

El papel de las Agencias de Desarrollo Regional en el ámbito de la Unión Europea y España. Propuestas para Castilla y León

Baudello Urueña Gutiérrez

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valladolid

1. CONSIDERACIONES INICIALES

Los profundos cambios que se constatan en las economías europeas, como consecuencia de la crisis iniciada a mediados de la década de los setenta, han provocado la reforma en las políticas económicas aplicadas, tanto de los objetivos planteados, como de los instrumentos utilizados.

En este sentido, dentro del ámbito de la política regional, también el enfoque para la corrección del problema de los desequilibrios territoriales se ha modificado sustancialmente.

Los rasgos más característicos que definen la nueva orientación en las pautas de actuación de la política regional, se reducen a los siguientes: la **descentralización**; la **coordinación**, en el sentido de una mayor integración de las políticas comunitarias, nacionales y territoriales; la **menor importancia estratégica otorgada al sector industrial**; y, la **aparición de nuevos agentes**, con capacidad de decisión, que van a ser los organismos comunitarios, las regiones y los entes locales.

Para J.P. Gaudemar (1991, págs. 47-48), el nuevo modelo de política regional se fundamenta en cinco líneas básicas:

- Más dirigida a un enfoque cualitativo.
- Más orientada hacia el apoyo de nuevas actividades y la promoción de las condiciones del desarrollo que hacia las ayudas directas a la inversión.
- Más preocupada por la dimensión internacional de la competitividad interregional.
- Más organizada a través de la cooperación entre actores públicos y privados, por lo que, con frecuencia, los Estados aparecen solamente como uno más de los diferentes actores.
- Más pendiente de la elaboración de programas integrados que apunten hacia un enfoque global de los problemas regionales.

Además, ante la aparición de múltiples problemas y la escasez de recursos, la clásica dicotomía equidad-eficacia se resuelve en favor de esta última, mediante la realización de *ajustes positivos* en las estructuras productivas, la *innovación tecnológica* como factor de competitividad, el *fomento de las pequeñas y medianas empresas*, la *presta-*

*ción de servicios en general*¹, y la potenciación del *desarrollo endógeno*. Precisamente, el auge de las Agencias de Desarrollo Regional se manifiesta en este contexto, como agente intermediador para la consecución de mayor eficacia económica.

Las disparidades regionales en materia de desarrollo económico se deben, en muchos casos, a diferencias de productividad y competitividad, estando éstas determinadas, principalmente, por el esfuerzo en investigación, por el desarrollo tecnológico, por la incorporación de nuevas innovaciones y por la capacidad para innovar y perfeccionar, especialmente productos y procesos.

Sin embargo, como afirma la COMISION EUROPEA (1994), la combinación de importantes acontecimientos políticos, fluctuaciones económicas y cambios estructurales continuos han generado incertidumbre en la política regional, durante los últimos años. De este modo, aunque los incentivos financieros regionales constituyen el principal instrumento para fomentar nuevas inversiones productivas y crear empleo, los responsables políticos confían cada vez menos en las subvenciones. Por el contrario, las medidas adoptadas tienden a mejorar la competitividad y el entorno empresarial regional, potenciando las infraestructuras empresariales², las transferencias de tecnología y todo tipo de servicios a las empresas que, constituyen, generalmente, las líneas estratégicas de actuación de las Agencias de Desarrollo Regional.

Asimismo, para la promoción del desarrollo económico territorial, cada vez se da mayor importancia al papel que desempeñan las autoridades locales y a su ámbito de intervención, debido al reconocimiento de las grandes disparidades intrarregionales existentes, en ocasiones, mayores que las interregionales. Las posibilidades de regeneración económica pueden ser efectivas, en el plano local, si se supera el principal problema que consiste en la falta de recursos económicos.

Finalmente, se pretende una mayor interrelación entre el sector privado y el público de la economía, para tratar de atraer la inversión privada hacia la obtención de objetivos de carácter públicos.

En este sentido, las Agencias de Desarrollo Regional son instrumentos que se adaptan, adecuadamente, a los nuevos requerimientos y planteamientos de la política

regional, en los países comunitarios, estando, además, apoyadas por la Comisión Europea.

2. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Para enmarcar la naturaleza de las Agencias de Desarrollo Regional en el marco comunitario, como instrumento público de política regional, resulta preciso establecer, previamente, las principales características que delimitan ésta.

De este modo, el interés de la extinta CEE por la problemática del desarrollo regional es relativamente reciente, concretamente, se inicia en el año 1975 con la aprobación del FEDER y el FEOGA-Orientación. Posteriormente, a finales de la década de los ochenta, concretamente, en 1988, se modifican los Fondos Estructurales, constituyendo un punto de inflexión de las políticas regionales de la Comunidad, en el sentido de que se introdujo una auténtica visión comunitaria de los problemas regionales, perspectiva de la que se carecía previamente, frente a las intervenciones de apoyo llevadas a cabo, de forma individual, por cada Estado miembro. Recientemente, en 1993, se produce la última reforma, constatándose que la Unión Europea elabora y realiza, progresivamente, más políticas y proyectos cuyo campo de acción se extiende al territorio comunitario.

Asimismo, la consulta y participación de las autoridades regionales y locales es reciente con la creación del Consejo Consultivo de Autoridades Locales y Regionales en la Dirección General de Política Regional, en el año 1989, legitimado, posteriormente, por el artículo 198 del Tratado de Maastricht, por el que se crea el Comité de Regiones.

La Unión Europea dispone de diferentes instrumentos de acción en el ámbito del desarrollo económico regional, dependiendo del área sobre el que se pretenda influir y del objetivo específico a alcanzar.

Los principales instrumentos comunitarios en favor del desarrollo regional se clasifican en³:

- a) Fondos Estructurales, que están compuestos por el FEDER, el FEOGA-Orientación, el FSE y el IFOP. Además, hay que añadir los nuevos instrumentos financieros que son el Fondo de Cohesión y el AELE.
- b) Instrumentos de préstamo comunitario que se reducen, por una parte, al Banco Europeo de Inversión (BEI)⁴, y por otra, a los préstamos CECA⁵.

Debe ser destacado que la nueva orientación de la política regional, se está desarrollando en una situación de restricciones presupuestarias aunque, en general, los Estados miembros del sur han mantenido o aumentado el gasto dedicado a dicha política, gracias a las ayudas recibidas de los Fondos Estructurales, especialmente las destinadas a las regiones Objetivo nº 1.

En el ámbito específico de la Unión Europea, hay que señalar que el principal agente de la política regional comunitaria es la Comisión Europea, que a su vez, está

otorgando mayores responsabilidades a los gobiernos regionales, en el tema de la promoción, el crecimiento y el desarrollo económico. Por esta razón, generalmente, son dichos gobiernos los responsables y titulares, más o menos directamente, de la creación y puesta en funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional, como instrumentos, de ejecución y realización de dicha política. Además, se debe tener en cuenta que se produce una "renuncia" de competencias de los gobiernos centrales, dentro del marco de sus leyes constitucionales, en favor de las autoridades regionales y comunitarias.

