

LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE ACTORES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL SUSTENTABLE AMBIENTALMENTE

Francisco Alburquerque Llorens
www.franciscoalburquerque.com

(Revisado en abril de 2024)

1. LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL SUSTENTABLE

- 1.1 Un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial sustentable.
- 1.2 Los principales cambios de la política de fomento de la productividad y desarrollo empresarial sustentable.
 - 1.2.1 Cambios en el contenido de las políticas públicas
 - 1.2.2 Nuevos mecanismos utilizados
 - 1.2.3 Nuevas estrategias de intervención

2. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL

- 2.1 Evolución y objetivos de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 2.2 Definición y orígenes de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 2.3 Tipología y recursos financieros de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 2.4 Funciones principales de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 2.5 Estructura organizativa y factores de éxito de las Agencias de Desarrollo Regional.
- 2.6 Nuevos temas de las Agencias de Desarrollo Regional.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como antecedente un documento solicitado por la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo de Buenos Aires a un equipo de consultores que tuvo la oportunidad de dirigir hace ya más de una década, cuando se discutía en Chile la creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. En esta ocasión he revisado y actualizado completamente aquel documento tratando de incorporar las nuevas circunstancias que la crisis económica, social, sanitaria y medioambiental han puesto sobre la mesa.

1. LA POLÍTICA DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO EMPRESARIAL SUSTENTABLE

La crisis económica internacional desencadenada en 2008 y, posteriormente, la crisis de la pandemia del COVID-19, han venido a subrayar la necesidad de mejorar la eficacia de nuestras instituciones sociales, políticas, económicas, ambientales y de salud, más allá de los pronunciamientos tradicionales en favor de incrementar la *productividad* y *competitividad* de las economías y de asegurar los logros de la gestión macroeconómica, tal como se ha venido insistiendo reiteradamente a lo largo de todo el período neoliberal que ahora parece tocar a su fin.

En efecto, se requieren medidas más estratégicas y, sobre todo, alianzas sociales e institucionales que permitan *desde los territorios* acciones con una mayor perspectiva social, ambiental, institucional y sanitaria explícitas y no sólo dependientes de actuaciones de política económica, monetaria y financiera. De hecho, la mejora y replanteamiento de las actividades productivas en la necesaria adaptación de la base económica y empresarial de las diferentes economías de América Latina y Caribe requiere el diseño y creación de instituciones capaces de liberar la potencialidad de desarrollo de los diferentes territorios (municipios, provincias, o regiones) al interior de los países, contando para ello con la participación y cooperación de los actores territoriales, públicos, privados y del sector comunitario, así como del sector de conocimiento y el conjunto de la sociedad civil organizada en general.

Como es bien conocido, la *productividad* es un indicador del uso eficiente de los recursos utilizados en la producción de bienes y servicios, lo cual no depende sólo de la reducción de costes sino de la incorporación de mejoras orientadas por la calidad y la capacidad de responder de forma apropiada a las demandas de la población y, asimismo, de la necesidad de atender adecuadamente a las exigencias planteadas por la sustentabilidad medioambiental. La productividad no es, pues, únicamente un tema técnico o gerencial y el incremento de la misma debe combinar conocimientos técnicos y ambientales, así como una superior calificación de los recursos humanos, mejoras de la gestión y organización empresarial, y adecuado entorno social, ambiental, institucional y político en cada territorio.

Hay muchos factores que influyen, por tanto, en la productividad, pero parece obligado referirnos, en todo caso, a los *cuatro niveles* de la *visión sistémica* propuesta por Esser et al, 1996:

- En el nivel **micro** me refiero a las innovaciones técnicas, ambientales, sociales, laborales y organizativas o de gestión introducidas en las empresas, cadenas productivas y *sistemas productivos locales*.
- En el nivel **meso**, la construcción de “*capital social*” entre los diferentes actores territoriales y comunidades, la cooperación institucional, la concertación entre los sectores público, privado y comunitario, así como la eficiente gestión pública y coordinación institucional de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales).
- En el nivel **macro**, las políticas públicas, incluyendo entre ellas las políticas económicas, fiscales, monetarias y financieras, las políticas ambientales, las políticas de igualdad de género, las políticas laborales, el marco jurídico y regulatorio, las políticas regulatorias o las políticas de comercio internacional, entre otras.
- En el nivel **meta**, los valores y cultura emprendedora local, la valoración social favorable a los emprendimientos productivos sustentables, así como la búsqueda de cohesión social y desarrollo de acuerdos y pactos sociales e institucionales por una visión común de un modelo de desarrollo inclusivo socialmente y sustentable ambientalmente.

