos entre los cuales cabe destacar:

- El fomento del desarrollo económico territorial a través del mejor aprovechamiento de los recursos endógenos<sup>6</sup>.
- Intermediación para asegurar una oferta de servicios de desarrollo empresarial para el colectivo mayoritario de microempresas y Pymes en el territorio.
- Ampliar los proyectos de provisión de suelo industrial a la dotación de instalaciones y parques de carácter tecnológico.
- Búsqueda de alianzas estratégicas territoriales con gobiernos regionales o municipales, con el sector privado empresarial y con el sector de conocimiento.
- Atención a los instrumentos de apoyo financiero a las Mipymes locales (difusión de líneas de financiación existentes, sociedades mixtas de crédito y aval, sociedades de garantía recíproca, capital riesgo, entre otros).

Más tarde, las agencias han comenzado a incorporar los temas relacionados con la promoción del desarrollo sustentable, el desarrollo local en el medio rural, así como la promoción y difusión tecnológica y, más recientemente, la identificación y fomento de los *clusters* más significativos del perfil productivo regional, el posicionamiento de ciudades en el contexto mundial, y el impuso de los sistemas regionales de innovación. Como vemos, la evolución de las ADR muestra una flexibilidad amplia, con el despliegue de actuaciones diversas vinculadas al desarrollo territorial<sup>7</sup>.

Las *Agencias de Desarrollo Regional (ADR)* son, pues, organismos de nivel intermedio, concertados entre los diferentes agentes sociales territoriales, públicos y privados que protagonizan, de este modo, una nueva forma de hacer política de desarrollo productivo en los diferentes territorios. Con ello se pretende poner a disposición de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales, una avanzada infraestructura técnica que facilite un conjunto de soluciones y servicios difíciles de alcanzar por ellas mismas de forma autónoma, dado su reducido tamaño, la escasa predisposición a la cooperación y la lejanía e inadecuación del diseño de instrumentos de fomento promovidos desde el nivel central del Estado.

El objetivo principal de las ADR es fomentar el desarrollo territorial a partir de la activación y valorización de los recursos locales: humanos, naturales, técnicos,

---

<sup>6</sup> Naturalmente, esto no supone descuidar el interés por la búsqueda de inversiones externas o el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exterior. Sin embargo, se trata de insistir en la necesidad de disponer de una capacidad de desarrollo local o estrategia de desarrollo territorial para poder endogeneizar las oportunidades externas que puedan identificarse.

<sup>7</sup> Véase más adelante una alusión mayor a algunos de estos nuevos temas de las ADR.

económicos y financieros. Ello no excluye la posibilidad de atraer otros recursos del exterior. Por ello las ADR y los planes estratégicos territoriales constituyen instrumentos importantes para orientar las inversiones externas hacia actividades que fortalezcan la dinámica del desarrollo endógeno, esto es, que cada territorio o región aproveche de la forma más eficiente su potencial de desarrollo socioeconómico.

### 3.2 Definición y orígenes de las ADR

Aunque no existe una definición comúnmente aceptada para las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), podemos aceptar la propuesta por la *Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional* (EURADA) que se refiere a ellas como un tipo de organización que posee:

- (a) una misión de desarrollo económico que incluye el interés económico de una determinada área geográfica;
- (b) lazos significativos con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como de sus objetivos; y
- (c) una importante área geográfica de empleo.

Otra definición de ADR es la proporcionada por IDEASS (2003), para quien se trata de organizaciones autónomas, sin fines de lucro, creadas con forma legal y conformadas por instituciones públicas y privadas, con el fin de implementar técnicamente las estrategias territoriales de desarrollo consensuadas por los actores locales. Estas entidades facilitan la identificación de oportunidades de desarrollo y empleo a nivel local, y movilizan los recursos técnicos y financieros requeridos para materializar dichas oportunidades.

La creación de las ADR puede responder a diversos orígenes. En ocasiones, son resultado de iniciativas locales en respuesta a situaciones de crisis económica, elevado nivel de desempleo, o circunstancias de reestructuración económica y tecnológica, entre otras, que lleva a los actores territoriales a buscar formas pro-activas (esto es, alejadas de la simple petición de ayuda a otras instancias) de enfrentar tales situaciones, ante la inexistencia o limitaciones de las políticas sectoriales o de carácter general emanadas del nivel central del Estado.

Este es el origen de buena parte de las primeras ADR en los países desarrollados, que fueron haciendo su aparición a partir de la crisis de los años setenta del siglo pasado, sin que existiera previamente, por lo general, un plan previo para su promoción por parte de los Estados centrales<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En este sentido es importante recordar la experiencia de las pioneras agencias o entes de desarrollo regional en Italia, como los casos de Lombardía o Emilia Romagna, así como la abundante literatura acerca de los “distritos industriales” italianos, que colaboró de forma decisiva a colocar estos temas en la agenda principal de la reflexión sobre las diferentes formas del desarrollo económico.



### **LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL (EURADA)**

EURADA fue creada en 1991 con objeto de establecer intercambios de experiencias entre sus miembros, exponer las mejores prácticas en desarrollo económico local, promover el reconocimiento de las Agencias de Desarrollo Regional y reforzar y mejorar la organización de la cooperación técnica. Sus actividades suponen compartir información, apoyo, desarrollo de proyectos de cooperación, análisis del impacto de las políticas, y promoción de técnicas en desarrollo económico local y regional.

El objetivo de EURADA es proporcionar un marco coherente para gestionar proyectos y ayudar a elaborar políticas orientadas a mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en una economía del conocimiento, con el intercambio de experiencias y la cooperación transnacional entre sus miembros.

EURADA agrupa en la actualidad a 150 Agencias de Desarrollo Regional que operan en 25 países, tanto de la Unión Europea como de la Europa Central y del Este. Además, mantiene relación de partenariado con los organismos equivalentes en Estados Unidos, Canadá y Australia, así como con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

[www.eurada.org](http://www.eurada.org)

Sin embargo, más recientemente, en América Latina y el Caribe se asiste a la creación de agencias regionales de desarrollo impulsadas desde el nivel central de la administración del Estado, con la ayuda de organismos multilaterales y de la cooperación internacional. En cualquier caso, el diseño y la implantación de las ADR exige siempre el consenso de los actores territoriales, a fin de lograr una base sólida de sustentación y confianza entre los mismos. Toda agencia requiere, en suma, un acuerdo territorial de actores, así como la incorporación de un liderazgo y orientación empresarial para su funcionamiento como entidades eficientes en su actividad de intermediación en los mercados, con la confianza del sector privado empresarial.

De esta forma, las ADR son entidades o sociedades de servicios de desarrollo empresarial, que incorporan una variada oferta de programas y sociedades instrumentales cuya finalidad es la de implementar la política o estrategia de desarrollo productivo y empresarial acordada por los diferentes actores en el territorio, a fin de promover el desarrollo económico local y el empleo. Su actividad se centra, fundamentalmente, en el colectivo de las Mipymes, que constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial local, con una importancia muy decisiva en el empleo y el ingreso de gran parte de la población.

### IMPORTANCIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea hay aproximadamente 23 millones de pequeñas y medianas empresas, de las cuales el 91,5% son microempresas y 7,3% pequeñas empresas. Las microempresas y las pequeñas empresas representan en la Unión Europea el 98,8% del total de las empresas de la economía mercantil no financiera y suponen el 58,2% del empleo en el sector privado, aunque hay algunos sectores en los que dicho porcentaje es muy superior, como en la construcción o en el comercio.

EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO	NÚMERO DE EMPRESAS	EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO
	%	%
Microempresa (1-9 empleados)	91,5%	27,6%
Pequeña Empresa (10-49)	7,3%	20,6%
Mediana Empresa (50-249)	1,1%	16,8%
Gran Empresa (más de 250)	0,2%	32,9%

-----  
Fuente: EUROSTAT, 2003 (EU-25)

- \* Portal europeo para las PYME: [www.ec.europa.eu/enterprise/sme](http://www.ec.europa.eu/enterprise/sme)
- \* Estadísticas sobre las PYME europeas: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/)

Como es sabido, el colectivo de empresas de menor dimensión posee mayores obstáculos para acceder a la oferta de servicios de desarrollo empresarial, lo cual dificulta, entre otras razones, la modernización de sus actividades productivas. De este modo, la actuación de las ADR se orienta tanto por objetivos económicos como sociales, al promover la innovación en el conjunto del tejido productivo y empresarial de los territorios donde actúan. Con la actuación de las agencias se incorpora, además, un tipo de actuación flexible, esto es, adaptada a las circunstancias específicas de cada territorio, superando de este modo las dificultades o limitaciones del diseño genérico de las actuaciones de carácter centralista o sectorial.

En suma, las ADR son organizaciones de perfil esencialmente técnico que incorporan como misión el desarrollo económico local y la generación de empleo en su territorio de actuación, impulsando para ello lazos significativos entre las autoridades públicas presentes en el mismo y los diversos actores territoriales, con el fin de implementar la estrategia de desarrollo regional consensuada por dichos actores.

### 3.3 Tipología y recursos financieros de las ADR

El *régimen jurídico* de las ADR puede adoptar diversas formas, ya sean de carácter público o mixto, siendo las agencias de carácter privado menos comunes. Normalmente podemos encontrar agencias que adoptan la forma de organismos autónomos de carácter público, entes de derecho público sujetos en sus relaciones con terceros al derecho privado, o sociedades anónimas con carácter público, como es el caso de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) en el País Vasco<sup>9</sup>.

La experiencia señala que las ADR que muestran un mayor grado de solidez y legitimidad institucional son aquellas que tienen un carácter mixto (público-privado), al facilitarse con ello las condiciones de gobernanza de dichas entidades, dando muestra de la creación del *capital social territorial* necesario para el despliegue de los acuerdos territoriales y la confianza entre los actores locales.

No obstante, hay también agencias de naturaleza exclusivamente pública o privada. En el primer caso tienen la dificultad de lograr una confianza plena por parte del sector empresarial y el peligro de verse sometidos a la lógica de un funcionamiento burocrático y supeditado a los intereses políticos partidarios del gobierno de turno. En el segundo, corren el riesgo de convertirse en empresas de consultoría que, presionadas por la siempre difícil sostenibilidad financiera de dichas entidades, acaban sesgando su orientación hacia las empresas grandes o medianas-grandes, sean o no empresas locales, lo que desnaturaliza su función inicial.

Igualmente, las ADR pueden diferenciarse por su ámbito de actuación territorial, el tamaño y volumen de la población de dicho ámbito, así como la estructura productiva y de empleo. De este modo, pueden existir agencias cuya delimitación corresponde a un municipio o conjunto de municipios; o bien una provincia, región, o incluso un territorio transfronterizo. Sin embargo, hay también agencias que abarcan la totalidad del país, como la *Industrial Development Agency* de Irlanda, la cual se organiza a través de su red de oficinas regionales y en el exterior.

En todo caso, es importante señalar que la delimitación del área de actuación corresponde a una decisión libre de los actores territoriales que integran la agencia, lo que hace que las áreas de actuación de las ADR no se correspondan siempre con las circunscripciones político administrativas de los municipios, provincias o regiones.

También hay diferencias entre las agencias según el origen de los recursos financieros disponibles, aunque en la mayoría de los casos la fuente principal de dichos recursos son las aportaciones realizadas en forma de subvenciones, dotaciones corrientes y de capital, por parte del gobierno regional o la autoridad

---

<sup>9</sup> En Europa las ADR tienen normalmente como forma jurídica alguna de estas dos últimas modalidades citadas.

pública correspondiente. Son importantes, también, los préstamos a bajo tipo de interés, las subvenciones de tipos de interés, las provisiones de fondos para capital de riesgo, y las participaciones en empresas<sup>10</sup>.