Por añadidura, el Parlamento Europeo (1989, pág. 15) pretende hacer de las regiones unas auténticas interlocutoras de la Unión Europea, más específicamente de las Objetivo nº 1, especialmente en el marco de la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional (PDR).

Por la vía del artículo 10 del FEDER y la línea presupuestaria B2600, la Comisión Europea favorece la cooperación económica y técnica entre los colectivos territoriales de los países europeos, previéndose que varias Agencias de Desarrollo se beneficien de esta posibilidad de cofinanciación, bien a título individual o a título colectivo, como es el caso de los miembros de la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo (EURADA).

En definitiva, las Agencias de Desarrollo se convierten en uno de los instrumentos principales de promoción económica para los dos principales agentes responsables de la ejecución de la política regional, concretamente, la Comisión Europea y las propias regiones.

3. LA NATURALEZA DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Previamente, se han expuesto los principales rasgos que caracterizan la evolución de la política regional, resaltando su intervención en el ámbito comunitario, del que emerge un nuevo instrumento público, denominado Agencia de Desarrollo Regional y cuyo análisis nos conduce a la justificación de su creación, la delimitación de las funciones más destacadas, la exposición de las diversas tipologías existentes, la descripción de los órganos que componen su estructura, el estudio de la evolución en las líneas estratégicas adoptadas y su inserción en el ámbito de las diferentes políticas seguidas por la Unión Europea.

3.1. Razones que justifican su creación

La justificación de la existencia de Agencias de Desarrollo, está determinada por múltiples causas, según los diferentes países comunitarios y sus objetivos últimos.

No obstante, podemos generalizar afirmando que surgen como consecuencia de las actuaciones encomendadas a la moderna política regional, descritas previamente, y del nuevo papel asignado a los entes públicos, dentro de un contexto caracterizado por: la internacionalización de las economías, el proceso de Unión Europea, la fuerte

dinámica innovadora y de continuo cambio tecnológico, la terciarización de las economías, y la primacía de los criterios de mercado. En este sentido, las Agencias de Desarrollo Regional nacen impregnadas de una nueva filosofía de intervención en la actividad económica.

En esta línea explicativa, para J. Mawson y D. Miller (1983, págs. 30-32), las Agencias de Desarrollo emergen como consecuencia de:

- 1) La invalidez de la tradicional política regional, basada en la estrategia de la movilidad del capital y la industria para la corrección de desequilibrios interterritoriales. Es decir, consecuencia de los cambios en la naturaleza de los problemas regionales y de la constatación de que la política del Gobierno Central, en la promoción de áreas deprimidas, ha fracasado.
- 2) La necesidad de prestar mayor atención al impulso y fomento del desarrollo endógeno, frente a la dependencia de las inversiones exteriores generadoras de empleo.

Desde otra perspectiva, según expone B. Uruña (1992, pág. 321), las Agencias de Desarrollo, también se crean para gestionar de una manera conjunta y global todas las funciones relativas al desarrollo económico, en su respectivo ámbito territorial, y que hasta ese momento habían sido administradas por distintas instituciones de ámbito regional, local o nacional. Son los casos específicos, por una parte, de la *Delegation a l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régional (DATAR)*, creada en Francia, en el año 1963, como un departamento interministerial del Gobierno francés, con la misión de coordinar a los agentes responsables de poner en práctica las actividades propias de la política regional, es decir las regiones y los ministerios relacionados con el desarrollo económico. Por otra, la *Cassa per el Mezzogiorno*, fundada en Italia, controla, igualmente, una red de instituciones involucradas en la puesta en marcha de políticas de desarrollo.

Asimismo, las Agencias de Desarrollo Regional asumen la responsabilidad de tratar de aunar, por una parte, los intereses públicos, de las autoridades regionales y locales, que consisten, básicamente, en la promoción del desarrollo económico de un área específica y, por otra, los privados, característicos de una economía de mercado. De este modo, estos entes públicos reaccionan ante los fallos de mercado o deficiencias provocadas por la iniciativa privada⁶ en un determinado espacio geográfico.

Finalmente y desde otro punto de vista, también se admite que su creación se justifica con el objeto de estimular territorialmente el potencial endógeno. En este sentido, las Agencias de Desarrollo subyacen de una filosofía compuesta por: la necesidad de otorgar especial atención a áreas específicas, la actuación al margen de las restricciones burocráticas de la administración pública y la orientación de sus esfuerzos al desarrollo endógeno.

3.2. Definición, funciones, tipología y estructura de las Agencias de Desarrollo Regional

Existe una amplia diversidad de Agencias de Desarrollo en función del criterio de clasificación que adoptemos y teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los países europeos, según su estructura, organización estatal y administrativa.

Esto provoca que, incluso, las definiciones de este concepto sean muy variadas. No obstante, destacaremos, entre otras, la aportada por la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (EURADA, 1993a, pág. 2), que lo conceptualiza como:

"Cualquier organización que tenga:

- *Una misión de desarrollo económico abarcando el interés económico global de una zona geográfica.*
- *Lazos significantes con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como desde sus objetivos.*
- *Una suficientemente importante y relevante área geográfica de trabajo".*

Del mismo modo, se constata una gran diversidad de funciones encomendadas y asumidas por las citadas Agencias, según la intensidad de sus problemas territoriales. Así, se pueden destacar las siguientes:

- Promoción del desarrollo económico de un área concreta, estando sus actividades íntimamente relacionadas con el impulso del potencial endógeno de un territorio dado.
- Política tecnológica, en la doble vertiente de su potenciación y desarrollo, o bien, para su difusión y puesta a disposición de las empresas.
- Dotación de infraestructuras, con un componente tecnológico cada vez mayor, como son los Parques Tecnológicos, los Institutos Tecnológicos y los Centros de Empresas e Innovación.
- Fomento a la creación de nuevas empresas, principalmente las PYMES.
- Estímulo para la creación de empleo.
- Difusión de información en su contenido más amplio.
- Internacionalización de las empresas regionales y atracción de inversiones foráneas.
- Tramitación e intermediación de ayudas financieras, préstamos y subvenciones, tanto de origen comunitario, como estatal o regional.

Esta relación de actividades expuestas es cambiante a medida que evolucionan las economías europeas y se modifican los problemas de carácter regional, surgiendo nuevas estrategias de actuación. En definitiva, la importancia relativa otorgada a cada una de ellas varía, sustancialmente, en el tiempo y de unas Agencias a otras, en función de sus estrategias.

En cuanto a las posibles tipologías disponibles para poder encuadrar las Agencias, destaca, en primer lugar, la clasificación de R. Jacques (1985, pág. 5) que, según las

líneas estratégicas seguidas, las agrupa en cuatro categorías:

1. Las que se orientan al apoyo de las empresas agrícolas, industriales y comerciales, desarrollando una amplia variedad de actuaciones, entre las que se encuentran: el apoyo financiero, la provisión de servicios a las empresas, la promoción tecnológica y la movilización de la capacidad endógena.
2. Las que promueven el desarrollo de las infraestructuras, siendo responsables de: las comunicaciones, la provisión de agua y energía, los polígonos industriales y la revitalización de áreas deprimidas.
3. Las que tratan de atraer capitales e inversiones de otras regiones o países.
4. Las que se orientan a la formación profesional y reciclaje de la cualificación de los trabajadores.