La introducción de innovaciones tecnológicas, medioambientales y organizativas en la base productiva y el tejido empresarial constituye, pues, un elemento fundamental del incremento de la productividad sustentable ambientalmente y, como tal, es un aspecto decisivo de la estrategia de las empresas, las comunidades y los territorios.

Es necesario, por tanto, trascender la tradicional lógica *sectorial* en las políticas de fomento productivo, a fin de incorporar un enfoque integrado y sustentable de desarrollo territorial, lo cual exige la cooperación de los actores públicos, privados y comunitarios interesados en la formación de estrategias productivas y de empleo orientadas hacia el proceso de transformación y cambios que todo ello requiere desde los respectivos territorios.

Así pues, además de atender a las prioridades nacionales de la política macroeconómica y de los principales sectores productivos, la política de “recuperación transformadora”, como la llama CEPAL (2020), debe incorporar estrategias basadas en las respectivas vocaciones o perfiles regionales medioambientales y de empleo, facilitando la identificación de oportunidades para seleccionar las mejores opciones desde la base productiva y empresarial de cada territorio o región. Esto es fundamental para diversificar la base económica de las regiones y para incorporar las exigencias de sustentabilidad ambiental en las actividades productivas de los territorios.

Asimismo, el aumento de la productividad y el logro de mayor sustentabilidad ambiental de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y cooperativas de producción locales del sector de la *Economía Social y Solidaria*, así como de la importante *Economía Informal*, resulta totalmente fundamental.

Según datos oficiales, en América Latina las Mipymes representan más del 99% del total de empresas formales existentes y algo más del 68% del empleo, lo cual evidencia la importancia de focalizar la atención a este colectivo de empresas desde el punto de vista del fortalecimiento del tejido empresarial, así como de su incidencia en términos de empleo e ingreso de la población local y del impacto medioambiental de los procesos productivos y de consumo en los territorios.

Asimismo, según datos de la OIT, más del 53% de los trabajadores de la región, lo que equivale casi a 140 millones de personas, se encuentran en situación de informalidad. La crisis de la pandemia del COVID-19 puso en evidencia la magnitud de la precariedad y desprotección que enfrentan las y los trabajadores informales, entre los cuales hay que resaltar la desigualdad social, observándose importantes desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y raciales, etarias y, especialmente, territoriales, siendo la tasa de empleo informal mayor entre las mujeres (54,3%), la población joven (62,4%), y entre la población mayor (78%), concentrándose mayormente en zonas rurales (68,5%) (Espejo, 2022).

Las políticas de fomento productivo y desarrollo empresarial sustentable requieren, pues, una adaptación de las actuaciones públicas a las características y circunstancias específicas de cada territorio, incorporando en las mismas la participación entre los sectores público, privado y comunitario, así como el sector de conocimiento y el conjunto de la sociedad civil organizada. a fin de capturar toda la información existente y superar los defectos que contiene la simple lógica de los mercados. Ello precisa, naturalmente, el avance de los procesos de *descentralización*, modernización y fortalecimiento de los gobiernos territoriales, junto a una eficiente *coordinación institucional* de los diferentes niveles territoriales de las Administraciones Públicas.

1.1 Un nuevo enfoque del fomento productivo y desarrollo empresarial sustentable

La política de fomento productivo y empresarial conoció desde los años ochenta del siglo XX en los países desarrollados una importante transformación que alteró sus contenidos, sus mecanismos e instrumentos, así como sus estrategias de intervención. Este nuevo enfoque de la política de fomento productivo y empresarial se relaciona con los factores que acompañaron la fase de reestructuración y cambio estructural en la economía mundial de aquellos años, basada en la difusión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones como “*factor clave*” del nuevo paradigma tecnoeconómico (Pérez, 1986).

Dicho *cambio estructural* se orientaba por la incorporación de innovaciones productivas (tecnológicas, de gestión, medioambientales, sociales e institucionales) que suponían 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 el aumento de la productividad en los diferentes *sistemas productivos locales*.

Así pues, junto a la importancia de las grandes empresas y las economías de escala, fueron identificándose también en esos años otros factores determinantes de la *productividad 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 *clústers*.