Otros recursos financieros disponibles por las ADR pueden provenir del sector privado, aunque por lo general, se trata de aportaciones menores. Asimismo, la prestación de servicios de desarrollo empresarial por parte de las ADR permite obtener algunos recursos de las empresas que están en condiciones de pagarlos, lo que no siempre resulta posible entre el colectivo de microempresas y pequeñas empresas.

**Cuadro 3.1: Magnitud relativa del presupuesto de las ADR**

Comunidades Autónomas	Presupuesto de la ADR / Presupuesto regional (%)	
	2001	2002
Castilla y León	2,08	2,29
Cataluña	0,09	0,12
Aragón	0,59	0,76
Andalucía	0,99	1,17
Asturias	1,80	1,87
Murcia	1,83	1,84
Galicia	1,14	1,21
Madrid	0,62	1,37
Valencia	0,58	0,41
Cantabria	1,47	1,38
País Vasco	3,57	1,18
<b>Promedio</b>	<b>1,34%</b>	<b>1,24%</b>

*Fuente: Urueña, 2005*

El presupuesto de gastos de las ADR es un porcentaje reducido del presupuesto de una región. Tomando como ejemplo las ADR de las Comunidades Autónomas (regiones) en España, el **Cuadro 3.1** muestra el porcentaje que representa el presupuesto de las ADR respecto al presupuesto total de gastos de cada región. Como se aprecia, el porcentaje que supone el presupuesto de las agencias en los años 2001-2002 es sólo el 1,3% anual. Pese a este coste reducido, las ADR inciden de manera fundamental en aspectos de carácter cualitativo o intangible en las diferentes regiones, al favorecer la mejora del entorno emprendedor en las mismas y, en especial, entre el colectivo de Mipymes locales.

Con este tipo de inversiones en apoyo de las ADR, los gobiernos territoriales promueven la construcción de condiciones que favorecen la creación de entornos favorables a la innovación, lo cual conlleva efectos multiplicadores importantes desde el punto de vista productivo y del empleo en los territorios. No se trata de subsidios directos a la producción, sino inversiones para el

<sup>10</sup> En algunos casos las agencias suelen recurrir a la emisión de obligaciones o títulos similares.

“acondicionamiento” (o construcción) del territorio, una circunstancia que en el continente americano ha tardado mucho más en reconocerse al predominar una visión que no parece incorporar la creación de externalidades positivas territoriales como parte de la competitividad empresarial<sup>11</sup>.

Todas estas consideraciones ayudan a comprender que las ADR sean entes de perfil esencialmente técnico y con participación público-privada, pero que poseen casi siempre una presidencia institucional que suele recaer en los respectivos gobiernos regionales o locales. Es importante, sin embargo, llamar la atención sobre la necesidad de incorporar en las agencias la participación activa del sector privado empresarial, una contribución que puede materializarse de diferentes formas, como son la participación directa en el capital y la gestión de las ADR, la presencia en los órganos consultivos de las mismas, o el asesoramiento especializado de expertos y personas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales de la región. Lo más importante es, sobre todo, que las instituciones privadas contribuyan a incorporar en las agencias el liderazgo y la orientación empresarial que éstas requieren, es decir, el talante, los objetivos y medios que las hagan atractivas para sus destinatarios específicos, que son los empresarios (Velasco y Esteban, 1997).

A la hora de plantearse la sostenibilidad financiera de las ADR suele ser habitual escuchar planteamientos que insisten en la necesidad de que este tipo de infraestructuras técnicas deben ser capaces de lograr su plena sostenibilidad financiera. Sin embargo, la medición de resultados sobre el funcionamiento de dichas entidades técnicas oferentes de servicios de desarrollo empresarial no puede hacerse como un ejercicio contable que se limite a comparar las inversiones realizadas para el funcionamiento de las agencias de desarrollo territorial y los retornos conseguidos a través del pago de los servicios de desarrollo empresarial por parte de las microempresas y Pymes, el cual siempre resulta insuficiente para atender a aquellos gastos. La sostenibilidad financiera debe contemplar los impactos de medio y largo plazo que dichas entidades producen en términos de crecimiento económico y empleo en el territorio con las inversiones dedicadas al funcionamiento de las mismas.

Además, según muestra la experiencia internacional, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial posibilita combinar objetivos económicos y sociales, al priorizar la atención principal de estas infraestructuras en el colectivo de empresas de menor dimensión, el cual no puede asumir los costes de estos servicios de desarrollo empresarial y, además, no siempre es consciente de su necesidad. Esto muestra el importante papel que desempeñan las ADR como entidades intermediadoras para la construcción de *mercados incompletos* (Stiglitz, 2000), como son los mercados de servicios de desarrollo empresarial para Mipymes, y los servicios para el empleo en cada ámbito territorial.

---

<sup>11</sup> Indudablemente en ello influye de manera importante el predominio de las concepciones ideológicas neoliberales, contrarias a la presencia del Sector Público en la economía.

### 3.4 Funciones principales de las ADR

El objetivo final de las Agencias de Desarrollo Regional es el fomento del desarrollo económico del territorio de actuación de las mismas, para lo cual una característica común en todas las agencias es que sus actividades se encuentran íntimamente relacionadas con el impulso del potencial endógeno territorial.

Entre los objetivos específicos o *funciones* habituales de las ADR pueden destacarse las siguientes, según las características y circunstancias en los diferentes territorios de actuación:

- Intermediación para asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial al colectivo de Mipymes locales<sup>12</sup>.
- Dotación de infraestructuras con componentes tecnológicos y de organización facilitadores de la introducción de innovaciones en el territorio.
- Fomento de la creación de nuevas empresas locales, especialmente entre el tejido de Mipymes.
- Internacionalización de empresas locales.
- Atracción de inversiones externas.
- Difusión de información empresarial y del mercado de trabajo local.
- Estímulo para la creación de empleo en la región. A veces esta actividad puede hacerse colaborando las ADR con las entidades especializadas que se ocupan de la prestación de servicios para el empleo a nivel territorial.
- Formación en gestión empresarial y tecnológica.
- Fomento de la cultura emprendedora local.
- Tramitación e intermediación de las diferentes ayudas financieras, préstamos y líneas de financiación existentes para las Mipymes.
- Intermediación para asegurar el acceso al financiamiento y la provisión del capital de riesgo para las Mipymes innovadoras.

Cada ADR suele combinar con diferente intensidad estas funciones, según el contenido de la estrategia territorial de desarrollo elaborada por los diferentes actores, ya que la agencia no es sino el órgano técnico encargado de implementar la estrategia territorial de desarrollo.

Otra tarea importante de las ADR es la coordinación de programas sectoriales (educación, empleo, agricultura, innovación, industria, turismo, comercio, etc.), tratando de intermediar para conseguir el máximo de sinergias en ese sentido. Esto muestra la existencia de un componente fundamental de intermediación,

---

<sup>12</sup> Las ADR desempeñan, generalmente, un papel subsidiario respecto a la iniciativa privada, esto es, no tratan de sustituir a las empresas de servicios de desarrollo empresarial existentes en el territorio, sino que su función es acercar dicha oferta de servicios a la demanda de innovación subyacente entre el colectivo de Mipymes locales.

convencimiento y aproximación de posiciones diversas, a fin de encontrar la mayor coherencia de las actuaciones de desarrollo en el territorio.

Las ADR realizan, pues, un importante trabajo de *intermediación* a fin de asegurar la prestación de servicios importantes a las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales facilitando la creación de entornos territoriales favorables a la incorporación de innovaciones productivas.

De este modo, las ADR facilitan la construcción de una oferta territorial de servicios integrados de información estratégica, asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial y gestión de proyectos, y asistencia financiera. También tratan de asegurar la articulación entre estrategias e intervenciones locales, regionales y nacionales, propiciando asimismo la apertura internacional de los sistemas productivos locales.

Además del trabajo que deben realizar con las diversas entidades que integran el entorno territorial, las ADR deben colaborar con las Asociaciones de Empresarios y Profesionales, Cámaras de Comercio e Industria, Entidades feriales, Centros de Formación, Universidades, Sindicatos locales, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Entidades de Cooperación Internacional, entre otras.

Así pues, además de la ADR, el *entorno territorial innovador* puede incluir otros componentes como los Institutos Tecnológicos, los Centros de Empresas e Innovación, la Red de Información Empresarial, y los Parques Tecnológicos, entre otros<sup>13</sup>.

### **3.5 Importancia de la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción de las Mipymes locales**

La existencia de una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción para las microempresas y pequeñas y medianas empresas locales es una cuestión crucial para el éxito de las estrategias de desarrollo económico territorial. De hecho, dicha función forma parte fundamental de la agenda de las Agencias de Desarrollo Regional.

Como sabemos, la mayoría de las empresas en cualquier país son microempresas y pequeñas empresas, las cuales son muy importantes desde el punto de vista del empleo y, consiguientemente, de la generación de ingreso para amplios segmentos de la población. Estas empresas son también fundamentales para el dinamismo del mercado interno y la estabilidad social y política. Si se tiene en cuenta, además, que dicho tejido de empresas se encuentra localizado de forma dispersa en las diversas regiones del interior de un país, se deduce la importancia estratégica que tiene dicho segmento de

---

<sup>13</sup> Ver en el siguiente apartado una explicación mayor de estos instrumentos.

microempresas y Pymes desde el punto de vista económico y social, así como para la difusión territorial del progreso técnico.

**Cuadro 3.2: Número de empresas según tamaño y empleo en América Latina**

Países	PORCENTAJE DE EMPRESAS			PORCENTAJE DE EMPLEO		
	Micro	Pyme	Grande	Micro	Pyme	Grande
Argentina	87,2%	12,6%	0,2%	53,0%	31,0%	16,0%
Brasil	92,3%	7,1%	0,6%	25,8%	22,0%	52,2%
Chile	88,8%	10,5%	0,7%	38,3%	24,6%	37,1%
Colombia	97,5%	2,4%	0,1%	48,5%	32,4%	19,1%
C. Rica	78,3%	19,9%	1,8%	20,7%	34,0%	45,3%
México	96,0%	3,8%	0,2%	47,2%	28,5%	24,3%
Panamá	94,5%	5,0%	0,5%	47,4%	21,0%	31,6%
R. Domin.	96,7%	2,9%	0,4%	54,6%	20,8%	24,6%
<b>Promedio:</b>	<b>91,4%</b>	<b>8,0%</b>	<b>0,6%</b>	<b>41,9%</b>	<b>26,8%</b>	<b>31,3%</b>

*Fuente: Observatorio MIPYME. BID, Washington DC, Abril 2003.*

El **Cuadro 3.2** muestra datos del Observatorio Mipyme del BID (2003) para América Latina, apreciándose la enorme importancia de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, que suman en promedio el 99,4% del total de empresas formales existentes representando, asimismo, más del 68% del empleo.

Como es conocido, la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción se compone de dos tipos de servicios diferentes: los *servicios de desarrollo empresarial* y los *servicios financieros*.

Los *servicios de desarrollo empresarial* son servicios de naturaleza intangible tales como:

- El aseguramiento del acceso a bases de datos sobre información estratégica empresarial;
- Los servicios de consultoría y asistencia tecnológica a las empresas;
- Los servicios de capacitación en gestión empresarial y tecnológica;
- Los servicios de comercialización de productos locales y fomento de las exportaciones;
- Los servicios de cooperación empresarial; y
- Los servicios de asesoramiento financiero y elaboración de proyectos de inversión.



Como se aprecia, se trata de “servicios no financieros”, que forman una oferta fundamental de información y conocimiento para el buen funcionamiento de las empresas en cualquier territorio.