Sin embargo, habitualmente, las Agencias asumen la responsabilidad de conseguir varios objetivos simultáneamente, siendo común que persigan las cuatro líneas estratégicas señaladas, aunque con distinta intensidad.

En segundo término, en cuanto al tipo de organismo del que dependen, o al cual están adscritas, las Agencias se clasifican en públicas y semipúblicas o mixtas⁷, que se orientan, igualmente, hacia la consecución del interés público. La mayoría de ellas dependen orgánicamente del sector público, funcionando bajo las directrices, generalmente, de las autoridades regionales o locales y, en ocasiones, de las decisiones de los gobiernos centrales. Las de carácter mixto, son fruto del acuerdo entre el sector público y el privado, predominando en el ámbito local y comarcal.

En tercer lugar, por lo que respecta a su régimen jurídico, éste puede consistir en: organismos de derecho público; entes de derecho público sujeto en sus relaciones con terceros al derecho privado; y sociedades anónimas, aunque tengan carácter público.

Normalmente, las Agencias de Desarrollo Regional, tanto en Europa como en España, revisten como forma jurídica las dos últimas modalidades. Así, en España, todas son entes de derecho público sujetas al derecho privado, excepto la *Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI)* del País Vasco y la *Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (SFIE)*, que se constituyen como sociedades anónimas, y el *Instituto de Fomento Regional (IFR)* del Principado de Asturias, que es un organismo autónomo.

En cuarto término, las Agencias varían sustancialmente, en función de su marco espacial, su tamaño y el volumen de población que aglutinan. En este sentido, existen organismos que abarcan la totalidad del país⁸, un conjunto de regiones, una única región, una provincia⁹, un distrito, un grupo de municipios¹⁰ o incluso un único ente local. Por países, en España, Francia¹¹, Reino Unido e Italia predominan las de ámbito regional¹², adquiriendo importancia, últimamente, las de demarcación local en el Reino Unido, Alemania, Francia y España.

Por último, también difieren sustancialmente según la

procedencia de los recursos económicos disponibles, determinado por su dependencia orgánica. En la mayoría de los casos, debido a su carácter público, la fuente principal de ingresos la constituye las aportaciones del gobierno regional¹³ o autoridad pública responsable, en forma de subvenciones, dotaciones corrientes y de capital. Además, son importantes los préstamos a bajo tipo de interés, las subvenciones de tipos de interés y las provisiones de fondos para capital-riesgo o las participaciones en empresas.

Se constatan grandes diferencias entre las Agencias, según las condiciones establecidas para los préstamos, su duración, el porcentaje de subvenciones que pueden conceder y el ratio de participación en el capital de otras sociedades.

Otros recursos de menor cuantía y dependiendo de la índole mixta o semipública de la Agencia son: las aportaciones y participaciones de las instituciones financieras, de los empresarios, de otros agentes privados y el cobro de los servicios prestados. Para las Agencias pertenecientes a regiones consideradas deprimidas o atrasadas por la Unión Europea, especialmente las Objetivo nº 1, se debe tener en cuenta las posibilidades de obtención de financiación procedente de los Fondos Estructurales y la Subvención Global.

Por lo que respecta a la estructura, generalmente coincide el esquema organizativo, con independencia de su clasificación como ente de índole pública o privada. En este sentido, las Agencias han creado un Comité Ejecutivo, responsable de la gestión diaria, con un Presidente y/o Director General al frente; un Consejo Consultivo, cuyo papel consiste en asesorar a la entidad; y un Consejo de Administración, en el que están representados los titulares de dicho ente¹⁴. El número de miembros en cada Comité o Consejo varía sustancialmente, así como el procedimiento para su elección y la periodicidad de sus reuniones.

En cuanto al número de empleados, éste es claramente dispar, abarcando desde los 20 ó 30 trabajadores en organizaciones relativamente pequeñas, hasta los más de 700 en algunas Agencias, como la *Scottish Enterprise* y la *Industrial Development Agency*. Del mismo modo, el número de Oficinas o Delegaciones territoriales existentes, difiere desde una única sede para las de carácter provincial, hasta las pertenecientes a extensas regiones que se descentralizan mediante oficinas en cada una de las provincias. Además, resulta habitual que dispongan de oficinas de representación en países extranjeros, tanto para atraer inversiones foráneas, como para propiciar contactos con otras empresas o agentes económicos interesados en establecer acuerdos de diversa índole, en el campo empresarial.

Una vez descritas las funciones, tipos y estructura de las Agencias de Desarrollo europeas, la siguiente cuestión consiste en determinar la evolución de sus objetivos a lo largo del tiempo.

3.3. Evolución en las líneas estratégicas seguidas

En función de las condiciones y circunstancias imperantes en cada momento, caracterizadas por el contexto económico, social y político existente, determina que los objetivos perseguidos hayan evolucionado, adaptándose a la naturaleza cambiante de los problemas regionales y a los nuevos retos planteados en las sociedades modernas.

Por tanto, analizar dichas transformaciones requiere, necesariamente, conocer las funciones asignadas inicialmente a las Agencias de Desarrollo Regional.

Para D. Yuill (1982, págs. 23-31) las primeras Agencias de Desarrollo Regional creadas fueron la *Industrial Development Agency* de Irlanda, en el año 1949, y la *Cassa per il Mezzogiorno*, en 1950, con la responsabilidad de la promoción económica, en el primer caso, y reducir el atraso de las regiones italianas del sur, en el segundo. El principal objetivo del ente italiano consistía en la realización de programas de infraestructuras, orientadas al crecimiento de la producción agrícola, pero pronto se extendió a la promoción del desarrollo del sector industrial, mediante la provisión de incentivos y subvenciones.

Estas líneas de acción fueron una constante para todas las Agencias creadas en los países comunitarios, en un contexto económico fuertemente expansivo, durante la década de los cincuenta, sesenta y primera mitad de los setenta, respondiendo a los siguientes retos de la política de desarrollo regional: la reducción de los desequilibrios territoriales, la promoción de la movilidad de los factores productivos a las áreas menos desarrolladas y el impulso económico e industrial en general.

Con el inicio de la crisis petrolífera en el año 1973, aparecen nuevos problemas como la inflación, el desempleo, la crisis en industrias y sectores básicos, afectando especialmente a las regiones tradicionalmente industrializadas, que determinaron un cambio en las líneas estratégicas de actuación de las Agencias de Desarrollo, paralelo a las modificaciones en la filosofía de intervención de la política regional.

El rango de funciones desarrolladas por estos entes se amplió a: la atracción de capitales extranjeros; el impulso del desarrollo endógeno; los servicios de información y consultoría en sus variadas modalidades; la provisión de suelo industrial, incluyendo los de carácter tecnológico; y la generalización de otros instrumentos financieros, como los préstamos, participación en empresas y capital riesgo¹⁵.

En épocas más recientes, se debe añadir la preocupación por el medio ambiente, el apoyo a las PYMES, la promoción y difusión tecnológica, la reconstrucción urbanística de áreas tradicionalmente industrializadas, el desarrollo del turismo y la atención a otras necesidades de carácter social.