La identificación de agrupamientos sectoriales de empresas en los territorios (*clústers*), 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, el eficiente funcionamiento de los mercados de trabajo locales, 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 cooperación empresarial, la mejora de la gestión tecnológica y medioambiental, la incorporación de

innovaciones, y la formación de recursos humanos según los requerimientos de los diferentes perfiles productivos territoriales. En suma, todo ello requiere la incorporación de las exigencias de la sustentabilidad ambiental que bien puede considerarse como un dato estratégico adicional de calidad y diferenciación en el cuidado del entorno de la biosfera y los servicios prestados por los ecosistemas en los territorios

La interacción de estos factores dió origen, pues, a un nuevo enfoque de política de fomento productivo donde las instituciones de representación empresarial y de los/as trabajadores/as tienen nuevas funciones que desempeñar, conjuntamente con las microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales presentes en las aglomeraciones productivas territoriales, con las autoridades gubernamentales, tanto las del nivel central como -sobre todo- los gobiernos territoriales (regionales y municipales), y con el sector de conocimiento, es decir, universidades, educación y formación profesional, y asistencia técnica desde los territorios.

En definitiva, el cambio estructural y las mayores exigencias planteadas por el contexto de la globalización, junto a los procesos de integración económica a nivel internacional, alteraron los factores de los que depende el aumento de la productividad 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 entre los diferentes actores público, privado y comunitario como componentes de este nuevo enfoque de política.

Así pues, esta 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 a las tradicionales políticas de carácter sectorial dirigidas a la reconversión, la promoción y mejora de sectores concretos. Y todo ello requiere ahora un replanteamiento integrador de la necesaria atención a los requerimientos de la sustentabilidad ambiental desde cada territorio.

1.2 Los principales cambios de la política de fomento de la productividad y desarrollo empresarial sustentable

La experiencia internacional también mostró en aquellos años una serie de tendencias en los cambios observados en la política de desarrollo productivo y empresarial que suponían un cambio en los contenidos, los mecanismos y las estrategias de intervención.

1.2.1 Por lo que se refiere a los **nuevos contenidos** de la *política de fomento productivo y empresarial* cabe señalar los siguientes:

- La importancia de las *políticas de corte microeconómico* como elemento complementario a las actuaciones de carácter macroeconómico que han sido el objeto de atención predominante de la política económica hasta fechas muy recientes.
- El *carácter proactivo de las actuaciones públicas* en materia de política de desarrollo productivo y empresarial, así como en las políticas activas para el empleo, frente al carácter pasivo de las tradicionales políticas públicas, basadas en la concesión de incentivos financieros o subvenciones.
- La creciente *interrelación entre industria y servicios*, que hace que la productividad empresarial y territorial dependan tanto de las actividades directamente productivas como de los servicios ligados a las mismas.

- La relevancia de las *políticas de carácter transversal*, dirigidas a crear *entornos territoriales* favorables a las innovaciones productivas, tanto las tecnológicas como las ambientales, sociales, organizativas, laborales e institucionales.

Entre las políticas de carácter transversal 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, pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales*, que constituyen la mayoría del tejido empresarial en cualquier territorio, 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 entre el *sector de conocimiento* (universidades, centros de servicios de consultoría y asistencia técnica, entre otros) y las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, que son demandantes de los servicios proporcionados por este sector. 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 sustentable ambientalmente, las cuales no se limitan a evitar los impactos sobre el medioambiente y la dotación de recursos naturales no renovables, sino que deben incursionar en la incorporación de las *energías renovables*, la *producción ecoeficiente*, la *economía circular*, la *producción agroecológica* o el cuidado y conservación de la biosfera y de los servicios prestados por los ecosistemas como apuestas fundamentales del territorio, mostrando que la valorización del medio natural es un activo fundamental del desarrollo económico territorial sustentable.

Otras medidas de carácter transversal en el marco de esta nueva política de desarrollo productivo y empresarial se refieren a aspectos como los siguientes:

- Mejora del *acceso a la información* sobre innovaciones, tecnologías, productos, procesos productivos, mercados, y asistencia técnica ambiental para la evaluación de proyectos viables entre las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales desde los respectivos territorios.
- *Asistencia técnica a los sistemas productivos locales, microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales* para facilitar los procesos de asociación productiva entre ellas, así como la asimilación de nuevas tecnologías, la incorporación de innovaciones productivas, ambientales y de gestión, y el acceso a mercados.
- Aumento del número de estudiantes y del nivel de los mismos en las especialidades tecnológicas y ambientales, y *dignificación social de la formación profesional y de la cultura e importancia de los emprendimientos productivos sustentables*.
- Incremento de las inversiones en *infraestructuras y equipamientos básicos* que redunden en mejoras de productividad y sustentabilidad de las empresas locales en los respectivos territorios.