Las microempresas y pequeñas y medianas empresas suelen tener problemas importantes de acceso a los recursos financieros. Sin embargo, el acceso a fuentes financieras sin asegurar al mismo tiempo la viabilidad real de las empresas carece de sentido. Por ello se considera el conjunto de servicios de desarrollo empresarial como una parte esencial de la dotación de la oferta territorial para el aseguramiento de la competitividad empresarial.

El **Cuadro 3.3** muestra una tipología de servicios de desarrollo empresarial según su función de facilitación del acceso a los mercados, servicios de infraestructura, formulación de políticas y asesoramiento, suministro de insumos, formación y asistencia técnica, tecnología y desarrollo de productos, y mecanismos de financiación alternativos (Miehlbradt y McVay, 2003).

**Cuadro 3.3: Tipología de Servicios de Desarrollo Empresarial**

Acceso al mercado	Actividades de comercialización e información sobre mercados; Ferias comerciales y exposiciones de productos; Desarrollo de muestras para compradores; Subcontratación y aprovisionamiento externo; Reuniones y viajes de comercialización; Estudios de mercado; Salas de exposición; Publicidad; Envases y embalajes.
Infraestructuras	Almacenamiento y gestión de almacenes; Transporte y entregas; Mensajería; Incubadoras de empresas; Telecomunicaciones; Transferencias de efectivo; Información a través de los medios de comunicación; Acceso a Internet; Servicios informáticos; Servicios de secretaría.
Formulación de políticas y asesoramiento	Formación en materia de promoción de políticas; Análisis y comunicación de restricciones y oportunidades en formulación de políticas; Estudios sobre formulación de políticas; Promoción de microempresas y Pymes; Patrocinio de conferencias.
Suministro de insumos	Información y contacto con suministradores de insumos; Mejora de la capacidad de los suministradores para ofrecer de forma regular insumos de calidad Facilitación de la creación de grupos para realizar compras a granel.
Formación y asistencia técnica	Estudios de viabilidad y planes empresariales; Visitas de intercambio y desplazamientos a empresas; Franquicias; Formación en materia de gestión; Formación técnica; Servicios de asesoramiento y tutoría de empresas; Servicios jurídicos; Asesoramiento financiero y fiscal; Contabilidad y registros.
Tecnología y desarrollo de productos	Comercialización y transferencia de tecnología; Contactos con suministradores de tecnología; Facilitación de la adquisición de tecnología; Programas de aseguramiento de la calidad; Arrendamiento financiero y alquiler de equipos; Servicios de diseño.
Mecanismos de financiación alternativos	Financiación mediante ampliación de capital; Facilitación del crédito de suministradores; Compañías de factorización que facilitan capital de explotación para pedidos confirmados.

*Fuente: OIT, 2008.*

La contribución de los servicios de desarrollo empresarial a la incorporación de innovaciones en el tejido empresarial territorial es un aspecto decisivo, lo que se manifiesta a través de innovaciones de tipo tecnológico, organizativo, estratégico, comercial y operativo para las empresas y agrupamientos locales de empresas en general (**Cuadro 3.4**).

**Cuadro 3.4: Funciones innovadoras de los servicios de desarrollo empresarial**

<b>Funciones Innovadoras</b>	<b>Ámbitos de actuación</b>	<b>Servicios más representativos</b>
Innovación tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Incorporación de tecnologías.</li> <li>* Aprovechamiento de tecnologías existentes.</li> <li>* Adaptación de tecnologías a necesidades de las empresas locales.</li> <li>* Eficiencia en la difusión de información y comunicación.</li> <li>* Mejora de la calidad.</li> </ul>	Servicios de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informática.</li> <li>- Ingeniería.</li> <li>- Diseño.</li> <li>- Telecomunicaciones.</li> <li>- Control de calidad.</li> </ul>
Innovación organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Eficiencia de la gestión interna.</li> <li>* Articulación de los procesos de control y coordinación.</li> <li>* Mejora del capital humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Consultoría de gestión.</li> <li>* Auditoría y servicios jurídicos.</li> <li>* Servicios de Selección y Formación de Personal.</li> </ul>
Innovación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Información estratégica sobre alianzas y acciones colectivas.</li> <li>* Información sobre la adecuación de productos.</li> <li>* Información sobre localización y mercados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Servicios de "management".</li> <li>* Servicios jurídicos.</li> <li>* Ferias y Exposiciones.</li> </ul>
Innovación comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Marcas y diseño competitivo de productos.</li> <li>* Comercialización innovadora.</li> <li>* Aprovechamiento de oportunidades.</li> <li>* Búsqueda y vínculos con clientes.</li> <li>* Cuidado de la imagen de la empresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Servicios de diseño.</li> <li>* Ferias y Exposiciones.</li> <li>* Publicidad y marketing.</li> <li>* Servicios posventa.</li> </ul>
Innovación operativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agilización de la comunicación.</li> <li>Traducción de textos.</li> <li>Mejoras del entorno operativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Servicios de mensajería.</li> <li>* Servicios lingüísticos.</li> <li>* Servicios de seguridad.</li> </ul>

*Fuente: Rubalcaba (1996), citado por Del Río (2000).*

La prestación de una oferta amplia de servicios de desarrollo empresarial por parte de las ADR ha llevado en la práctica a la creación de entidades especializadas que, en conjunto, integran una red territorial de servicios empresariales de la que forma parte la propia Agencia de Desarrollo Regional. En esta red de servicios y entidades territoriales merecen destacarse los Institutos Tecnológicos, los Centros de Empresa e Innovación y los Parques Tecnológicos. A continuación se detallan sus funciones.

a) *Institutos Tecnológicos*

Los *Institutos Tecnológicos* son asociaciones de empresarios de los sectores más representativos del perfil productivo territorial, generalmente promovidas y apoyadas por el sector público regional. Se sitúan, por lo general, próximos a las zonas de mayor concentración de empresas de dicho sector, con la intención de prestar los servicios lo más cerca posible de las actividades empresariales locales.

Estos Institutos Tecnológicos pueden prestar servicios de información y documentación general relativa a los productos y actividades propias de dicho sector, tales como la edición y difusión de publicaciones técnicas, la organización de seminarios y conferencias sobre el estado de las tecnologías de producto y proceso, y el asesoramiento y realización de estudios técnicos sobre materiales, materias primas, procesos de fabricación, maquinaria, productos, automatización, informatización, diseño y manufactura por computador (CAD/CAM), ahorro energético, optimización de plantas, impacto ambiental, y realización de actividades de I+D+i, entre otros.

Así pues, los Institutos Tecnológicos resultan decisivos en el ámbito de los servicios tecnológicos especializados, al posibilitar a las Mipymes el acceso a servicios como los siguientes:

- Información sobre ayudas e instrumentos de fomento existentes.
- Asesoramiento técnico.
- Transferencia de tecnologías.
- Difusión de normas técnicas y emisión de certificaciones de productos.
- Control de calidad.
- Difusión de tendencias en los mercados y comportamiento de la demanda.
- Diseño y moda.
- Cooperación internacional de empresas.
- Formación especializada y reciclaje.

Buscando la mejora de la calidad del producto, los Institutos Tecnológicos se ocupan de realizar ensayos y análisis de laboratorio sobre materias primas, materiales y productos acabados, de forma vinculada con entidades acreditadas, lo que permite proporcionar a las Mipymes unos servicios que por sí mismas no podrían disponer y que incluyen trabajos de normalización, certificación y homologación de productos, según las exigencias técnicas

internacionales. La actividad de los Institutos Tecnológicos suele llevarse a cabo, por tanto, dentro de amplias relaciones con entidades acreditadas a nivel nacional e internacional en los distintos campos específicos del perfil productivo territorial.

Los Institutos Tecnológicos pueden prestar también asesoramiento en la transferencia de tecnologías desarrolladas a partir de los conocimientos de sus técnicos y de la realización de proyectos de I+D+i en sus propios laboratorios y plantas experimentales, así como derivados de la participación en proyectos internacionales o de contratos realizados con universidades y centros de investigación.

Dado su carácter concertado, y la posible participación en los Institutos Tecnológicos de departamentos universitarios y centros de investigación, los Institutos pueden constituirse como asociaciones sin fines de lucro, concibiéndose como entidades que prestan servicios de información tecnológica e investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) de las empresas locales. A su vez, los Institutos pueden integrarse en una red nacional de laboratorios de ensayo para realizar las tareas de certificación y normalización de producto y procesos antes citados.

Igualmente, los Institutos Tecnológicos pueden:

- Organizar cursos de capacitación y reciclaje profesional de recursos humanos;
- Realizar actividades y becas de especialización para jóvenes que van a incorporarse a las empresas locales;
- Canalizar las relaciones entre empresas, universidades y entidades de I+D+i, traduciendo claramente las necesidades del sector empresarial en demandas de formación e investigación específicas;
- Facilitar la participación de microempresas, cooperativas y Pymes locales en actividades de ámbito internacional sirviendo de puente entre los organismos de la administración pública dedicados al fomento del desarrollo productivo y empresarial.

De este modo, los Institutos Tecnológicos apoyan la eficiencia productiva y la competitividad del tejido productivo territorial, al posibilitar la modernización tecnológica de las empresas y la diversificación de las actividades económicas locales.

Las fuentes de financiación más importantes de los Institutos Tecnológicos pueden provenir de las cuotas sociales que aporten las empresas, los ingresos por los servicios prestados a las Mipymes asociadas, las ayudas de las administraciones públicas<sup>14</sup>, y las de la Agencia de Desarrollo Regional.

---

<sup>14</sup> Nótese que se trata de ayudas indirectas para la creación de componentes del "entorno innovador territorial", y no de subsidios directos a la producción.

### *b) Centros de Empresas e Innovación*

Los *Centros de Empresas e Innovación (CEI)* suelen crearse como asociaciones sin ánimo de lucro, con participación de las administraciones públicas territoriales y entidades empresariales, financieras y sociales de la zona. Son organizaciones de ámbito local, cuyo objetivo es elaborar sistemas de selección de posibles empresarios innovadores, y proporcionar un amplio conjunto de servicios a los potenciales emprendedores y a las empresas existentes, incluyendo, en particular, formación empresarial y evaluación de proyectos.

Las funciones y servicios que prestan los CEI son:

- Orientación general y conocimientos básicos sobre gestión empresarial;
- Asesoramiento en la realización del plan de empresa, que incluye los análisis de viabilidad comercial, técnica y financiera;
- Asesoramiento e información en materia de innovaciones y tecnologías;
- Apoyo y asesoramiento financiero y tecnológico para la puesta en marcha de la empresa;
- Formación para emprendedores;
- Locales en alquiler y salas de reuniones para la puesta en marcha y domiciliación inicial de los nuevos emprendimientos;
- Prestación de servicios administrativos (teléfono, fotocopiadora, fax, Internet, computador, contabilidad, etc.).

Los servicios de apoyo a los emprendedores que ofrecen los CEI pueden prestarse en colaboración con los Institutos Tecnológicos, pudiendo los CEI formar parte, a su vez, de redes con otro tipo de entidades similares a nivel nacional e internacional, a fin de incrementar el conocimiento de aspectos relevantes para el desarrollo empresarial local.

Los CEI actúan, pues, como promotores de iniciativas empresariales de carácter innovador, ya sea para crear nuevas empresas o para poner en marcha nuevos proyectos por parte de empresas que ya existen. Este apoyo técnico permite reducir el riesgo empresarial y aumentar las posibilidades de éxito de dichas iniciativas en la etapa inicial del proyecto.