En consecuencia, durante los últimos años, se otorga mayor protagonismo a la provisión de servicios especializados a las empresas, principalmente, en los campos de

la modernización tecnológica y el marketing, dirigidos prioritariamente a las PYMES. Asimismo, se intenta fomentar el acuerdo y la interrelación entre Agencias de distintos países.

Respecto a las nuevas líneas estratégicas de actuación, y en función de los diferentes países europeos, para el caso específico italiano, Umberto Bozzo (1995, págs. 361 y 362) afirma que: "el nuevo escenario internacional y la conclusión del Mercado Unico Europeo ha enfatizado las necesidades de las pequeñas y medianas empresas por contar con una red internacional de relaciones. Esta necesidad por apoyar y estimular la internacionalización de nuestros sistemas económicos locales y regionales exige el establecimiento de una arquitectura de relaciones interregionales y supranacionales *institucionalizadas*"¹⁶.

En el Reino Unido, se puede afirmar que también se ha producido un cambio sustancial en los fines de las Agencias de Desarrollo Regional, que les ha conducido incluso a extinguir algunas de las más representativas y crear unas nuevas, cuyas estrategias de actuación son marcadamente diferentes, aunque los objetivos finales permanecen invariables. Son los casos de la *Scottish Development Agency* (sustituida por la *Scottish Enterprise*, en el año 1991) y *Highlands and Islands Development Board* (sustituida por *Highlands and Islands Enterprise* en 1990), que surgieron a mediados de los setenta, como consecuencia del declive económico en esas áreas y ante la necesidad de adoptar una línea de intervención basada en la promoción económica endógena y de ámbito local.

Estas Agencias se orientaban a un área muy específica de la política regional británica, teniendo la libertad de actuar al margen de la burocracia gubernamental diaria del Gobierno, pudiendo proporcionar ayudas financieras de largo plazo, indispensables para el desarrollo económico y sin estar sometidas a las restricciones anuales de los presupuestos del Gobierno. Preocupaba, especialmente, la regeneración industrial, que debía propiciarse mediante las inversiones, la creación y mantenimiento de empleo. La *Welsh Development Agency* obtuvo mejores resultados económicos que la *Scottish Development Agency*, pero nunca significativos; además, las inversiones realizadas en forma de capital-riesgo y participación en el capital social fracasaron en muchas PYMES, con lo que no se alcanzaron los objetivos pretendidos.

Ante estas adversidades, se establecieron unas nuevas estrategias de inversión más estrictas, tratando de implicar en mayor medida al sector privado, mediante la consulta previa de las decisiones inversoras, y propiciando la participación de éste con recursos que complementasen los fondos públicos¹⁷.

Bajo estos parámetros surge la *Scottish Enterprise*¹⁸ que, según Ch. Moore (1990, pág. 2), se fundamenta en una doble línea de acción: por una parte, asegurar y garantizar el liderazgo del sector privado en el desarrollo económico local, a través de los consorcios locales de empresas y, por otra, ofertar programas de cualificación y formación profesional. Se produce, por tanto, una

fragmentación de las actividades de promoción económica, descentralizando las diversas responsabilidades en manos del sector privado, mediante los consorcios de empresas del ámbito local.

En el caso de España, estas entidades son creadas por las Comunidades Autónomas, tras el reconocimiento de la descentralización administrativa contenida en la Constitución española y la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía. Los objetivos principales planteados fueron distintos según el contexto económico y social existente en cada momento, dependiendo de la fecha de creación de estas Agencias. Así, cuando se creó la SPRI, la economía estaba inmersa en una profunda situación recesiva, como consecuencia de los costes generados por la segunda crisis del petróleo, del año 1979, determinando que los objetivos propuestos trataran de hacer frente a la crisis y a su impacto sobre la estructura industrial del País Vasco, así como sobre el empleo. Del mismo modo, al fundarse el IFR de Asturias el fin básico y principal consistió en facilitar los procesos de saneamiento y reconversión industrial.

Posteriormente, al cambiar la coyuntura económica, los fines a alcanzar se modificaron y adaptaron a la nueva situación, caracterizada por el crecimiento y la prosperidad económica, que se extendió desde 1986 hasta 1990, asumiendo los retos dirigidos hacia la innovación y el desarrollo tecnológico, la creación de empresas, la prestación de servicios variados a éstas, la cooperación empresarial, la dotación de infraestructuras modernas, el apoyo a las PYMES y la internacionalización.

3.4. Las Agencias de Desarrollo Regional en el marco de la Unión Europea

Las Agencias de Desarrollo Regional son impulsadas y apoyadas por los órganos comunitarios a través de la Comisión. Resulta interesante e ilustrativa la aportación de Ch. Saublen (1991, pág. 2) sobre las relaciones entre las Agencias de Desarrollo Regional y la Unión Europea, agrupándolas en tres categorías:

1. Como grupos de presión, mediante el establecimiento de relaciones bilaterales con la Comisión Europea, manteniendo una oficina permanente en Bruselas.
2. Como medio para la obtención de financiación en proyectos subvencionados por los Fondos Estructurales¹⁹.
3. Como promotor de la participación en otras políticas comunitarias²⁰, a través de proyectos en favor de:
 - Las PYMES (BC NET, EURO-INFO-CENTRE, INTERPRISE, EUROPARTENARIAT).
 - La transferencia de tecnología (SPRINT²¹).
 - La política medioambiental.
 - La creación de empleo.
 - La cooperación interregional.

En algunos países comunitarios se observa una alta concentración de cofinanciaciones comunitarias en favor de unas pocas Agencias de Desarrollo, como sucede en el

Reino Unido²² y Holanda. En otros países, como España o Bélgica, la dispersión por Agencias resulta mayor.

Recientemente, la Unión Europea está otorgando mayor importancia al desarrollo de las PYMES, lo que sitúa a las Agencias de Desarrollo en una posición privilegiada como intermediario de las ayudas financieras provenientes de los Fondos Estructurales para las regiones asistidas.

Es preciso resaltar que, los vínculos de las Agencias de Desarrollo con la Unión Europea son especialmente fuertes en aquellas regiones asistidas por la Comunidad, mediante los Fondos Estructurales. No obstante, también las Agencias pertenecientes a regiones que no se benefician de dichos Fondos, pueden acceder a las distintas políticas comunitarias a través de diversos programas, especialmente, los de contenido tecnológico y de ayuda a las PYMES. Así, la iniciativa SPRINT, para la transferencia de tecnología entre regiones de uno o varios Estados comunitarios, se desarrolla, principalmente, mediante las Agencias de Desarrollo.

Desde otro punto de vista, se puede afirmar que el papel que las Agencias pueden desempeñar dentro de la Unión Europea, se resume en las siguientes áreas (Turpin, D., 1991):

- La colaboración en el momento de elaborar las políticas comunitarias, mediante la evaluación de expertos y consultores.
- La puesta en marcha de los programas y políticas comunitarias, mediante su participación directa, la gestión del Subsidio Global, la gestión de créditos y subsidios comunitarios, y el estímulo a otros agentes regionales para participar en los Programas Europeos.
- La evaluación de las políticas comunitarias, requiriendo su valoración, opinión y evaluación.