- Un *marco legal y jurídico apropiado* al desarrollo de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales.
- Una *estructura impositiva* favorecedora de la inversión en investigación y desarrollo para la innovación local ambiental (I+D+i+e) y la adquisición de nuevos equipos.
- Un contexto de *política monetaria y financiera* que facilite el acceso al crédito a las Mipymes y cooperativas de producción locales, así como a las inversiones en capital semilla y capital riesgo.

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, el sector comunitario y el sector de conocimiento desde las diferentes regiones o territorios.

La importancia concedida al despliegue de las políticas de carácter transversal no invalida la relevancia de las políticas sectoriales ni la que poseen las políticas que pueden 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 dependen la eficiencia de los *sistemas productivos locales*, o los agrupamientos productivos territoriales 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 entre actores, comunidades y empresas que todo ello requiere.

1.2.2 Nuevos mecanismos. Junto a los cambios de contenido, la política de fomento productivo y empresarial 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 o comunal).
- La trascendencia de la *cooperación entre los actores socioeconómicos territoriales*.

La *descentralización* es resultado de la convicción de que dicho proceso 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 socioeconómico, el empleo y la sustentabilidad ambiental.

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

- El mejor conocimiento y proximidad a 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 contando con la participación activa de 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) pueden ser así, además, protagonistas potenciales de la concepción e implementación de una política de fomento productivo y empresarial sustentable ambientalmente, la cual debe dejar de ser monopolio exclusivo del nivel central del Estado y ser compartida por el resto de administraciones territoriales así como por agentes comunitarios y por agentes privados movidos por un interés colectivo.

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 sustentable, 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 actual, que plantea mayores exigencias y una organización eficiente basada en una mayor coordinación y cooperación en materia de innovación tecnológica, social, organizativa, ambiental e institucional.

Una política de fomento productivo y empresarial sustentable exige hoy, pues, como mecanismo complementario al clásico diseño de políticas desde la administración central del Estado, una actuación *proactiva* de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales) y de la Administración Central. En concreto, las responsabilidades de carácter estratégico en materia de política de fomento productivo y empresarial sustentable pueden seguir estando en el nivel central del Estado, compartiendo con las autoridades territoriales parte de las funciones dirigidas a la creación de *entornos locales* favorables a la innovación empresarial y productiva sustentable, mientras que aquellas funciones que requieren un contacto más directo y fluido con las empresas y comunidades 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* que se requiere entre los sectores público, privado y comunitario, así como con el sector de conocimiento desde cada ámbito territorial.

Por su parte, el sector privado empresarial y los/as trabajadores/as deben desplegar sus funciones como actores protagonistas de la actividad productiva, buscando la eficiencia en las relaciones existentes en las cadenas productivas y *clústers* desde sus respectivos ámbitos territoriales. Nada de esto se hace de forma espontánea por las fuerzas del mercado, y 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/as empresarios/as y trabajadores/as que son los que enfrentan en la práctica las exigencias del actual cambio estructural en un contexto de mayores exigencias sanitarias y de sustentabilidad ambiental en los territorios.

El despliegue de los nuevos mecanismos de la política de fomento de la productividad empresarial sustentable se traduce, pues, 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 empleos verdes, lo cual requiere el despliegue de políticas activas que aseguren, a nivel territorial, la adecuada formación de los recursos humanos para capturar las oportunidades productivas. De ese modo, la búsqueda de la productividad empresarial sustentable a nivel territorial se orienta 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.

1.2.3 Nuevas estrategias de intervención. Como se ha señalado, junto a la tradicional política sectorial, en este nuevo enfoque del fomento productivo y empresarial sustentable se dedica una atención especial a las políticas de carácter transversal orientadas a la mejora del entorno territorial donde se ubican las redes de empresas y *clústers*. En ello destacan, como hemos visto, la importancia de la introducción de innovaciones productivas y ambientales, así como la generación de nuevas empresas y empleos verdes, 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, social y ambiental.