Del mismo modo, actúan como incubadoras o viveros de empresas<sup>15</sup> en la detección, selección y puesta en marcha de empresarios y proyectos a los cuales, normalmente, se asigna un tutor o consejero temporal en materia de planificación y gestión empresarial. El periodo de tiempo en el que el nuevo empresario reside en el CEI suele ser, aproximadamente, de tres años. Transcurrido ese tiempo, si la empresa es rentable debe abandonar el CEI e instalarse en su emplazamiento definitivo.

---

<sup>15</sup> Las “incubadoras o viveros” de empresa son, como su nombre sugiere, centros donde se facilita la conversión de ideas de negocio en proyectos empresariales para los nuevos emprendimientos, proporcionando locales, asistencia técnica y soporte operativo en los primeros años de dicho emprendimiento hasta que está en condiciones de salir a su domicilio propio como empresa local.

Los CEI suelen ubicarse en localidades próximas a los agrupamientos económicos significativos del territorio en cuestión, es decir, en las zonas con más alto potencial de generación de nuevos proyectos empresariales.

### c) *Parques Tecnológicos y Científicos*

Otro instrumento de interés son los *Parques Tecnológicos y Científicos*, creados para concentrar suficiente “masa crítica” de conocimiento especializado (centros de I+D+i, departamentos universitarios, asociaciones empresariales) y fomentar de ese modo la aparición de nuevos sectores económicos que permitan reforzar la articulación y diversificación de la estructura económica territorial. Esto puede lograrse mediante la atracción de empresas foráneas y entidades de investigación, o mediante el desarrollo local de nuevos empresarios innovadores. También puede contemplarse como un instrumento que facilite la integración económica de las actividades dinámicas con otros centros.

La proximidad facilita la interacción y concertación entre las entidades de investigación y desarrollo (I+D), las universidades regionales y las asociaciones empresariales. Igualmente, dicha concentración permite disponer en un mismo lugar de una infraestructura de calidad para apoyo en materia de investigación y desarrollo a las microempresas y Pymes locales.

En los Parques Tecnológicos pueden localizarse Institutos Tecnológicos, Centros de Empresas e Innovación, Institutos Universitarios o Centros de Investigación que dediquen una parte importante de su actividad a la investigación para el desarrollo económico local, así como la sede de la Agencia de Desarrollo Regional. El objetivo es facilitar la creación de un agrupamiento de elementos de conocimiento, o formación de importantes “economías externas” para las empresas locales, propiciando un clima intelectualmente fructífero de relaciones entre los técnicos de las empresas locales, las entidades de investigación y las universidades territoriales. De esta manera, el Parque Tecnológico es un foco de generación, asimilación y difusión de innovaciones.

### d) *La Red de Información Empresarial*

Como puede apreciarse, el conjunto de estos instrumentos de desarrollo regional conforma una *Red de Información Empresarial* constituida por un conjunto de centros y servicios de información relevante para el desarrollo productivo y empresarial local, con posibilidad de coordinar entre sí sus fondos documentales y el acceso a los mismos, a fin de aproximar dicha información a la totalidad del tejido empresarial territorial.

Esta Red de Información Empresarial en la región puede tener varios puntos de acceso o “ventanillas” próximas al tejido empresarial local, estando los centros de la Red de Información unidos de forma informática, a fin de permitir el acceso a la información desde cualquier “ventanilla” territorial. Los centros que componen esta Red de Información pueden ser la propia ADR, los Institutos Tecnológicos, Centros de Empresas e Innovación, Asociaciones Empresariales

y Cámaras de Comercio, Parque Tecnológico, Universidades locales, Municipalidades, Bibliotecas Públicas, etc.

Los centros que integran la Red de Información Empresarial, elaboran, estudian y analizan dicha información; gestionan la organización de la misma de acuerdo a las técnicas documentales más adecuadas (bases de datos), y ponen la información a disposición de las empresas, con la ayuda de los medios técnicos más eficientes, entre los cuales se encuentra la utilización de Sistemas de Información Geográfica.

El desglose de contenidos de información que puede prestar una Red de Información Empresarial se refiere a componentes tales como:

- Características geográficas y medio ambiente local.
- Distribución territorial de la población y pirámides de edad por municipios;
- Tamaño de las empresas, localización territorial y eslabonamientos productivos;
- Sistemas locales de empresas o agrupamientos económicos territoriales significativos (clusters);
- Dotación y calidad de las infraestructuras y equipamientos básicos;
- Mercado de trabajo regional y local;
- Oferta de actividades de capacitación para las empresas;
- Bases de datos de comercio exterior;
- Registro de la propiedad industrial;
- Normas nacionales e internacionales vigentes;
- Relación de entidades consultoras y profesionales que prestan servicios técnicos empresariales;
- Universidades y entidades de investigación territoriales;
- Dotación de recursos de asistencia técnica en la zona;
- Disponibilidad y características del suelo industrial;
- Instrumentos de apoyo de las diferentes administraciones públicas;
- Fondos bibliográficos y de documentación relevantes.

Siguiendo el principio de proximidad a las empresas, los componentes de la oferta territorial de *servicios de desarrollo empresarial* deben estar distribuidos por todo el territorio, cerca de los agrupamientos económicos significativos o “clusters” locales relevantes. Esta extensa implantación territorial, junto a la autonomía y representatividad de la que deben dotarse las diferentes entidades, pueden hacer de la ADR y su red territorial de servicios de desarrollo empresarial un sistema flexible y descentralizado, en el que tenga lugar una interacción y diálogo fluido entre los distintos interlocutores socioeconómicos.

Las instancias públicas o privadas que realizan inversiones en este tipo de infraestructuras intangibles para garantizar la oferta local de servicios de desarrollo empresarial son conscientes de que ello supone la creación de condiciones favorables a la competitividad en los diferentes territorios, a fin de



asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial a las Mipymes locales.

e) *Servicios financieros para Mipymes*

Finalmente, los *servicios financieros* son también fundamentales para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, que conocen una penalización en el acceso a los mismos, al carecer de los avales habitualmente requeridos por el sector financiero. De hecho, las Mipymes locales suelen tener una penalización financiera debido a las mayores tasas de interés que se les aplican por las entidades financieras, al tiempo que se les exige una devolución de los préstamos en periodos más cortos y, por lo general, deben presentar avales patrimoniales que no siempre disponen.

Muchas veces los *servicios financieros* no alcanzan a las microempresas y Pymes y, por lo general, estos servicios no suelen estar diseñados desde los propios territorios y agrupamientos de empresas, partiendo de una concepción genérica –y no contextualizada- de la situación y posibilidades de dicho colectivo de empresas, sobre el que no parece existir la conciencia clara de su relevancia desde el punto de vista económico y social. De esta forma, el tratamiento de este colectivo de empresas de pequeña dimensión queda condenado a una lógica asistencial, que se corresponde a menudo con una apreciación predominante sobre el mismo como “escasamente viable”.

Los servicios financieros incluyen hoy una ingeniería importante de recursos y modalidades de lo que da cuenta la especialización de las Microfinanzas, la Banca Municipal y Regional de Desarrollo, las Cajas de Ahorro Popular, los Bancos Populares, Sociedades Mixtas de Garantía y Aval, Sociedades de Garantía Recíproca, entre otros.

Las *microfinanzas* son un componente esencial de las estrategias para combatir la pobreza y la exclusión social. En este sentido, el término microfinanzas alude a los servicios financieros dirigidos a los grupos empresariales y de trabajo autónomo más vulnerables. Se refiere a la concesión de créditos para la generación de ingresos, así como al ahorro, los préstamos de emergencia, los seguros y otros servicios financieros.

Las microfinanzas brindan además oportunidades para extender la protección social a los grupos vulnerables y pobres mediante regímenes de seguros de enfermedad y de vida. Asimismo, permiten atender las necesidades de las microempresas en los países en desarrollo y en transición, mediante la sustitución de las garantías prendarias por la confianza entre las partes y la presión ejercida por los grupos. Igualmente, los préstamos colectivos y otras técnicas similares propician la comunidad de intereses de los grupos desfavorecidos, y les otorgan capacidad de manifestación e influencia (OIT, 2008).

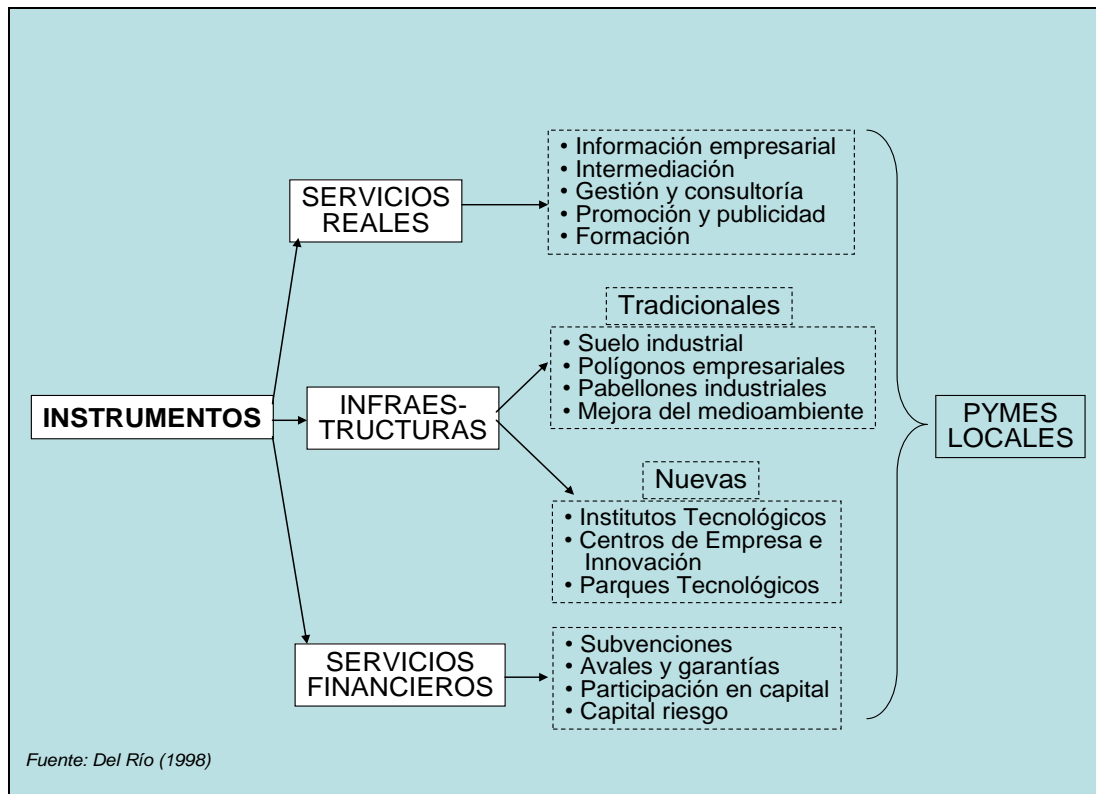
### 3.6 Estructura organizativa y factores de éxito de las ADR

La *estructura organizativa* de las ADR, con independencia de su carácter público o mixto, suele incorporar una Gerencia, responsable de la gestión diaria, con un Consejo de Administración en el que están representados los titulares de la agencia y un Presidente, cargo que suele recaer en una autoridad pública regional o local. En ocasiones algunas agencias incorporan, además, un Consejo o Comité Asesor, que incluye a personas representativas de los distintos agentes económicos y sociales de la región o territorio.

El cargo de gerente de la agencia requiere solvencia técnica y profesional, siendo nombrado por el Consejo de Administración, con el asesoramiento de personas cualificadas y representativas de los diferentes actores socioeconómicos del territorio, como Asociaciones Empresariales, Cámaras de Comercio, Entidades financieras, Sindicatos, Instituciones universitarias y Centros de investigación, entre otros.