Así, tal y como se afirma en las conclusiones y recomendaciones para una estrategia de la Comunidad (Agrupación Española de Agencias de Desarrollo Regional, pág. 158): *"Es de suma importancia que el capital privado tenga una mayor participación en los programas operativos -en particular, de las grandes empresas nacionales y multinacionales-, también mediante modalidades que permitan la definición de 'acuerdos de programa' entre autoridades públicas (Comisión, Estado, Regiones) y el interlocutor privado, con la participación de los interlocutores sociales, que prevean asimismo condiciones favorables para reducir el riesgo de la inversión durante un periodo de tiempo limitado, necesario para poner en marcha la iniciativa"*.

En definitiva, la política regional comunitaria admite que las Agencias de Desarrollo Regional reúnen los requisitos necesarios para seguir siendo el intermediario válido entre los intereses del sector público, relativos al desarrollo económico territorial, y los intereses privados.

4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL ESPAÑOLAS

Dada la diversidad de Agencias existentes en el ámbito comunitario, en función de los objetivos planteados, la estructura orgánica, el tamaño y la evolución en las líneas estratégicas seguidas, resulta indispensable conocer las principales características que delimitan la intervención de las Agencias de Desarrollo Regional españolas, que sirvan como marco de referencia para la actuación del ente correspondiente en Castilla y León. Para un mejor conocimiento del funcionamiento y estructura de las Agencias de Desarrollo Regional en España, se deben tener presentes las siguientes consideraciones²³:

1. Representan un **modelo de intervención en la economía distinto** al tradicionalmente ejecutado por las empresas y las administraciones públicas, confiriéndole una orientación más empresarial, al guiarse en mayor medida por los criterios del mecanismo del mercado. Las Agencias se caracterizan por una mayor agilidad en su funcionamiento, en la toma de decisiones, en la actuación y gestión cotidiana.
2. Tratan de **adaptarse a un mundo cada vez más interrelacionado y global**, por medio de la información y del espectacular desarrollo de las telecomunicaciones. De esta manera, se asiste a la necesidad de fomentar el establecimiento de acuerdos y convenios, con otras Agencias de su misma problemática, o incluso con otras instituciones de carácter público o privado, ya sean en el ámbito nacional, internacional o comunitario.
3. Debido al reciente proceso de creación y puesta en funcionamiento de estos entes, durante la última década, el **crecimiento y la expansión, tanto de sus recursos, como de los gastos** en las actividades desarrolladas **son espectaculares** y, quizá resalta aún más el hecho de que, esta evolución ocurrió incluso en la última fase recesiva del ciclo económico, que se extiende, desde el año 1991 hasta 1994. Estas son las razones, a su vez, de que las posibilidades financieras se reduzcan prácticamente, en la mayoría de los casos, a las aportaciones de fondos realizadas por las propias Comunidades Autónomas, habiéndose incrementado notablemente en los últimos años, merced al proceso expansivo de dichas agencias.
4. Están, en términos generales, volcadas en el desarrollo de las **potencialidades endógenas** de la zona, poniendo menor énfasis en la captación de capitales foráneos, como vía para el incremento de la renta, la riqueza y el bienestar regional.
5. Están orientadas, principalmente, hacia la promoción de las **PYMES**, facilitándolas informaciones de todo tipo, intermediando en las peticiones de recursos financieros, promocionando la innovación y difusión tecnológica.
6. Las actuaciones de las Agencias de Desarrollo Regional, no están, únicamente, dirigidas a la potenciación

del sector industrial²⁴. Por el contrario, se orientan al **conjunto de los sectores económicos** regionales, con el objeto de diversificar las actividades económicas y promover la creación de nuevas empresas. Por otra parte, se debe considerar que, cada vez es más difícil deslindar el sector secundario del terciario, ya que ambos están estrechamente interrelacionados²⁵ y, el empleo de los servicios a las empresas son, cada vez, más frecuentes.

7. Tratan de **evitar el solapamiento con otras instituciones** o entes públicos, dedicados a las mismas o parecidas actividades promocionales del desarrollo económico territorial²⁶, ya que provocaría una competitividad y duplicidad de competencias entre ellas, que acrecentaría el confusionismo del potencial inversor y, favorecería, en última instancia, la ambigüedad y la burocracia.
8. Se intenta **prevenir** que las Agencias de Desarrollo Regional **funcionen como compartimentos estancos**, al depender administrativa y financieramente de un Departamento o Consejería de los gobiernos autonómicos, impidiendo el agrupamiento de estrategias y actuaciones de todas las Consejerías implicadas en acciones encaminadas a crear el plasma y las condiciones idóneas para propiciar el desarrollo territorial endógeno y, en definitiva, la expansión y el crecimiento económico (Urueña, B., 1992, pág. 320).
9. Con carácter general, **la estrategia** económica se fundamenta en una **doble** línea de actuación: por una parte, el **desarrollo del potencial endógeno regional**, en sentido amplio y, por otra, se trata de **reducir o eliminar los desequilibrios estructurales**, que se oponen a un desarrollo regional integral.
10. Las Agencias de Desarrollo Regional se convierten en **instituciones adecuadas para gestionar la cofinanciación comunitaria en las regiones asistidas** y, principalmente, en las regiones Objetivo números 1 y 2. Además, están participando en una amplia variedad de programas conectados con las políticas comunitarias, tanto las dirigidas a las PYMES, como los de transferencia de tecnología o de desarrollo local.

Concluyendo, podemos afirmar que, corresponde a las propias Comunidades Autónomas, mediante las Agencias de Desarrollo, organizar el diseño del sector público empresarial regional más idóneo y adecuado a sus posibilidades y potencialidades, tanto de crecimiento como de desarrollo. Dicha tarea requiere de un gran esfuerzo imaginativo para estimular la iniciativa empresarial privada a partir de la actuación pública.

5. LIMITACIONES DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Sin embargo, no debemos pensar que las Agencias de Desarrollo Regional son la panacea y la solución a todos los males del desequilibrio económico territorial; por el contrario, existen algunas deficiencias que es oportuno

comentar.

En primer lugar, en las regiones más atrasadas, la finalidad prioritaria que se plantea la política regional es la de estimular e impulsar la creación de empresas, así como implantar una cultura empresarial. Sin embargo, esta meta choca, generalmente, con el inconveniente de la falta de personal, con experiencia de gestión, que se pueda incorporar a la Agencia de Desarrollo Regional, o incluso, la falta de iniciativa empresarial privada, capaz de generar riqueza y trabajo. Por añadidura, aunque hubiera profesionales cualificados, aparecería el obstáculo de la política salarial existente en el sector público.

En segundo lugar, y consecuencia de la anterior, se corre el peligro de que las Agencias de Desarrollo Regional, se especialicen, excesivamente, en un sector dado por inercia y por la cualificación de sus gestores, o por el contrario, que exista una acentuada diversificación, sin aprovechar, plenamente, aquellas actividades en las que se poseen ventajas comparativas y competitivas, en el medio y largo plazo.

