

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL COMO NUEVO INSTRUMENTO DE GESTION DE LA
NUEVA POLITICA INDUSTRIAL REGIONAL.

MA Carmen Echevarria. Universidad del Pais Vasco

La nueva estrategia de la política industrial regional orientada a la estimulación del potencial endógeno ha llevado consigo toda una serie de cambios en el ámbito de los instrumentos, algunos de los cuales no se han definido ni consolidado plenamente¹. Un cambio en los instrumentos que se debe fundamentalmente a los cambios estructurales (económicos, políticos e institucionales) que se han producido, en el territorio español, a lo largo de los últimos años.

En este contexto, las Agencias de Desarrollo Regional dependientes de las Comunidades Autónomas, que han surgido en España a lo largo de los años ochenta, se han convertido en un nuevo instrumento de actuación en el ámbito del desarrollo regional que está atrayendo considerable interés en numerosas regiones españolas y europeas como vehículos de regeneración económica, al tiempo que como entes gestores de la política de promoción del gobierno autónomo correspondiente. De este modo, las Administraciones Autonómicas, en general, y algunos Ayuntamientos, han tomado conciencia de las posibilidades abiertas por la nueva orientación de la política espacial y han procedido a crear organismos encargados de intervenir en la gestión de la política industrial, bajo una considerable variedad de formas legales, Institutos de Fomento, Sociedades de Desarrollo Regional, Oficinas de Promoción Industrial, etcétera y de procedimientos de intervención.

¹ Vid. Cuadrado, J.R. (1988): "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". Papeles Economía Española nº 35, pp. 82-89.

1. ORIGEN Y SIGNIFICADO DEL PAPEL DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

Las agencias de desarrollo, tal y como las entendemos actualmente, nacen en los años setenta. Así, a lo largo de la década comprendida entre 1975 y 1985, ha existido en Europa y en España un cierto afán por crear y poner en marcha entes de promoción industrial, a tenor de la ineficacia demostrada por los modelos surgidos en las dos décadas anteriores.

Efectivamente, con la crisis de 1973 y la inmediata recaída de 1979, los Gobiernos centrales se ven en la obligación de hacer frente a problemas urgentes de carácter nacional, con lo que su acción a escala regional pierde fuerza. Una debilitada política regional da camino, por un lado, a planes sectoriales y no espaciales de apoyo industrial, junto con toda una serie de iniciativas a propósito del desempleo y por otro lado, a multiplicidad de iniciativas de desarrollo económico regionales y locales administradas por autoridades regionales y locales (Damesick, 1987).

De este modo, la existencia de agencias de desarrollo regional entendidas como, instituciones financiadas principalmente por dinero público, cuyo ámbito de actuación queda fuera del cuerpo central de actividades del Gobierno Central y de la Administración Autónoma o Local, y que está dotada de poderes para el objetivo específico de promover el desarrollo industrial y la inversión en general (incluyendo actividades no manufactureras) en regiones que

han sido generalmente designadas como áreas prioritarias o espacios económicos con problemas particulares (Yuill y Allen , 1982), se convierte en un elemento estratégico en el desarrollo de cualquier región (Vanhove y Klaassen, 1987), por toda una serie de razones diferentes.

En primer lugar, porque de acuerdo con Damesick (1987), a través de las agencias regionales se crean inversiones con fondos públicos en caminos que serían menos obvios a través de los departamentos gubernamentales habituales, puesto que dentro del entramado institucional, las Administraciones, de cualquier nivel, son aparatos burocráticos demasiado rígidos como para poder afrontar este tipo de proyectos microeconómicos de forma eficiente. En este sentido y en palabras de Vanhove y Klaassen (1987), las agencias de desarrollo no deben limitarse a ser entes del sector público sino que deben ser instituciones de promoción concebidas como una empresa y que actúen como tal. Más aún, la propia Comunidad Económica Europea, apoya la descentralización administrativa de la política regional y el que la gestión de la misma se realice a través de agencias intermediarias más que directamente por la administración pública (Wettman y Ciciotti, 1982).