La Gerencia de la ADR suele disponer de diferentes áreas de trabajo e instrumentos para facilitar la vinculación con las diferentes organizaciones conectadas en la red de servicios que se prestan. Esto supone que una ADR no lleva a cabo siempre de forma directa la totalidad de los servicios que se prestan en el territorio, siendo su principal función la de intermediar para vincular las diferentes entidades territoriales existentes a fin de que la oferta de dichos servicios se oriente por las necesidades del tejido empresarial local.

El **Cuadro 3.5** muestra un modelo operativo de las ADR con los diferentes instrumentos de actuación para el apoyo a las pequeñas y medianas empresas en el territorio. Como se aprecia, las ADR contemplan esencialmente tres líneas de actuación relativas a la intermediación para prestar servicios reales y financieros a empresas, así como la dotación de infraestructuras. Entre éstas se diferencian las de carácter tradicional, como son la provisión de suelo industrial, polígonos empresariales, pabellones industriales y mejora del medio ambiente; y las de nueva configuración como los Institutos Tecnológicos, los Centros de Empresas e Innovación y los Parques Tecnológicos (Del Río, 1998).

**Cuadro 3.5: Modelo operativo de las Agencias de Desarrollo Regional**

Según señala Christian Saublens, Director de EURADA, los factores de éxito de las Agencias de Desarrollo Regional se basan en que no reproducen un modelo rígido, sino que se adaptan a las necesidades específicas de cada territorio, para lo cual incorporan tres elementos clave:

- a) La asociación entre diferentes actores que inciden sobre el desarrollo económico de una región, los cuales normalmente actúan de forma independiente y, en ocasiones, en conflicto entre sí.
- b) Una visión estratégica del desarrollo.
- c) La movilización y valorización de los recursos localmente disponibles.

En efecto, una ADR tiene la posibilidad de articular, en un todo orgánico, la estrategia de desarrollo económico local, los planes que la vuelven operativa y los servicios territoriales necesarios para sostenerla, tales como la creación de empresas y el apoyo a las mismas, la formación, la realización de estudios, la búsqueda de financiación y la coordinación entre los recursos públicos y los privados.

Las ADR han creado, pues, una nueva metodología de desarrollo económico, nuevas identidades y un nuevo poder de negociación para los actores locales, permitiendo a cada territorio encontrar y seguir su propio sendero de desarrollo, teniendo en cuenta la cultura, las potencialidades y las necesidades ligadas al

momento histórico específico. Son, pues, un punto de referencia para un nuevo tipo de “governabilidad” territorial.

Las ADR son, además, estructuras ágiles y flexibles dotadas de una plantilla relativamente reducida de personal, dentro del cual destaca su calificación técnica, predominando personal especializado con buen conocimiento del perfil productivo territorial, experiencia en gestión de empresas, técnicos con dominio de informática, bases de datos y sistemas de información, entre otros.

Para el diseño de una estrategia de desarrollo territorial se requiere, como se ha señalado, una capacidad de observación del tejido de empresas y mercado de trabajo local, funciones que ocupan normalmente las personas que trabajan en las ADR, o bien constituyen entidades específicas (como los Institutos Tecnológicos, los Centros de Empresas e Innovación, o los Observatorios Locales de Empleo, entre otras) creadas como parte de la nueva institucionalidad territorial para fomentar el desarrollo económico y el empleo a nivel territorial. En cualquier caso, es clara la necesidad de constituir sistemas de información territorial específicos, ante la escasez y limitaciones de las estadísticas tradicionales referidas al nivel local<sup>16</sup>.

Otro de los factores de éxito y sostenibilidad temporal de las ADR es su participación como entidades con posibilidad de otorgar créditos localmente no limitándose, por tanto, a la realización de los planes de viabilidad empresarial, técnica y comercial. Esta posibilidad de proveer aportaciones financieras, que depende en buena medida de los organismos que promueven las ADR, permite constituir fondos rotatorios de crédito, que pueden ser administrados por entidades financieras locales con las que se establecen los oportunos convenios. La alianza entre las ADR y las instituciones financieras locales permite superar las limitaciones habituales de estas últimas, centradas básicamente en la parte financiera de los proyectos de empresa y en la solvencia del cliente, dejando de lado la calidad técnica del proyecto y la evaluación de su viabilidad técnica y de mercado.

A nivel local, las Agencias de Desarrollo Regional pueden ser también un instrumento importante para valorizar y conservar los recursos ambientales locales. Las ADR pueden dar prioridad a los proyectos que valoricen el medio natural y el patrimonio cultural local, que utilicen procedimientos no contaminantes o que introduzcan tecnologías limpias y energías renovables en el territorio. También pueden estimular la incorporación de marcas de calidad relacionadas con el origen natural de los productos locales, reservando líneas de crédito preferenciales para los productos ecológicos o que aseguren la trazabilidad a lo largo de sus cadenas productivas. Todas estas exigencias pueden convertirse, por tanto, en una acción relevante para el fomento de nuevas empresas y empleos locales, orientados por la mejora de la calidad y la

---

<sup>16</sup> Como parte de los Sistemas de Información Territorial hay que destacar la creciente utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG), una herramienta que desempeña un papel cada vez más relevante en la toma de decisiones de desarrollo local, al igual que ya se viene utilizando desde hace tiempo en el ordenamiento territorial y el planeamiento urbano.

diferenciación productiva ante una demanda cada vez más exigente en los temas de medioambiente, salud y seguridad alimentaria.

Las ADR pueden ayudar también en la incorporación de la dimensión de género en la estrategia de desarrollo local. Las mujeres tienen una presencia importante como microempresarias en actividades con mínimas barreras de entrada, lo que conforma un contexto de gran fragilidad, con situaciones frecuentes de saturación de mercados y bajo ingreso en dichos emprendimientos. La estrategia de desarrollo económico territorial debe tener en cuenta, por tanto, la específica situación en que se encuentran las mujeres, las cuales desempeñan funciones decisivas en la economía local, la gestión de los hogares y el cuidado de los hijos/as.

Por otro lado, las ADR pueden facilitar la vinculación territorial con estructuras análogas y formar redes internacionales. De este modo, las ADR pueden promover intercambios comerciales; crear marcas de calidad para la comercialización de productos locales; favorecer la cooperación entre los distintos actores territoriales; impulsar campañas de marketing territorial; y establecer conexiones internacionales, entre otros aspectos de interés.

Asimismo, las ADR son también un interlocutor privilegiado para la cooperación descentralizada. Se trata de nuevas formas de cooperación que intentan crear canales de colaboración horizontales y permanentes entre colectividades locales, aportando recursos financieros, técnicos y *saber-hacer* en el funcionamiento de estos instrumentos de desarrollo local. Las ADR y los agentes de la cooperación descentralizada pueden realizar actividades conjuntas o alianzas estratégicas para emprender iniciativas de valorización de recursos locales que supongan un beneficio para el desarrollo local.

#### **4. NUEVOS TEMAS DE LA AGENDA DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA**

Recientemente, las Agencias de Desarrollo Regional han incorporado nuevos temas a su agenda, entre los cuales merecen destacarse la identificación de los *clusters* existentes en el territorio y el apoyo a la creación de sistemas regionales de innovación. De ello nos ocupamos a continuación.

##### **4.1 Identificación y fomento de clusters en el territorio**

La existencia de *clusters* constituye un proceso de formación de agrupamientos de empresas que tiene lugar, por lo general, de forma lógica o natural en la búsqueda de ventajas derivadas de la asociación o colaboración productiva entre empresas próximas y afines. Naturalmente, esta realidad de los *clusters* puede ser impulsada de manera consciente a través de las *Agencias de*

*Desarrollo Regional* u otro tipo de estructuras cuyo objetivo sea el fomento de la competitividad empresarial en el territorio.

El análisis de *cluster* constituye una aproximación conceptual que supera el enfoque sectorial al incorporar el conjunto de eslabonamientos existentes entre empresas e instituciones dentro de un segmento productivo determinado, localizado en un territorio concreto.

Este tipo de análisis ha sido popularizado a partir de la importante aportación de Michael Porter (1991), pudiendo definirse un *cluster* como la realidad conformada por un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas. De este modo, junto al análisis del entorno territorial podemos incorporar la identificación y análisis de las relaciones al interior del cluster.

Desde finales de los años noventa, las políticas regionales incorporan la detección de *clusters* en las regiones y el fomento de los procesos de *clusterización*, ya que los esfuerzos orientados al fortalecimiento de los agrupamientos territoriales de empresas permiten mejorar notablemente la eficiencia y la competitividad empresarial.

En efecto, la diversificación del tejido productivo regional y la formación para el empleo local encuentran una guía decisiva para la actuación al aprovechar las oportunidades de los procesos de fortalecimiento de clusters existentes (*clusterización*).

### **Clusterización**

Se entiende por *clusterización* tanto los procesos de creación de estructuras para la colaboración como la dinamización de las relaciones entre distintos agentes, a fin de que alcancen el equilibrio entre la competencia (rivalidad) y la cooperación empresarial, con el propósito de lograr los objetivos establecidos de forma conjunta en la estrategia de desarrollo regional.

*Orkestra. Instituto Vasco de Competitividad, 2009.*

La existencia de *clusters* regionales dinámicos no sólo favorece la diversificación productiva territorial, sino que permite una capacidad superior de adaptación a los cambios, dadas las mayores posibilidades de las empresas situadas en clusters para innovar y mejorar su productividad. La existencia de clusters facilita la formación de economías externas positivas para las empresas e instituciones que forman parte del mismo, como son el desarrollo de mano de obra, proveedores locales e infraestructuras especializadas, entre otras. Asimismo, el enfoque de clusters posee ventajas de eficacia de las

actuaciones, al diseñar y ejecutar medidas basadas en la demanda, es decir, en las necesidades del colectivo de empresas pertenecientes al cluster. Como consecuencia de todo ello, se produce una mejora de la competitividad empresarial y territorial.

## 4.2 Los sistemas territoriales de innovación

La innovación es la fuerza motriz que impulsa a las empresas, organizaciones, instituciones y territorios, a la renovación de estructuras productivas y de gestión, y al surgimiento de nuevos sectores de actividad económica y de empleo. De este modo, la innovación se concreta en:

- Renovación y mejora de métodos de producción.
- Renovación y ampliación de la gama de productos y servicios para la atención de necesidades.
- Cambios en la gestión y organización empresarial.
- Cambios en las condiciones de trabajo y las calificaciones para el empleo.
- Cambios y adaptaciones socio-institucionales, ambientales, culturales y territoriales que todo ello conlleva.

La capacidad para introducir innovaciones en la base productiva y en el tejido empresarial de un territorio constituye, pues, una cuestión crucial para su desarrollo. La inversión de recursos financieros, por sí sola, no es suficiente para alcanzar dicho desarrollo, ya que ello depende de la aplicación de dichos recursos hacia una inversión productiva real, de carácter sostenible y generadora de empleo, una cuestión diferente a las aplicaciones especulativas.

Asimismo, para que las innovaciones tengan lugar es necesario que los usuarios de las mismas se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación en los diferentes procesos productivos o de gestión concretos en cada territorio. De ahí la importancia, cada vez mayor, de los *sistemas territoriales de innovación* que aseguren la vinculación entre las empresas e instituciones de apoyo a la innovación y los actores clave del desarrollo económico territorial, tanto privados como públicos.