En tercer lugar, las Agencias de Desarrollo Regional deben evitar, en la medida de lo posible, las injerencias de tipo político y, en consecuencia, toda actuación antieconómica de asunción de empresas privadas en dificultades, de sus ineficiencias, o las políticas de mantenimiento de empresas no competitivas, en actividades económicamente maduras, para salvaguardar los puestos de trabajo por claras razones electoralistas. Para que la política regional y las Agencias de Desarrollo Regional, sean válidas y eficaces, es imprescindible que éstas muestren, en la práctica, un grado de "autonomía" elevado y sigan unos patrones profesionales adecuados a los que se requieren en el mundo de los negocios. En definitiva, tratar de evitar cualquier recelo y desconfianza del empresariado sobre la actuación e intervención del sector público en la economía.

Por último, es un error el intentar copiar y reproducir, por mimetismo, la tipología de Agencias de Desarrollo Regional de otras Comunidades Autónomas, con sus funciones, instituciones, programas, estrategias, objetivos e instrumentos. Por el contrario, cada región requiere de una sociedad o institución de desarrollo amoldado a sus necesidades, sus potencialidades y las cualidades de sus recursos humanos y físicos; es decir, adaptada a sus capacidades y aptitudes endógenas como vía de progreso, mejora de la productividad, competitividad y de desarrollo en el amplio sentido del término. Este es un proceso semejante a lo que ocurre con la política de desarrollo endógeno, en el cual no se deben reproducir las experiencias y las medidas adoptadas en otros territorios o comarcas porque los resultados hayan sido netamente positivos y en los que, probablemente, su grado de desarrollo, así como sus problemas específicos son, claramente, diferentes.

6. PROPUESTAS DIRIGIDAS A LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN¹

Las consideraciones realizadas previamente y la experiencia existente en otras regiones, tanto para los países comunitarios, como para España, deben hacernos reflexionar, para el caso específico de Castilla y León, sobre cuales deberían ser los objetivos prioritarios a plantearse, las líneas estratégicas de actuación puestas en práctica, el perfil y la estructura económica y financiera más adecuada, los recursos utilizados, así como las acciones a evitar.

La Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, se crea por Ley 21/1994, de 15 de diciembre. Posteriormente, el Decreto 49/1995, de 16 de marzo, aprueba el Reglamento General de la citada Agencia, convirtiendo en realidad un viejo proyecto contenido en el Pacto Industrial²⁷, firmado en el año 1993.

Del mismo modo, se cumple la recomendación de la Comisión Europea realizada en el año 1989, en el sentido de que las regiones Objetivo nº 1 dispongan de este instrumento de promoción económica regional.

Castilla y León se incorpora, de esta manera, al numeroso grupo de regiones españolas que disponen de este tipo de ente público²⁸, como uno de los principales instrumentos de acción de la política regional.

La reciente creación y puesta en funcionamiento (julio de 1995) de este ente en Castilla y León, determina que no sea oportuno establecer un juicio sobre sus líneas de actuación, los resultados obtenidos en el área de la promoción económica, analizar los resultados económicos y financieros de la Agencia²⁹ o realizar un estudio comparativo con el resto de Agencias españolas. Por el contrario, únicamente, es posible enjuiciarla en función de lo que, implícitamente, se deduce de su ley de creación y del reglamento orgánico que la desarrolla.

En este sentido, es preciso resaltar que en todos los aspectos relativos a las razones que justifican su existencia, las funciones encomendadas, los fines a alcanzar, los recursos de los que se dispone y el esquema organizativo, es muy similar a la del resto de entes de la misma naturaleza de las otras Comunidades Autónomas españolas. No obstante, se deben destacar algunos planteamientos, como los siguientes:

- En la exposición de motivos de la Ley de creación, se justifican las ventajas de constituir una entidad de este tipo, como la **eficacia** en sus actuaciones al tratarse de una organización especializada en este campo; la **coordinación** entre programas y agentes regionales implicados en el objetivo de la promoción económica; y ser **intermediario** en la gestión de Subvenciones Globales, provenientes de la Unión Europea.
- En cuanto a los objetivos a conseguir y las funciones ejercidas para alcanzar tales finalidades, recogen los

¹ Este artículo se finalizó en diciembre de 1995, por tanto, no contiene ni contempla las actuaciones desarrolladas por esta Agencia durante el año 1996.

establecidos, actualmente, por las otras Agencias de Desarrollo, adaptándose a los nuevos requerimientos, necesidades y problemas de carácter regional en nuestras sociedades.

- c. Aunque se recoge explícitamente que la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el único titular, sin embargo tiene presente la representación y participación de otros agentes sociales. Se reconoce, por tanto, la importancia del papel que debe desempeñar el sector privado en la promoción económica regional.
- d. Finalmente, es preciso señalar que las bases y el marco para el desarrollo y funcionamiento de la Agencia están correctamente establecidos, en términos semejantes al resto de entes. Sin embargo, el principal reto consiste en trasladarlo a la práctica, mediante las oportunas líneas instrumentales; por esta razón, es absolutamente necesario asociarse con otros organismos, conocer la experiencia de otros entes, así como los resultados y los fracasos de otras Agencias, tanto en la Europa Comunitaria como en España.

Bajo nuestro punto de vista, parece oportuno considerar que las tareas esenciales a desarrollar por la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León se encuadrarían en las siguientes líneas:

- a. Por una parte, el objetivo principal debe consistir en generar el plasma idóneo para la creación de empresas y de un tejido empresarial, principalmente, PYMES, del que históricamente ha carecido Castilla y León.
- b. Por otra, existen importantes actuaciones a desarrollar como:
 - Una política tecnológica⁴⁰, tanto mediante los gastos en I+D, aprovechando los Centros Tecnológicos existentes en la región³¹ y la investigación de las Universidades, como en la vertiente de su difusión y puesta a disposición de las empresas.
 - La tramitación e intermediación de ayudas financieras, préstamos y subvenciones, tanto de origen comunitario, como estatal o regional.
 - El fomento y puesta a disposición de todo tipo de servicios a las empresas, desde la información, el asesoramiento, la ayuda a la gestión, hasta la formación y capacitación humana en el contexto de sus aptitudes endógenas.
 - La dotación de infraestructuras, en sus diversas modalidades, garantizando, principalmente, la disposición del suficiente suelo industrial, de acuerdo con las Gestures y manteniendo como Parque Tecnológico el situado en Boecillo, próximo al principal núcleo económico regional, es decir, Valladolid.

Sin embargo, no es deseable que una región atrasada, como es el caso de Castilla y León, sin antecedentes históricos inmediatos de industrialización³², y sin una mínima estructura de diversificación industrial, se plantee objetivos tales como el fomento de la innovación en tecnológica punta o que pretenda la configuración de un sistema industrial tecnológicamente avanzado, variado y

competitivo a escala internacional, como en su caso pudieran aspirar las Comunidades Autónomas más desarrolladas. Por el contrario, en esa tipología de regiones, suele ser apremiante, el crear las condiciones y circunstancias favorables para el surgimiento de una clase empresarial que sea estable, o bien, el establecer los requisitos indispensables para materializar el crecimiento económico duradero de ese espacio territorial.