En segundo lugar, una agencia de desarrollo regional situada en la propia región, conoce mucho mejor y es más sensible, a las necesidades, problemas y oportunidades de la zona que la Administración Central. Y en tercer lugar, teniendo en cuenta que las empresas por sí mismas carecen de la información, los medios

financieros, personal especializado, contactos y a veces vocación (idiomas, problemas legales, viajes costosos,...) como para llevar a cabo ciertos proyectos (de alto riesgo, internacionalización, innovación tecnológica, acceso a ayudas de la CEE,...), sobre todo si consideramos PYMES cuyos canales de información, cuotas de mercado y capacidad investigadora están muy limitados, las agencias de desarrollo, están capacitadas para poner a disposición de las pequeñas y medianas empresas, las fuentes de información, los recursos técnicos, financieros y humanos, para abordar y facilitar esos proyectos, aplicando criterios de rentabilidad social y no solamente de rentabilidad financiera e inmediata, propia del sector privado.

1. FUNCIONAMIENTO: INSTRUMENTOS DE ACTUACION DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

En una perspectiva de pequeña y mediana empresa , y con una orientación básicamente dirigida al aprovechamiento del potencial endógeno, la eficacia de la política industrial regional viene condicionada por las técnicas usadas en el diseño y aplicación de los instrumentos empleados.

Es obvio que el crecimiento y desarrollo industrial se realiza a través de empresas, innovadoras y dinámicas. Pero es cierto que la empresa individual no se consolida individualmente, sino que requiere de un plasma o entorno ambiental imprescindible para respaldar la generación, adopción y difusión de innovaciones y son

precisamente las actuaciones sobre estos elementos, las que desde el nivel regional, e incluso local, pueden ser más eficaces, siempre que estén definidas y adaptadas a las características particulares de cada zona (Bru, 1988). Consecuentemente, la viabilidad de una región para participar en el proceso de desarrollo industrial, a través del de innovación y cambio estructural, estriba en la superación de deficiencias funcionales de su estructura económica, en campos tales como la recepción, tratamiento y difusión de la información, desarrollo técnico, diseño del producto, investigación de mercados y dirección y organización de empresas.

Dicho de otra manera, se reconoce la necesidad de actuar sobre el marco económico en el que desarrollan su actividad las empresas a través de múltiples acciones interrelacionadas de corte horizontal (servicios de asesoría sobre estrategias de mercado, información tecnológica, capacitación de la mano de obra, apoyo a la innovación, formación de empresarios, etcétera) que son mucho más difíciles de implementar que las ayudas tradicionales de corte vertical (Velasco, 1988).

Orientar y catalizar esfuerzos de forma sistemática en el terreno de la investigación, contribuyendo al proceso de renovación tecnológica requerido en cada ámbito geográfico, conjuntando para ello medidas financieras, con otras relativas a la información, así como nuevas formas de apoyo del estilo de capital-riesgo, o los fondos de capital-semilla, sin olvidar el papel o valor estratégico de la política industrial de infraestructuras (transportes,

telecomunicaciones, energía, provisión de servicios, mano de obra cualificada, etc.) constituye la tarea esencial de las agencias regionales.

Encuadrándonos en la dimensión regional de la política industrial, la batería de instrumentos sobre los que detentan responsabilidades las agencias de desarrollo regional y con los que pretenden contribuir a crear un sistema económico competitivo y flexible, se suelen englobar en lo que se denomina apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico. En efecto, este tipo de ayudas se ha convertido en uno de los pilares básicos de la política industrial, tanto nacional como regional y es precisamente en este campo donde la acción de las agencias de desarrollo regional se hace más necesaria y es a la vez más difícil de instrumentar.