Los trabajos teóricos y empíricos sobre la economía de la innovación y la organización industrial señalan que la innovación no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de I+D (investigación y desarrollo) trabajando de forma aislada al mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial*, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios de conocimiento interactúan con los productores de conocimiento. De este modo, ambos actores (usuarios y productores de conocimiento) aprenden mutuamente uno del otro, por medio de un aprendizaje a través de la interacción.

La innovación no sucede sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como una transferencia de conocimientos fácil y eficaz. Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente con frecuencia comparten una cultura e identidad territorial común que facilita el proceso de aprendizaje social.

Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter *tácito* más que *codificado*, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales, que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados.

Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. Como se aprecia, las Agencias de Desarrollo Regional tienen un amplio espacio en el que promover la construcción de estos sistemas territoriales de innovación.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un cluster o agrupamiento de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del cluster, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos, y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995).

Este enfoque de los sistemas territoriales de innovación resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas



oportunidades, las cuales obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación en la cual las ADR pueden ser un catalizador importante.

### **4.3 Lecciones aprendidas de las Agencias de Desarrollo Regional en los países desarrollados**

Como entidades destinadas a la intermediación para la prestación de servicios de desarrollo empresarial a las Mipymes, las *Agencias de Desarrollo Regional* deben responder a las siguientes características básicas (Velasco y Esteban, 1997):

- Adecuación a las características del ámbito territorial de actuación.
- Ser resultado de una decisión asumida conjuntamente por los agentes socioeconómicos territoriales, públicos y privados.
- Mostrar claridad y precisión en los objetivos que se persiguen.
- Selectividad respecto a los servicios a promocionar.
- Coherencia con la política de desarrollo regional existente en dicho ámbito territorial.

Asimismo, las ADR deben ser entes próximos al tejido empresarial del territorio, con autonomía en la toma de decisiones, eficiencia operativa, flexibilidad de actuación en la prestación de los servicios empresariales, y capacidad para identificar la demanda subyacente de innovación existente en el colectivo de Mipymes locales.

De igual modo, las ADR deben aglutinar y cooperar con las iniciativas y programas de fomento productivo y de empleo existentes en el territorio, siendo agentes proactivos para la incorporación de innovaciones en el mismo, y con un esquema de funcionamiento basado en la coparticipación público-privada, tratando de contribuir a la financiación de las actividades de la agencia<sup>17</sup>.

En Europa son las autoridades públicas las que aportan la práctica totalidad de los recursos financieros que aseguran el funcionamiento de las ADR, lo cual no quiere decir que financian todos los servicios de desarrollo empresarial que se prestan a las empresas locales. Hay que diferenciar, pues, los gastos de funcionamiento de la agencia, como agente intermediario, de los gastos de la utilización de los servicios de desarrollo empresarial por parte de las empresas, los cuales pueden ser llevados a cabo por diferentes operadores privados o públicos oferentes de los mismos en el territorio. Una cosa es, pues, el papel de intermediación como agente catalizador que hace la ADR y otra diferente, la prestación de los servicios de desarrollo empresarial que sólo parcialmente realiza la agencia directamente.

---

<sup>17</sup> El hecho de ser entidades “sin fines de lucro” no equivale -desde luego- a que sean entidades “con fines de pérdidas”. Las ADR y las entidades que forman parte de la red de instrumentos de desarrollo empresarial deben contemplar retornos por la prestación de los servicios empresariales a fin de favorecer la incorporación de los mismos como parte de los costes de producción de las Mipymes.

Entre los servicios empresariales que presta directamente la ADR se encuentran las primeras visitas de diagnóstico o el levantamiento de la demanda de servicios de desarrollo empresarial que precisan las Mipymes locales para su mejora productiva. Las agencias no suelen cobrar tarifas por la prestación de estas actividades, las cuales forman parte del conjunto de “bienes colectivos” que las ADR proporcionan en el territorio de actuación a favor de las Mipymes locales.

Pero una vez que los problemas empresariales son identificados y se requiere la contratación de consultores o técnicos especialistas para su solución, los gastos de estos servicios pueden ser compartidos con las empresas que se benefician de ellos. A veces esto puede facilitarse mediante mecanismos graduales de pago de los servicios a medida que las ventajas de la incorporación de las innovaciones productivas comienzan a producir ganancias empresariales. El trabajo de las ADR es, por tanto, de agente catalizador e intermediador en la construcción de un *mercado incompleto* como es el de la oferta y demanda de servicios de desarrollo empresarial para Mipymes en los territorios donde se localizan.

Instrumentos como los Institutos Tecnológicos y los Centros de Empresas e Innovación, ya citados, suelen ser creados como asociaciones de empresarios, siendo entidades sostenidas fundamentalmente por las cuotas de los socios, tanto privados como públicos. En este caso, la participación de las aportaciones del sector privado empresarial suele ser mayoritaria, debido a la mayor visualización de los servicios que se prestan y la evidencia de sus ventajas como elementos de innovación productiva para los empresarios.

En cualquier caso, la presencia del sector público en las ADR y los instrumentos de la red de información territorial suele llevar consigo prácticas y actitudes que condicionan la actividad de los mismos. Frente a ello, hay que insistir en la importancia de suscribir acuerdos suprapartidarios territoriales que comprometan seriamente a los agentes públicos y privados, asegurando una financiación compartida de la ADR y la red de servicios de desarrollo empresarial en el medio y largo plazo.

La autonomía de las decisiones de la agencia está sujeta siempre, lógicamente, a la coordinación general de actividades programadas en su ámbito de actuación. Pero, sobre todo, esta autonomía debe ser percibida en todo momento por el colectivo empresarial y por los entes públicos y privados que operan en el territorio.

Asimismo, dado que la prestación de servicios de desarrollo empresarial debe responder en la práctica a las características de cada territorio o región, las ADR deben tener la suficiente flexibilidad como para adaptar la oferta de dichos servicios según se vaya manifestando o aflorando la demanda de los mismos o se detecte su necesidad. Esta flexibilidad quiere decir también que los programas y acciones de la agencia son temporales, esto es, poseen un

principio y un final, no tratándose de programas públicos de carácter permanente (Velasco y Esteban, 1997).

Las ADR deben tener también un especial cuidado a la hora de su implantación y funcionamiento, a fin de complementar y, en lo posible, aglutinar las iniciativas y programas de fomento productivo y mejora de la competitividad empresarial existentes en el territorio, evitando duplicidades y solapamientos en las actuaciones.

Por otra parte, la proximidad a las empresas es, como se ha señalado, un aspecto fundamental, no sólo en el sentido de proximidad física sino operativa, esto es, hay que lograr que la ADR sea visualizada por parte del sector privado empresarial como un organismo orientado hacia el logro de intereses compartidos desde el punto de vista de la mejora productiva y la competitividad empresarial y territorial. Esto es fundamental para incorporar en el tejido empresarial de Mipymes una visión integral en términos de la mejora organizativa que implica el funcionamiento de las cadenas productivas y clusters, y la convicción sobre la necesidad de incorporar innovaciones no sólo de carácter tecnológico sino organizativo y de gestión, con una apuesta decidida por la calidad productiva y el conocimiento mayor de los recursos humanos implicados.

Se requiere, pues, una actividad proactiva por parte de las ADR para acercarse a las empresas a fin de sensibilizar, mostrar y convencer acerca de la necesidad de las mejoras, una cuestión que sólo se logra incorporando un liderazgo y orientación empresarial en la propia agencia y la red de servicios de desarrollo empresarial en el territorio.

Como se aprecia, las ADR no son entes propios de la vieja administración pública, sino organizaciones estratégicas, de carácter público-privado y de dimensión relativamente reducida en cuanto a personal y gastos de funcionamiento, ya que su función principal es transferir un tipo de conocimiento basado en la mayor información, la visión más integral de los negocios y la utilidad de las acciones conjuntas para alcanzar una *eficiencia colectiva* en el territorio (Schmitz, 1995). Para ello, las agencias deben adquirir tres atributos básicos, a saber: calidad en los servicios, credibilidad entre los empresarios y capacidad para aumentar los vínculos entre las empresas en el territorio (Velasco, Esteban y Echevarría, 1993).

### EFICIENCIA COLECTIVA

El concepto de “eficiencia colectiva” trata de expresar los efectos favorables sobre la competitividad de las empresas que forman parte de concentraciones empresariales.

Se define la *eficiencia colectiva* como la combinación de las ventajas provenientes de las economías externas que pueden ser apropiadas por empresas que forman parte de concentraciones empresariales, y de las acciones colectivas realizadas de forma consciente por dichas empresas y otras organizaciones o instituciones locales integrantes de dichas concentraciones empresariales.

*Hubert Schmitz (1995)*

#### 4.4 La experiencia de las ADR en la España de las Autonomías

La recuperación de la democracia en España, tras la muerte de Franco, supuso una profunda transformación de su organización política, afectando al modelo territorial del Estado, al pasar de un Estado unitario y centralista a otro de carácter plural y descentralizado, que pasó a denominarse Estado de las Autonomías.

La cuestión regional era uno de los grandes temas pendientes en la situación española de 1975, en especial en aquellas regiones que habían visto truncado su proceso autonómico tras el desenlace de la guerra civil en 1939. De este modo, en 1977 se inició el proceso hacia el nuevo modelo de Estado de las Autonomías, instaurándose en septiembre de ese año el gobierno catalán (Generalitat de Catalunya), y en enero del año siguiente el Consejo General Vasco. A partir de ese momento se desplegaron los correspondientes procesos “preautonómicos” en las restantes regiones.

La nueva Constitución democrática, aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978, fundamenta la unidad del Estado español como patria común de todos los ciudadanos o ciudadanas del mismo, al tiempo que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las *nacionalidades y regiones* que lo integran y la solidaridad de todas ellas. De esta forma, se estableció un modelo de Estado que tras reconocer la pluralidad territorial, permitió el inicio de un proceso en el que caben soluciones regionales y federales, siendo ello reflejo de la realidad española de 1978, en la que existían ámbitos territoriales muy variados en cuanto al grado de conciencia regional, integración interna o tradición cultural.

En el Estado español actual existen, pues, cuatro niveles territoriales: el nivel estatal, el de la Comunidad Autónoma (región o nacionalidad), el nivel provincial y el nivel municipal. La Constitución estableció que la formación de las Comunidades Autónomas debía realizarse por iniciativa voluntaria de las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes. Igualmente, también se contempló la posibilidad de acceder a la autonomía uniprovincial. La aplicación de todo ello dio como resultado la actual organización territorial del Estado español, en la que existen seis autonomías de carácter uniprovincial (Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja, Madrid y Murcia) y once autonomías multiprovinciales o insulares (ver Mapa).

### MAPA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA



**CUADRO 4.1: COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA: MUNICIPIOS Y POBLACIÓN**

Comunidades Autónomas	Número de Provincias	Municipios		Superficie		Población, 2008	
		Número	%	(Km <sup>2</sup> )	%	Habitantes	%
Andalucía	8	766	9,5%	87.268	17,2%	8.202.220	17,8%
Aragón	3	729	9,1%	47.650	9,5%	1.326.918	2,9%
Asturias	1	78	0,9%	10.565	2,1%	1.080.138	2,3%
Baleares	1	67	0,8%	5.014	1,0%	1.072.844	2,3%
Canarias	2	87	1,0%	7.242	1,5%	2.075.968	4,5%
Cantabria	1	102	1,3%	5.289	1,1%	582.138	1,3%
Castilla y León	9	2.248	27,9%	94.193	18,7%	2.557.330	5,5%
Castilla La Mancha	5	915	11,4%	79.230	15,7%	2.043.100	4,4%
Cataluña	4	942	11,6%	31.930	6,3%	7.364.078	15,9%
Comunidad Valenciana	3	539	6,7%	23.305	4,6%	5.029.601	10,9%
Extremadura	2	380	4,7%	41.602	8,2%	1.097.744	2,4%
Galicia	4	312	3,9%	29.434	5,8%	2.784.169	6,0%
Madrid	1	178	2,2%	7.995	1,6%	6.271.638	13,6%
Murcia	1	45	0,6%	11.317	2,2%	1.426.109	3,1%
Navarra	1	265	3,3%	10.421	2,1%	620.377	1,3%
País Vasco	3	247	2,9%	7.261	1,4%	2.157.112	4,7%
La Rioja	1	174	2,2%	5.034	1,0%	317.501	0,7%
ESPAÑA	50	8.047	100%	504.750	100%	46.157.822	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2009, Madrid.