Otros objetivos que deben ser tenidos en cuenta, en función de las características específicas regionales de Castilla y León, y tomando en consideración las líneas de desarrollo previstas en el Plan de Desarrollo Regional (PDR) son los siguientes:

- El reequilibrio intraterritorial, en una región como la nuestra con acusados desniveles internos de vida, renta y bienestar social.
- La atracción y captación de proyectos inversores foráneos, allí donde las iniciativas empresariales privadas son más bien escasas.
- Esfuerzo para la creación de nuevos puestos de trabajo en las zonas más desérticas que, tradicionalmente, son las más afectadas por la baja densidad de población.

Concluyendo y como consecuencia de todo lo expuesto previamente, parece oportuno considerar que las tareas esenciales a desarrollar por las Agencias de Desarrollo Regional, se encuadrarían en las siguientes líneas: crear un marco económico flexible y competitivo que estimule la inversión; apoyar a las innovaciones y renovaciones de los procesos de desarrollo tecnológico o de investigación en cada ámbito geográfico, teniendo en cuenta su estructura y potencialidades; propiciar y facilitar todo tipo de servicios, desde la información, el asesoramiento, la ayuda a la gestión, hasta la formación y capacitación humana en el contexto de sus aptitudes endógenas; y, realizar infraestructuras de diversas clases. Diciembre, 1995.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGRUPACIÓN ESPAÑOLA DE AGENCIAS DE DESARROLLO (1993): Políticas comunitarias y desarrollo económico regional y local. Agrupación Española de Agencias de Desarrollo. Sevilla.
- BOZZO, U. (1995): Los Parques Tecnológicos: Un modelo de Empresa. En la obra colectiva de CICIOTTI, E., y otros: Políticas Regionales Industriales, Innovación y Parques Tecnológicos. Secretariado de Publicaciones. Universidad de Valladolid.
- CICIOTTI, E. y otros (1995): Políticas Regionales Industriales, Innovación y Parques Tecnológicos. Secretariado de Publicaciones. Universidad de Valladolid.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto Informe Periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.
- ECHEVARRÍA, M^a.C. (1992): "Las Agencias de Desarrollo

- Regional como nuevo instrumento de gestión de la nueva política industrial regional". III Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Comunicaciones 3. Segovia.
- ECHEVARRÍA, M.C. (1993): "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española". Boletín Económico de ICE, nº 2387, del 18 al 24 de octubre. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- EURADA (1993(a)): Information File. European Association of Development Agencies.
- EURADA (1993(b)): Euro-report Nr. 1. Eurada News. 29/01/93. European Association of Development Agencies.
- EURADA (1993(c)): Euro-report Nr. 2. Eurada News. 30/07/93. European Association of Development Agencies.
- GAUDEMAR, J.P. DE (1991): "La evolución de las políticas regionales en los países europeos. Algunas tendencias recientes". Políticas Públicas de Ayuda y de Promoción Económica. Una valoración. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipuzcoa. San Sebastián.
- JACQUES, R. (1985): "Regional Development Agencies and Peripheral Regions". Study Series Local and Regional authorities in Europe. Strasbourg. Report prepared under the guidance of the Committee of Experts on Social and Economic Activities of the Steering Committee for the Regional and Municipal Matters by Mr. Jacques Robert, consultant.
- JEPSON, D. (1991): "Aids to enterprises - the role of Development Agencies". Working Paper. Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.
- KIRWAN, F.X. (1981): "The Scottish Development Agency: Structure and functions". Studies in public policy, nº 81. Centre for the Study of Public Policy. University of Strathclyde. Glasgow.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. (1989): "La empresa pública autonómica". Anales de Estudios Económicos y Empresariales, núm. 4, 1989, págs. 247 y ss. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. (1991): Las Empresas Públicas de Promoción Económica Regional. La Empresa Pública como instrumento de gestión de ayudas. Editorial Montecorvo, S.A.. Madrid.
- MAWSON, J. and MILLER, D. (1983): "Agencies in Regional and Local Development". Centre for Urban and Regional Studies. University of Birmingham. Paper presented at the Conference of the Regional Studies Association on Local Enterprise Agencies: their role in Regional Development. Held at the University of Manchester, 12th, November 1982.
- MOORE, Ch. (1990): "Scottish Enterprise: Evolution or revolution of Enterprise Training?". European Policies Research Centre. Regional and Industrial Policy Research Series. Research Paper No. 6. University of Strathclyde.
- PARLAMENTO EUROPEO (1989): Informe elaborado en nombre de la Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio, sobre las Sociedades Regionales de Desarrollo como factor de la política regional. Documentos de Sesión. Documento A2-373/88.
- RÍO GÓMEZ, C. DEL (1990): "La evolución de la política regional". Información Comercial Española. Revista de Economía, núm. 679, marzo 1990. págs. 7-26. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- SAUBLENS, CH. (1991): "Relations between the Development Agencies and the EC". Working Paper. Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.
- STÖHR, W. (1987): "El desarrollo económico regional y la crisis económica mundial". Estudios Territoriales, núm. 25, sep.-dic. 1987. Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- TURPIN, D. (1991): "Development Agencies and Regional Planning". Working Paper. Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.
- URUEÑA GUTIÉRREZ, B. (1992): "La problemática de las Agencias de Desarrollo Regional". VI Reunión Anual Asepelt-España. Universidad de Granada. Granada, 4 y 5 de junio.
- YUILL, D. Y ALLEN K. (1982): Regional Development Agencies in Europe. An International Comparison of Selected Agencies. Centre for the study of Public Policy. University of Strathclyde. Gower. Hampshire.

NOTAS

¹ W. Stöhr (1987, pág. 17), respecto a la evolución de la política regional, habla de un cambio desde las disparidades regionales medidas en términos cuantitativos (evaluadas por indicadores tales como el producto regional, la renta per cápita y los niveles de desempleo) a las disparidades estimadas cualitativamente como son la tasa de innovación económica regional, la estructura cualitativa del empleo y la localización de las funciones de I+D.

² También se modifican las características propias del equipamiento en este campo, porque los polígonos industriales dan paso a los Centros Europeos de Empresas e Innovaciones, los Institutos Tecnológicos y los Parques Tecnológicos y Científicos.

³ No es el objeto de este artículo el analizar exhaustivamente la política regional comunitaria ni sus instrumentos, para lo que existe una abundante bibliografía.

⁴ Su misión consiste en contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a los propios recursos. Así, el BEI facilita, mediante la concesión de préstamos y garantías, y sin perseguir fines lucrativos, la financiación de proyectos: para el desarrollo de las regiones más atrasadas, modernización o creación de empresas o de nuevas actividades necesarias para el estableci-

miento del mercado común y, proyectos de interés común a varios Estados miembros. Existen cinco principales grupos de prestatarios: las grandes empresas, las PYMES, los organismos públicos, los colectivos o entes locales, los bancos e instituciones de crédito a largo plazo. Sería preciso añadir las Agencias de Desarrollo Regional como organismos públicos.

⁵ Para préstamos de reconversión y de financiación de diversas operaciones relacionadas con el carbón y el acero.

⁶ Las Agencias de Desarrollo Regional desempeñan, generalmente, un papel de subsidiariedad respecto a la iniciativa privada.

⁷ Son raras excepciones las Agencias de Desarrollo Regional de carácter privado.