Una vez clarificados los objetivos perseguidos por las agencias de desarrollo regional, pasamos a describir las características e instrumentos habitualmente utilizados por las mismas. No obstante, antes es preciso señalar que las estrategias y programas que están siendo adoptados e implementados en España, al igual que en Europa, por las agencias de desarrollo regional reflejan, al margen de las considerables diferencias existentes en cuanto a esfuerzo presupuestario, en general, un sensible paralelismo entre la mayoría de ellas en cuanto a los objetivos planteados y a los instrumentos implementados. Ello hace pensar que la posibilidad de definir políticas diferenciadas, ajustadas a las diversas regiones en función de sus específicos potenciales endógenos, no ha sido

suficientemente desarrollada, y que ha podido darse un cierto efecto de mimetismo en algunas agencias en relación a aquellas otras que han mostrado un comportamiento más ágil y dinámico (Petitbó y Sáez, 1988). Estos problemas, fruto de la descoordinación y de la limitada experiencia de las nuevas agencias regionales no deben, sin embargo, llevar a subvalorar las importantes posibilidades de actuación de las autoridades regionales y locales en estos temas.

Entrando de lleno en el funcionamiento de las agencias, hay que señalar que existe una gran diversidad entre los instrumentos utilizados, aunque en una primera aproximación, estos se pueden diferenciar entre instrumentos no financieros e instrumentos financieros.

A. Incentivos No Financieros

Todas las agencias utilizan, en mayor o menor medida, los incentivos no financieros. El objetivo perseguido con ellos es contribuir a la creación de un clima adecuado que permita, por un lado, la adaptación al cambio tecnológico de los procesos productivos y de los productos de empresas ya existentes, así como facilitar la aparición de nuevas empresas innovadoras, y por otro, ofrecer a las pequeñas y medianas empresas servicios y propiciar el desarrollo de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo el desarrollo de la región.

Se pueden realizar diferentes clasificaciones de la diversidad de instrumentos de tipo no financiero utilizados por los distintos entes de desarrollo regional. Nosotros vamos a dividirlos en dos grandes categorías, prestación de Información y Asesoramiento y prestación de Infraestructura siguiendo a Yuill y Allen (1982).

De entre los primeros podemos distinguir los siguientes:

- *Servicios de Información*

En el sentido de favorecer la información y la divulgación de la política en el ámbito regional haciendo comprender a las PYMES la necesidad e importancia de estar debidamente informados respecto a la evolución de los mercados y posibilidades que se ofrecen y en cuanto a las posibles ayudas (a nivel local, regional, estatal o comunitario) para nuevos proyectos y existencia de nuevas tecnologías, de forma que eleven su nivel competitivo.

- *Servicios de Intermediación*

Mediante la puesta en contacto, de empresas con necesidades complementarias (empresas con capacidad de invertir y empresas necesitadas de una inyección de capital, etc.), de empresas con instituciones o gobiernos, o de firmas nacionales y extranjeras.

- *Servicios de Gestión y Consultoría*

A través de la oferta de asesoramiento en la gestión (informes fiscales, financieros, de control, en marketing, presupuestos,

planificación...), así como asesoramiento legal, organizacional, o asistencia técnica a las empresas de la zona.

- *Actividad Promocional y Publicitaria*

Atendiendo tanto a la promoción interna, entre los empresarios de la zona de las potencialidades de la misma y de los servicios prestados por la agencia, como a la promoción externa de la región como un lugar idóneo para invertir mediante asistencia a ferias, campañas de anuncios en periódicos financieros y generales, o a través de oficinas o agentes en el extranjero, animando y exponiendo los atractivos del lugar para la localización de inversiones industriales, así como impulsando acciones productivas que permitan un incremento de las exportaciones a través de la realización de acciones comerciales en el exterior.