En este sentido, hay que señalar que en el debate sobre la forma de incorporación de los nuevos contenidos y mecanismos de la política de fomento productivo y empresarial sustentable no existen recetas o modelos a seguir, sino experiencias diferenciadas, según el perfil y circunstancias concretas de cada caso. En concreto, el debate actual se centra en las diferentes formas de incidir, de modo indirecto, sobre la productividad sustentable 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, y 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 empresarial sustentable.

De hecho, al analizar las experiencias internacionales se puede observar cómo las distintas respuestas a estas cuestiones muestran formas de intervención y, por tanto, políticas de fomento productivo y empresarial muy diferentes. En todo caso, dada la importancia de la incorporación de innovaciones como factor clave del aumento de la eficiencia productiva, podemos resumir las principales líneas de actuación de las nuevas estrategias de política en torno a la importancia de las políticas de apoyo a la innovación tecnológica y ambiental, tanto a nivel central como territorial, de un lado; y la creación de *Agencias de Desarrollo Territorial Sustentable*, con el fin de incorporar la especificidad de los diferentes perfiles productivos, ambientales y de empleo en las estrategias de desarrollo local sustentable.

De este modo, la incorporación del enfoque de desarrollo territorial a la política de fomento productivo y empresarial sustentable tiene la finalidad de colaborar de forma colectiva a la construcción de *entornos territoriales* favorables a la innovación y el incremento de la productividad y la sustentabilidad empresarial, siendo las *Agencias de Desarrollo Territorial Sustentable* un instrumento importante, cuya finalidad es la de reducir las importantes brechas de productividad existentes entre territorios y entre empresas, ayudando a éstas a enfrentar las mayores exigencias existentes en la productividad y sustentabilidad en el contexto actual. Para abordar estas transformaciones me parece útil recordar las enseñanzas principales derivadas de la experiencia internacional de las Agencias de Desarrollo Regional, a lo que dedico el apartado siguiente.

2. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE 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 participan los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, tratando de buscar la colaboración del sector privado empresarial, el sector comunitario (cooperativas, sector solidario, etc.) y el “sector de conocimiento”, que incluye los ámbitos educativo, de capacitación y asistencia técnica.

En la puesta en práctica de dichas políticas, las *Agencias de Desarrollo Regional* (ADR) constituyen *instrumentos* muy importantes. Se trata de entidades sin fines de lucro, creadas con ayuda decisiva de recursos públicos, con el objetivo de promover el desarrollo de una determinada área territorial o región, para lo cual se dotan de personal técnico capacitado con la misión de *intermediar* para acercar la oferta de *servicios de desarrollo productivo o empresarial* al tejido local de empresas, en especial, las microempresas, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y cooperativas locales de producción, así como al sector de la *Economía Social y Solidaria*, a fin de fomentar la diversificación y transformación productiva territorial y la generación de empleo en el territorio.

2.1 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 infraestructura orientados inicialmente al crecimiento de la producción agraria y 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 del siglo pasado 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 afectó de diferentes formas al conjunto de países y territorios. Los tradicionales planteamientos de la política regional se mostraron insuficientes o limitados ante dichos cambios, surgiendo entonces nuevas líneas estratégicas de actuación, así como un replanteamiento importante 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 endógenos¹.
- Intermediación para asegurar una oferta de servicios de desarrollo empresarial para el conjunto de microempresas, pymes y cooperativas de producción locales en el territorio.
- Ampliar la dotación de infraestructuras productivas tales como la provisión de suelo industrial o la dotación de parques tecnológicos e industriales, y ecoparques empresariales.
- Búsqueda de alianzas estratégicas territoriales con gobiernos regionales o municipales, con el sector privado empresarial y comunitario, y con el sector de conocimiento.
- Atención a los instrumentos de apoyo financiero a las Mipymes y cooperativas de producción locales (difusión de líneas de financiación existentes, sociedades

¹ 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 disponer de una capacidad de desarrollo local o estrategia de desarrollo territorial para poder “endogeneizar” las oportunidades externas que puedan identificarse.

mixtas de crédito y aval, sociedades de garantía recíproca, capital de riesgo y capital semilla, entre otros).

Más tarde, las agencias comenzaron a incorporar los temas relacionados con la promoción del desarrollo territorial sustentable, una visión integrada para el desarrollo local en el medio rural, así como la promoción y difusión de innovaciones productivas (tanto tecnológicas, como organizativas y de gestión, ambientales, sociales e institucionales), y más recientemente, la identificación y fomento de los *clústers* más significativos del perfil productivo regional, el posicionamiento de ciudades en el contexto mundial (*smart cities*), y el impulso de los *sistemas territoriales de innovación*. Como vemos, la evolución de las ADR muestra una flexibilidad amplia, con el despliegue de actuaciones diversas vinculadas al desarrollo territorial.