⁸ Sirvan como ejemplos los siguientes: la *Industrial Development Agency (IDA)* de Irlanda, creada en el año 1949, dependiendo del Ministerio de Industria y Comercio. No obstante, dispone de 9 oficinas regionales localizadas a lo largo de todo el territorio irlandés y al menos 18 exteriores situadas en diversos países europeos, norteamericanos y asiáticos. Otro caso fue la extinta *National Enterprise Board* en el Reino Unido.

⁹ Son los casos específicos de Bélgica, donde las Agencias más importantes se limitan al ámbito provincial, como *GOM Vlaams Brabant*, *GOM West-Vlaanderen* e *IDELUX* (Luxemburgo), y Holanda con *LIOF* (Limburg), *OOM* (Overijssel) y *BOM* (Brabant).

¹⁰ Sería el caso portugués con la Agencia *ADERE-MINHO*.

¹¹ También son importantes las de ámbito multirregional.

¹² En Alemania, las Agencias más significativas se extienden, generalmente, al territorio cubierto por cada estado federal.

¹³ En el caso del Reino Unido, las Agencias de Desarrollo Regional, se financian principalmente con las subvenciones y préstamos provenientes del Gobierno Central y, en menor cuantía, de las autoridades locales, empresas y Cámaras de Comercio.

¹⁴ Generalmente, las Agencias son asociaciones sin fines de lucro, con independencia de su carácter privado, mixto o público, compaginando la gestión de directivos nombrados por las autoridades políticas, con el asesoramiento de personas cualificadas y representativas de los diferentes sectores económicos y sociales, como las asociaciones empresariales, las Cámaras de Comercio, los sindicatos y las instituciones universitarias.

¹⁵ Según se recoge en D. Yuill (1982, pág. 247), la *IDA* irlandesa, a partir de la primera crisis mundial del año 1973, se plantea objetivos específicos y cuantificados de creación de empleo, en una perspectiva regional; elaboración de productos industriales con un mayor valor añadido; obtención de mejores calidades; diseño y gastos en marketing para la introducción de productos en los mercados competitivos internacionales; y una estrategia sectorial basada en el desarrollo de las industrias electrónicas, ingenierías, mecánica, bienes de consumo, cuidados de la salud, químicas e industrias alimentarias.

¹⁶ Continúa el mismo autor que es importante, por eso mencionar el ejemplo del *Proyecto Internacional*, financiado por las Agencias de Desarrollo Regional Italianas (ADRI) para formar una red europea de Agencias trabajando en pos de la innovación y el desarrollo económico de los sistemas industriales y locales. Con este objetivo, la Asociación Nacional de Agencias de Desarrollo Regional Italianas -ASSOFIR-, promovió, a principios de 1993, el establecimiento del denominado "EURO DEVELOPMENT GEIE" (Grupo Europeo de Interés Económico). Los miembros de este grupo son 34 Agencias de Desarrollo Regional de 5 países europeos: Italia, España, Francia, Portugal y Bélgica cuya actividad principal se dirige al apoyo de la cooperación internacional entre las PYMES locales dando prioridad a los instrumentos financieros innovadores.

¹⁷ De hecho, durante algunos años, como son los casos de 1985-86 y 1986-87, el ratio entre la cuantía de las inversiones privadas y las públicas, fue superior a diez.

¹⁸ Organización que absorbe a la *Scottish Development Agency* y a *Training Agency*.

¹⁹ Se trata de las Subvenciones Globales, descritas en el artículo 6 del FEDER, de las que se han beneficiado, entre otros, el *Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)* y el *Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM)*, en España. En cambio las Agencias de Desarrollo como instrumento empresarial público no son activas en el marco del Fondo Social Europeo.

²⁰ Cada vez es mayor el número de proyectos realizados por las Agencias y que son cofinanciados por la Unión Europea. Además, más de la mitad de las Agencias beneficiadas de cofinanciación comunitaria pertenecen a regiones Objetivo nº 2, y el 20% son Objetivo nº 1. Los programas comunitarios en los que participan mayor número de Agencias de Desarrollo son: SPRINT, Euro-Info y BC Net.

²¹ Bélgica y España son los países con mayor número de entes participantes en este Proyecto para la cooperación interregional.

²² En favor de *Scottish Enterprise* y *Welsh Development Agency*.

²³ Un análisis individualizado sobre cada una de las Agencias de Desarrollo Regional españolas se encuentra recogido en la Tesis Doctoral realizada por el autor del presente artículo. En dicho estudio se toma en consideración aspectos como: el marco jurídico que regula su creación, la filosofía de su gestación, los recursos de que dispone, los objetivos pretendidos, los instrumentos que se contemplan, las líneas estratégicas adoptadas, su evolución en el tiempo y el examen de los resultados económicos y financieros obtenidos por dichas Agencias. Asimismo, se efectúa un análisis comparativo entre los distintos entes, según los anteriores criterios, con la finalidad de contrastar cómo actúan, en qué direcciones orientan sus esfuerzos, y qué características las asemejan o diferencian entre sí.

²⁴ Excepto los casos concretos de la *Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI)*, el *Instituto de Fomento Regional (IFR)*, el *Instituto para la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA)*, el *Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)* o la *Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (SFIE)*.

²⁵ En el valor final de cualquier producto industrial, cada vez son mayores los gastos incorporados del sector servicios, como son los casos concretos del marketing, la publicidad, la ventas a plazos, el servicio post-venta y las garantías.

²⁶ Se está haciendo referencia a las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, en las que se ubican las SODI, como instrumento de política industrial estatal para la promoción del desarrollo económico regional. Las Agencias de Desarrollo Regional surgen con objetivos más ambiciosos, más amplios y mayores dotaciones de recursos, por lo que, su incidencia sobre la estructura socio-económica regional, va a ser notablemente mayor.

²⁷ Específicamente, se denominó: "Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León. 1993-1996".

²⁸ Concretamente, son las siguientes:

- El País Vasco con la *Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI)*.
- El Principado de Asturias con el *Instituto de Fomento Regional (IFR)*.
- La Comunidad Valenciana con el *Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA)*.
- La Comunidad de Madrid con el *Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE)*.
- La Generalidad de Cataluña con el *Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM)*.
- La Región de Murcia con el *Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM)*.
- Extremadura con la *Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (FE)*.
- Andalucía con el *Instituto de Fomento Andaluz (IFA)*.
- Aragón con el *Instituto Aragonés de Fomento (IAF)*.
- Galicia con el *Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE)*.

²⁹ Este organismo no tiene ánimo de lucro, de modo similar al resto de entes, por esta razón no se debe realizar un análisis económico y financiero, desde el estricto punto de vista de la rentabilidad económica y los beneficios obtenidos. Por el contrario, se persigue una finalidad social, de largo plazo y difícilmente cuantificable como es el desarrollo económico territorial.

³⁰ Según el Quinto Informe Periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad (Comisión Europea, 1994, pág. 96), el desfase tecnológico entre

Estados miembros es mucho más amplio que las disparidades en materia de renta per cápita.

³¹ De hecho ya se han aprobado las primeras subvenciones dirigidas a la realización de actividades formativas en materia de innovación y aplicaciones tecnológicas, así como para inversiones de los Centros Tecnológicos, integrados en la Red de Centros Tecnológicos Asociados de Castilla y León.

³² Debemos exceptuar un sector muy puntual y específico como es el de la automoción.