- *Actividades de Investigación y Fomento de la Introducción de Nuevas Tecnologías*

Donde destacan tres tipos de actividades de investigación. En primer lugar, actividades relativas al desarrollo industrial de la región, mediante la realización de estudios llevados a cabo por la propia agencia así como por consultores externos contratados a tal efecto. En segundo lugar, investigaciones a nivel sectorial, dirigidas a identificar oportunidades dentro de sectores particulares, industrias en crecimiento o sin dificultades y realizar el diseño de estrategias de desarrollo a largo plazo. Y en tercer lugar, estimular investigaciones con el propósito de identificar nuevas oportunidades y desafíos para las empresas de la región.

- *Servicios de Formación*

Es prácticamente imposible desarrollar el entramado industrial, sino se consigue formar a la población activa en la utilización de las nuevas técnicas y en el manejo de los nuevos equipos, por lo que, a menudo, las agencias ponen en marcha todo tipo de programas e instrumentos de asesoramiento y formación, en aquellas áreas técnicas o de gestión empresarial que, por su novedad son de difícil acceso para las empresas.

En lo que a la provisión de Infraestructura se refiere, diferenciaremos entre instrumentos tradicionales e instrumentos de nueva configuración.

Entre los primeros se incluyen los siguientes:

- *Provisión de Polígonos Industriales*

Son muchos los países que utilizan la oferta de terrenos, polígonos industriales o infraestructura específica a bajo costo a las que se puede acceder en régimen de alquiler o de compra y, distribuyéndose su superficie por módulos.

- *Provisión de Pabellones*

Mediante la oferta de pabellones industriales a medida. De esta forma lo que se consigue, es la instalación de grandes empresas a las que difícilmente se les puede ubicar en un pequeño polígono dividido en módulos de pocos metros cuadrados.

- *Mejora del Medio Ambiente*

A través de la colaboración con las autoridades regionales y locales, y otros entes públicos, en la renovación y regeneración del ámbito rural y urbano.

Entre los instrumentos de nueva configuración, se distinguen los siguientes:

- *Los Institutos Tecnológicos*

Se configuran como asociaciones de empresas cuyo objetivo social es la investigación de carácter sectorial. Estos institutos, prestan una serie de servicios a sus asociados (asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico, difusión de normas técnicas y emisión de certificados, control de calidad, formación, diseño industrial, etc.), que son financiados en parte, mediante cuotas de sus asociados y en parte, mediante recursos de la administración Pública.

- *Los Parques Tecnológicos*

Esta nueva tipología, de reciente desarrollo en España², constituye un elemento organizador y a la vez configurador de las zonas o ejes industriales. Este tipo de polígonos industriales, de origen anglosajón³, se caracteriza por un cuidado especial de la imagen, la calidad ambiental, el diseño de los edificios y las normas y

² Vid. Escorsa, P. (1988): "Los futuros parques tecnológicos españoles". *Economía Industrial* nº 260. Marzo-Abril, pp. 83-90.

³ Vid. Escorsa, P. y Guallarte, C. (1986): "Parques tecnológicos y tecnópolis: La experiencia internacional". *Boletín de Estudios Económicos* nº 129, pp. 512 y ss.

ordenanzas reguladoras de ocupación, así como por la existencia de servicios generales comunes y, en algún caso, de centros de innovación y promoción empresarial, y/o de institutos tecnológicos. Están destinados a acoger empresas foráneas o locales que realizan investigación aplicada, así como actividades de I+D e industrias que utilizan o desarrollan nuevas tecnologías.

- *Los Centros de Empresa e Innovación (CEI)*

Actúan como incubadoras en la detección, selección y puesta en marcha de empresarios y proyectos. No sólo aportan locales y servicios administrativos (hoteles de empresas), sino que aportan además asistencia específica a la creación de empresas (incubadoras de empresas) y una tutela y transferencia de tecnología. Por tanto, el objetivo de la política de implantación de un CEI es la localización y ayuda al empresario potencial como estrategia de crecimiento endógeno.