Como se aprecia en el **Cuadro 4.1**, la situación resultante muestra un claro desequilibrio entre las diferentes Comunidades Autónomas, donde Castilla y León concentra casi el 30% de los municipios del Estado español; entre Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha cubren más del 51% de la superficie total del Estado español; y entre Andalucía, Cataluña y Madrid suponen más del 47% de la población total de España. Pero todo ello no ha sido obstáculo para que se iniciara desde entonces, con distinto ritmo, según el grado de

capacidad de cada Comunidad Autónoma, el paulatino proceso de transferencia de competencias desde el Estado central. Dicho proceso, aún en curso, ha sido mucho más rápido en las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) que en las restantes pero, finalmente, todas las Comunidades Autónomas tienen como meta idénticos techos en la asunción de dichas competencias. Asimismo, vale la pena señalar que la diferente velocidad en la adquisición de las competencias por las Comunidades Autónomas, lejos de constituir un obstáculo permitió el logro de importantes “efectos de demostración” entre unas y otras regiones.

La experiencia reciente en España es bastante expresiva de una transición en el diseño de políticas públicas para el fomento productivo y desarrollo empresarial que en un primer momento fueron consideradas desde la administración central del Estado como prescindibles al suponer que serían los mecanismos de mercado los que mejor efectuarían esas funciones de adaptación a las exigencias de la competitividad. En otras palabras, la posición defendida por el gobierno central en los primeros años de los ochenta fue la de prescindir de cualquier política industrial proactiva (en la ingenua posición de que “la mejor política industrial es la que no existe”, como se llegó a afirmar por parte de un ministro de industria en la época), limitándose entonces a las políticas sectoriales de reestructuración de actividades en crisis (siderurgia, construcción naval, carbón, acero, etc.).

Sin embargo, la agudización de la crisis económica internacional, el fuerte aumento del desempleo y las dificultades que presentaba el horizonte de integración en la Comunidad Económica Europea para un tejido de empresas constituido esencialmente por Pymes con reducidos niveles de competitividad, obligaron a los respectivos gobiernos regionales en las Comunidades Autónomas a ocupar el vacío dejado por los dirigentes del nivel central entrando a asumir directamente funciones de política de desarrollo empresarial de Pymes desde las regiones y municipios.

Así pues, la coincidencia de la conformación de un Estado Autonómico y el consiguiente avance del proceso de descentralización resultó ser un *aspecto decisivo* para que los gobiernos territoriales asumieran funciones abandonadas por el nivel central, como es el caso de las relacionadas con la innovación empresarial y el fomento de los diferentes sistemas productivos locales y regionales, así como el despliegue de políticas activas de empleo desde el nivel territorial.

Con posterioridad, a medida que se perdieron las posiciones de mayoría absoluta en el gobierno central del Estado apareció la necesidad de pactar con algunos gobiernos regionales (en especial con Cataluña y País Vasco), lo cual facilitó poderosamente la incorporación de la política de fomento productivo y de apoyo a las Pymes desde las regiones. De esta forma, la política territorial de desarrollo empresarial fue reconocida e incorporada en las grandes líneas estratégicas del Ministerio de Industria y Energía (MINER), reconociéndose así

el protagonismo que las regiones habían venido desplegando desde mediados de los ochenta en este campo.

Las líneas estratégicas sobre política industrial sistematizadas por el Ministerio de Industria y Energía de España en 1996, contemplaban los siguientes campos:

- *Apoyo a la innovación empresarial*, cuyo objetivo central era lograr la mayor articulación de la investigación y las necesidades del sistema productivo. La estrategia contemplaba planes y programas de carácter estatal, orientándose hacia tres campos principales, a saber, innovación tecnológica e investigación y desarrollo (I+D); calidad y diseño; propiedad intelectual e industrial.
- *Iniciativa de Apoyo a Pequeñas y Medianas empresas* desarrollada de forma coordinada entre el nivel central y las diferentes Comunidades Autónomas, tratando de ayudar a construir o reforzar la oferta de factores de organización y cooperación empresarial, acceso a los mercados, información e innovación.
- *Sectores de futuro*, a fin de prestar apoyo a los sectores de tecnología más avanzada y a los mercados en crecimiento.
- *Adaptación estructural de sectores económicos*. Se trataba de hacer frente a factores limitativos de la competitividad de algunos sectores económicos (siderurgia, construcción naval, material de defensa, textil y renovación del parque automotriz, principalmente), ya fuera por su exceso de capacidad, madurez de sus mercados, falta de diferenciación de sus productos, entre otras limitaciones.
- *Cohesión y convergencia regional*, para el desarrollo del potencial endógeno de las regiones y la mayor articulación productiva territorial. En este campo los instrumentos eran una Ley de Incentivos Económicos Regionales y un Programa de Apoyo a las Infraestructuras Tecnológicas y los Servicios Avanzados a Pymes.
- *Adecuación de los Recursos Humanos a las nuevas exigencias de los mercados de trabajo*, en colaboración con el Ministerio de Trabajo, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (provinciales y municipales).
- *Fortalecimiento de la competitividad y funcionamiento óptimo de los mercados*, tratando de incorporar las normas y reglamentos técnicos, y fortalecer la política de competencia.
- *Disponibilidad de una oferta energética a precios competitivos*, con el fin de eliminar los riesgos vinculados a la elevada dependencia externa del



suministro energético básico y de alentar, al mismo tiempo, las energías alternativas.

- *Apoyo al desarrollo sustentable*, con la finalidad de impulsar la introducción de los estudios de impacto ambiental previos a la toma de decisiones de inversión, alentando además el surgimiento de una industria de bienes y servicios medioambientales.
- *Sector Público Empresarial*. En este ámbito, las prioridades del Ministerio de Industria y Energía de España eran el saneamiento y reducción de las empresas públicas, la mejora de su gestión, la desvinculación de los presupuestos generales del Estado y la reestructuración de los sectores maduros.

Como puede observarse, se trata de un conjunto de estrategias e instrumentos entre los que predomina el apoyo a los factores intangibles en las empresas como determinantes de la competitividad. No obstante, hay que hacer constar que la mayor parte de los recursos financieros del MINER en esos años dieron prioridad a la reestructuración de los sectores productivos maduros, lo que muestra un reparto de funciones (a veces más implícito que explícito) entre los niveles central y regional a la hora de priorizar los diferentes objetivos de la política industrial, donde el fomento de Pymes pasó a ser desempeñado desde las diferentes regiones mientras la Administración Central del Estado se ocupaba de la política sectorial tradicional.

Así pues, las estrategias e instrumentos de política de fomento productivo y empresarial de las Comunidades Autónomas en España son muy variados y de diferente entidad, expresando con ello la formación no homogénea que se fue desplegando progresivamente ante las escasas restricciones que la nueva Constitución democrática española posee para la descentralización de competencias en estos ámbitos.

En esa diversidad de construcción de institucionalidad para el fomento productivo y empresarial en las regiones (que se ha concretado en la figura más visible de las *Agencias de Desarrollo Regional*), han influido los diferentes perfiles productivos y estructura socioeconómica territorial, los requerimientos de modernización empresarial, y el conocimiento y capacidad de liderazgo de los dirigentes y agentes socioeconómicos territoriales más dinámicos.

Por supuesto, las regiones con mayor nivel de competencias o con superior entidad económica son las que se dotaron antes de un instrumental más complejo y ambicioso, pero ello fue provocando –como se ha señalado– un efecto demostración importante en la conformación del capital social e institucional necesario para que las demás regiones fueran aprendiendo a través de estas innovaciones.

Las primeras *Agencias de Desarrollo Regional* fueron creándose en España, a lo largo de la década de los ochenta, siendo la primera de ellas la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (1981), a la que siguieron en esa misma década las agencias de Asturias (1983), Comunidad Valenciana (1984), Comunidad de Madrid (1984), Cataluña (1985), Murcia (1986) y Andalucía (1987), surgiendo las siguientes en la década de los años noventa.

**Cuadro 4.2: Agencias de Desarrollo Regional en España**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Agencias de Desarrollo Regional</b>
Andalucía	Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, IDEA
Aragón	Instituto Aragonés de Fomento, IAF
Asturias	Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias, IDEPA
Baleares	Instituto de Innovación Empresarial de las Islas Baleares, IDI
Canarias	Asociación Canaria de Investigación, Innovación y Sdad. Información, ACIISI
Cantabria	Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, SODERCAN
Castilla y León	Agencia de Inversiones y Servicios, ADE
Cataluña	Centro de Información y Desarrollo Empresarial, CIDEM/ACCIÓ
Galicia	Instituto Gallego de Promoción Económica, IGAPE
La Rioja	Agencia de Desarrollo Económico de la Rioja, ADER
Madrid	Instituto Madrileño de Desarrollo, IMADE
Murcia	Instituto de Fomento de la Región de Murcia, INFO
Navarra	Centro Europeo de Empresas e Innovación, CEIN
País Vasco	Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, SPRI
Valencia	Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, IMPIVA

En la práctica, los modelos de intervención de las ADR se fueron adaptando al perfil productivo y circunstancias socioeconómicas, empresariales y laborales de cada región, aunque casi todas ellas han hecho hincapié en las políticas tecnológicas, la creación de nuevas empresas y el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo endógeno territorial. En este sentido, las ADR en España han desplegado una amplia batería de programas horizontales orientados a las pequeñas y medianas empresas en áreas estratégicas del entorno territorial respectivo como son la información empresarial; la calidad y diferenciación de la producción; la cooperación empresarial; la contratación de servicios de desarrollo empresarial; la mejora del diseño; y la investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i).

Entre la gama de instrumentos de que se sirven las ADR en España para el desarrollo de sus programas cabe distinguir entre instrumentos de carácter técnico y medidas de ayuda financiera. El asesoramiento técnico suele ser integral, ofrecido a la empresa directamente por el propio equipo de profesionales de la agencia, por organizaciones que forman parte de la red de servicios de desarrollo empresarial existente (Institutos Tecnológicos, Centros

de Empresas e Innovación, por ejemplo), o por entidades subcontratadas por la agencia para dicha misión.

De este modo, el funcionamiento de las ADR ha aportado una modalidad de intervención mucho más eficiente que la desarrollada habitualmente por las administraciones públicas, rompiendo el aislamiento existente entre la función pública y la realidad productiva y empresarial en las regiones. Este es un aspecto importante cuando la falta de canales adecuados de comunicación entre la Administración y el conjunto de la base empresarial limita la operatividad de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial que, en la práctica, corre el peligro de reducirse al apoyo de unos cuantos centenares de empresas (Velasco y Esteban, 1997).

Para la implantación de las políticas regionales de innovación productiva y desarrollo empresarial se crearon, pues, *Agencias de Desarrollo Regional* como instrumentos más ágiles que la administración pública y aseguradores de la cooperación público-privada requerida. En este sentido, es importante subrayar el *carácter empresarial* de estas entidades, apoyadas de forma decisiva por los gobiernos regionales, pero actuando como sociedades intermediadoras eficientes sujetas, por lo general, al derecho privado, a fin de contar con la confianza del sector empresarial y, sobre todo, para garantizar el funcionamiento de los mercados estratégicos de factores y servicios de desarrollo empresarial para pequeñas y medianas empresas locales.