B. Incentivos Financieros

Entendemos por incentivos financieros, aquellos que posibilitan, de forma directa e inmediata, una entrada de dinero en una empresa que servirá para financiar una inversión en activo fijo o circulante, la cual es perfectamente mensurable por el beneficiario en términos de dinero, desde el mismo momento de su concesión (Larrinaga y Velasco, 1986).

Las principales medidas utilizadas son las subvenciones, préstamos o créditos, subsidios de intereses, así como la concesión de garantías y avales, o la toma de participaciones en capital. La mayor parte de estas medidas están reservadas para sectores o actividades bien delimitadas, y es habitual tomarlas con carácter temporal para favorecer a los sectores con dificultades de adaptación a la evolución de los intercambios internacionales, buscando el objetivo de favorecer el paso a una organización o estructura de la producción más eficaces.

- *Las subvenciones*

Constituyen un instrumento destinado generalmente a cubrir una parte del costo de la inversión, de la formación de la mano de obra o de la descentralización territorial.

- *Préstamos y Créditos*

Los préstamos y créditos a tipo de interés preferencial se conceden más habitualmente para financiar capital fijo (adquisición de edificios, instalaciones, maquinaria, ...) que para mejorar el capital circulante.

- *Los Avales y Garantías*

Representan una medida de promoción industrial que permite el acceso a fuentes de financiación, de aquellos negocios que, o bien, han recibido ya toda la financiación, o no tienen capacidad para obtener más fondos ajenos.

- *Participaciones en Capital*

La toma de participaciones en empresas presenta diversas formas de actuación según los casos. A menudo, se trata de la participación del sector público en una empresa en dificultades perteneciente a un sector de los denominados estratégicos, con el fin de asegurar el desarrollo de una actividad que se entiende necesaria, sin considerar como prioritaria la posible evolución de sus ratios de rentabilidad o de productividad.

Sin embargo, en los últimos años, se ha generalizado la actividad denominada de Capital-Riesgo mediante la cual se fomenta y apoya el inicio de nuevas actividades mediante la toma de una participación minoritaria y temporal del capital de la empresa que nace, compartiéndose riesgos y beneficios o pérdidas, según los casos.

BIBLIOGRAFIA

- BRU, S. (1988): "La dimensión espacial de la política industrial". Economía Industrial, nº 260, pp. 33-42.
- CUADRADO, J.R. (1988): "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque". Papeles de Economía Española, nº 35, pp. 68-95.
- DAMESICK, P. y WOOD, P. (1987): "Regional Problems. Problems Regions and Public Policy in the United Kingdom". Oxford University Press. London.

- LARRINAGA, J. y VELASCO, R. (1986): "Incentivos financieros y fiscales en la política regional comunitaria". Situación, nº 1, pp. 99-123.
- PETITBÓ, A. y SAEZ, J. (1988): "Intervención pública y localización industrial. Algunas reflexiones en torno al caso español". Economía Industrial, nº 260, pp. 55-62.
- VANHOVE, N. y KLAASSEN, L.H. (1987): "Regional Policy: a European Approach". Avebury. London.
- ESCORSA, P. y GUALLARTE, C.(1986):"Parques tecnológicos y tecnópolis: La experiencia internacional". Boletín de Estudios Económicos. nº129, pp. 512 y ss.
- ESCORSA, P.(1988):"Los futuros parques tecnológicos españoles". Economía industrial nº 260. Marzo-Abril, pp. 83-90.
- WETTMAN, R.W. y CICIOTTI, E. (1982): "La mobilisation du potentiel endogène. Adaptation régionale a l'évolution de la situation technique et économique par l'adoption rapide d'innovations". Commission des Communautés Européennes: Documentation interne de la Politiques Regionales dans la Communauté, nº 10.
- YUILL, D. y ALLEN, K. (1982): "Regional Development Agencies in Europe. An International Comparison of Selected Agencies". Gower, Hampshire.