#### **4.5 Resumen de lecciones aprendidas del funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional**

Podemos, pues, resumir algunas de las lecciones principales aprendidas del funcionamiento de las ADR, tratando de sacar conclusiones para la promoción de este tipo de entidades en América Latina.

En primer lugar, hay que asegurar la existencia de experiencia empresarial en las personas encargadas de la gestión o dirección de las ADR. Este es un asunto importante ya que para tratar con los empresarios destinatarios de los programas hay que conocer el funcionamiento de las empresas.

Otro aspecto importante es el de evitar inflar la agencia con una excesiva dotación de personal, tal como suele suceder en la administración pública tradicional. Una agencia es un órgano de promoción que debe ser ágil, de tamaño reducido y estratégico, y con capacidad para la acción inmediata, con lo cual un esquema basado en la subcontratación de servicios parece lo más apropiado.

El estilo habitual de funcionamiento operativo de las ADR debe ser gradual, con un trabajo selectivo orientado inicialmente a levantar el diagnóstico de la demanda subyacente de servicios de desarrollo empresarial de las Mipymes locales. Igualmente, hay que mejorar o incorporar sistemas de información

empresarial para visualizar el alcance de las cadenas productivas y clusters con relevancia en el territorio. Hay que dotarse, pues, de una agenda de actuación, alejada de la grandilocuencia y atada al paso conjunto con los empresarios de la región. Ello requiere capacidad para seleccionar o discriminar las actuaciones y la población objetivo a atender, ya que no es posible pensar en esquemas de apoyo indiscriminado.

También hay que tener en cuenta que se trata no sólo de mejorar la eficiencia productiva y competitividad de las empresas y agrupamientos de empresas locales existentes, sino la de poseer una capacidad prospectiva para innovar pensando en el inmediato futuro. Ello requiere dar atención tanto a la transformación y diversificación productivas para mejorar la base empresarial existente como a la promoción de nuevas empresas innovadoras que colaboren a dicha diversificación productiva territorial.

Las Agencias deben también involucrarse en áreas decisivas como la mejora del atractivo del territorio, lo que implica incorporar actuaciones de marketing territorial, interesándose de forma especial por el planeamiento urbano y territorial, así como las exigencias medioambientales y de calidad de vida, que constituyen ámbitos fundamentales para la creación de empresas y empleos innovadores.

La actividad de las ADR no puede limitarse al sector industrial, ya que debe contemplar el conjunto de la actividad económica territorial, incorporando una visión integrada del desarrollo regional.

Por todo ello, las ADR deben insistir en la capacitación adecuada de los recursos humanos locales, a fin de garantizar el aprovechamiento pleno de las oportunidades productivas identificadas y potenciales. Temas tales como el carácter de la educación básica y el fomento de la cultura emprendedora local deben ser, pues, objeto de atención especial para las ADR.

Las Agencias deben superar, igualmente, la frecuente separación existente entre las universidades y las Mipymes locales. Hay que intentar incorporar la presencia de los departamentos universitarios más activos en las actividades de fortalecimiento de la base productiva y empresarial territorial. No tiene sentido que los recursos de conocimiento de las universidades regionales se dilapiden en actividades ajenas a la vida regional.

Todas estas recomendaciones son tan válidas para un tejido productivo industrial como rural, razón por la cual las actividades que se señalan contemplan una metodología de intervención no sectorial sino territorial y dotada de una visión integrada en la cual se reconoce que no es posible seguir pensando en actuaciones de desarrollo rural separadas de las actuaciones de desarrollo urbano. No existe posibilidad de desarrollo urbano sin los insumos que proporciona el medio rural, algunos de los cuales son absolutamente imprescindibles, como el recurso agua. El cuidado del medio natural y la valorización del patrimonio cultural son, por tanto, aspectos fundamentales en

todo proceso de desarrollo, el cual precisa de emprendimientos y empleos calificados. Se trata de otro campo abierto para la inventiva de las ADR.

Como se aprecia, innovar para las ADR es indagar en temas nuevos, pero con los pies bien asentados en la confianza adquirida y reforzada por el consenso de los actores y la prospectiva o visión hacia donde se quiere llegar.

## BIBLIOGRAFIA

ALBURQUERQUE, F (2008): "Innovación transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente", en *Revista Arbor de Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Número 732, Julio-Agosto. Madrid.

\_\_\_\_\_ (1999): *Las Agencias de Desarrollo Regional y la promoción del desarrollo local en el Estado Español*. CEPAL. División de Desarrollo Económico. Proyecto GTZ-CEPAL "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina". Santiago de Chile, noviembre.

ARGÜELLES, M y BENAVIDES, C (2008): *Economía y política regional*. Delta Publicaciones, Madrid.

AUDRETSCH, D.V (1992): "La política industrial: algunos ejemplos internacionales", en MARTÍN, C: *Política Industrial. Teoría y Práctica*. Economistas Libros. Madrid.

BARROETA, B y DEL CASTILLO, J (1996): "La política industrial en la perspectiva del siglo XXI", en Cuadrado Roura, J.R y Tomás Mancha: *España frente a la Unión Económica y Monetaria*. Ed. Civitas/Universidad de Alcalá de Henares. Madrid.

BIANCHI, P (1997): *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Universidad de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_ (1996): *Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes*. Documento de Trabajo. CEPAL Buenos Aires, nº 72, Argentina.

BISANG, R; BARUJ, G; ANLLÓ, G; RAMOS, A (2009): *Metodología para un estudio de casos sobre Agencias de Desarrollo Local*. CEPAL Buenos Aires, mimeo.

CANZANELLI, G y otros (2002): *Las Agencias de Desarrollo Económico Local. Un instrumento de cooperación internacional para el desarrollo humano, la democratización de la economía y la reducción de la pobreza*. OIT-Universitas. Roma.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Small Business Act para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas*. COM(2008) 394 final. Bruselas.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Una política de competitividad industrial para la Unión Europea*. COM(94) 319. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2008): *La PYME primero. Europa beneficia a la PYME, la PYME beneficia a Europa*. DG Empresa e Industria. Oficina de Publicaciones.

\_\_\_\_\_ (2004): *Al servicio de las regiones*. Dirección General de Política Regional. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

\_\_\_\_\_ (2002): *Observatorio de las PYME europeas 2002*. DG Empresa. Oficina de Publicaciones.

CUADRADO ROURA, JR (1988): "Políticas regionales. Hacia un nuevo enfoque". *Papeles de Economía Española*, nº 35. Madrid.

DEL CASTILLO, J y otros (1992): *Las políticas de promoción*. IV Jornadas de Geografía Industrial. Asociación de Geógrafos Españoles. Salamanca.

DEL RIO, C (2000): *Los servicios a empresas y la política regional: La experiencia española*. Cuadernos Económicos de Granada, nº 11. Granada.

\_\_\_\_\_ (1998): "Política de servicios", en Mella (coord.) (1998).

\_\_\_\_\_ (1996): "Servicios a empresas y política de competitividad", en CUADRADO J. R y MANCHA, T: *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Editorial Civitas, Madrid.

ECHEVARRIA, M.C (1993): "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Número 2387, Madrid, 18-24 Octubre.

\_\_\_\_\_ (1995): *Las agencias de desarrollo regional en España en los años 80*. Tesis Doctoral. Universidad del País Vasco. Bilbao.

ESTEBAN, M; RODRIGUEZ, A; MORENO, J; ALTUZARRA, A y LARRAÑAGA, J (2009): "La evaluación de la política regional europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas". *Investigaciones Regionales*, Nº 14, Madrid.

FOMIN (2008): *Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Estados Unidos.

FUSSLER, C (1998): *Ecoinnovación. Integrando el medio ambiente en la empresa del futuro*. Librería Mundi Prensa, Madrid.

IDEASS (Innovaciones para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur) (2003): *La Agencia de Desarrollo Económico Local. América Central*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

KRUGMAN, P.R (1991): "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy* 99 (3), pp. 484-499.

LUCAS, R (1988): "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, vol. July, pp. 1-42.

- LUNDEVALL, B (ed.) (1995): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London.
- MARSHALL, A (1890): *Principios de Economía*, Ed. Aguilar, Madrid.
- MARTÍN, C. (coord.) (1992): *Política industrial: teoría y práctica*. Colegio de Economistas, Madrid.
- MARTÍN, C y SANZ, I (2003): *Las consecuencias de la ampliación para la política regional europea: la perspectiva española*. Academia Europea de Ciencias y Artes. Madrid.
- MELLA, J.M. (coord.) (1998): *Economía y política regional ante la Europa del siglo XXI*. Akal Textos, Madrid.
- MIEHLBRADT, A y McVAY, M. (2003): *Documento de Trabajo para el Seminario sobre "El desarrollo de mercados comerciales para los servicios de desarrollo empresarial"*. Cuarto Seminario anual sobre Servicios de Desarrollo Empresarial. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.
- OCDE (1991): *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE*. Paris.
- OIT (2008): *Manual de Promotores para el Desarrollo Económico Local + Empleo*. Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.
- OIT (2009): *Crisis internacional y políticas para las Mipymes. Desafíos y oportunidades para América Latina y Europa*. Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.
- OLAZARÁN, M y GÓMEZ URANGA, M (ed.) (2001): *Sistemas Regionales de Innovación*. Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ORKESTRA. INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD (2008): *Informe de competitividad del País Vasco*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- \_\_\_\_\_ (2009): *II Informe de competitividad del País Vasco: hacia el estadio competitivo de la innovación*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- PÉREZ, C (1986): "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto". En Ominami, C (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. RIAL/GEL. Buenos Aires.
- PORTER, M (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona.
- ROMER, P.M. (1986): "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, vol October, pp. 1002-1037.
- \_\_\_\_\_ (1990): "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol. October, pp. 71-102.
- RUBALCABA, L (1996): *Los servicios a empresas en Europa: Crecimiento y asimetrías*. Tesis doctoral. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

SCHMITZ, H (1995): "Collective efficiency: growth path for small-scale industry", *Journal of Development Studies*, Volumen 4. Londres.

STIGLITZ, J. E. (2000): *La economía del sector público*. Antoni Bosch, Barcelona.

URUEÑA, B (2005): "Impacto de las entidades de promoción económica sobre el desarrollo regional". *Boletín Económico de Información Comercial Española*, Nº 2856, 26 septiembre al 2 de octubre. Madrid

\_\_\_\_\_ (1996): *Las Agencias de Desarrollo Regional españolas*. Universidad de Valladolid. Valladolid. España.

VÁZQUEZ BARQUERO, A (2007): "Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo regional". *Investigaciones Regionales*, Nº 11, Madrid.

VELASCO, R y ESTEBAN, M (1997): "Agencias de desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes", *Economía Industrial*, Núm. 317, Madrid.

VELASCO, R (1994): "El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional europea", en CURBELO, J L; ALBURQUERQUE, F.; DE MATTOS, C. y CUADRADO, J.R. (eds.): *Territorios en transformación. Análisis y propuestas*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

VELASCO, R; ESTEBAN, M y ECHEVARRÍA, C (1993): *La política de promoción industrial en Asturias. Evaluación y propuestas*. Cámaras de Comercio de Asturias. Gijón.

VELASCO, R (1992): "Ámbito regional de la política industrial española", en Círculo de Empresarios: *Estabilidad macroeconómica y crecimiento en un contexto de apertura externa: la política económica en los años noventa*. Madrid.