Las *Agencias de Desarrollo Regional* son, pues, organismos de *nivel intermedio*, que protagonizan una nueva forma de hacer política de desarrollo productivo y empresarial 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 productivo promovidos desde el nivel central del Estado.

Con la actuación de las *Agencias de Desarrollo Regional* se incorpora, pues, un tipo de actuación flexible, esto es, adaptado a las circunstancias específicas de cada territorio, siendo el objetivo principal de las ADR fomentar el desarrollo territorial a partir de la activación y valorización de los recursos locales: humanos, naturales, técnicos, económicos, ambientales y financieros, aunque 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.

En suma, las ADR son organizaciones de perfil esencialmente técnico e *intermediador* entre actores socioeconómicos, población y comunidades locales, 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 territorial consensuada por dichos actores.

2.2 Definición y orígenes de las Agencias de Desarrollo Regional

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

- Una misión de desarrollo económico que incluye el interés económico de una determinada área geográfica;
- Lazos significativos con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como de sus objetivos;
- Una importante área geográfica de empleo.

LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL (EURADA)

EURADA fue creada en 1992 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 la economía del conocimiento, con el intercambio de experiencias y la cooperación transnacional entre sus miembros.

EURADA agrupaba en el año 2022 a 66 Agencias de Desarrollo Regional que operan en 21 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

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 o medioambiental, elevado nivel de desempleo, o circunstancias de reestructuración económica y tecnológica, entre otras, que lleva a los actores territoriales a buscar formas pro-activas de enfrentar tales situaciones (alejadas de la simple petición de ayuda a otras instancias), 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 centrales². Sin embargo, no todas las *Agencias de Desarrollo Regional* han surgido como resultado de iniciativas “desde abajo”, es decir, desde los territorios o regiones. A veces, el Estado central ha procedido a impulsar la existencia de este tipo de agencias, como es el caso, entre otros, de Irlanda, Canadá y más tarde, Chile.

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

² 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.

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 y la sociedad local, con la confianza del conjunto de actores territoriales.

2.3 Tipología y recursos financieros de las Agencias de Desarrollo Regional.

El *régimen jurídico* de las ADR puede adoptar diversas formas, ya sean de carácter público o mixto (la mayoría de ellas), 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.

La experiencia internacional señala que las ADR que muestran un mayor grado de solidez y legitimidad institucional son aquellas que tienen un carácter mixto (con participación del sector público y el sector privado y comunitario), 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 sometidas a la lógica de un funcionamiento supeditado a los intereses políticos partidarios del gobierno de turno. En el segundo caso, 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 y objetivos.

Igualmente, las ADR pueden diferenciarse por su ámbito de actuación territorial, el tamaño y volumen de la población local, 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 una 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 dotaciones corrientes y de capital, por parte del gobierno regional o la autoridad 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 o capital semilla, las participaciones en empresas y la emisión de obligaciones o títulos similares. 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, pequeñas y medianas

empresas y cooperativas de producción locales del sector de la Economía Social y Solidaria o de la Economía Informal.

Con la financiación de este tipo de instrumentos de apoyo, como son las ADR, los gobiernos territoriales favorecen, de hecho, la creación de *entornos favorables a la innovación*, lo cual conlleva efectos multiplicadores importantes desde el punto de vista productivo y de empleo en los territorios. De este modo, la *sostenibilidad financiera* de las ADR no puede plantearse como un ejercicio contable que compare las inversiones realizadas para el funcionamiento de las Agencias con los retornos conseguidos a través del pago de los servicios de desarrollo empresarial por parte de las microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales, 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, lo cual invita a pensar en las inversiones dedicadas al funcionamiento de las agencias como un nuevo tipo de gasto para el funcionamiento de infraestructuras de *carácter intangible*, tan importantes como en el pasado lo han sido las infraestructuras de carácter tangible.

Además, según muestra la experiencia internacional, la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial posibilita combinar objetivos económicos, sociales y ambientales, 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 avanzados de apoyo a la producción y, además, no siempre es consciente de su necesidad³. Esto muestra el importante papel que desempeñan las *Agencias de Desarrollo Regional* como entidades intermediadoras para la construcción de *mercados incompletos* (Stiglitz, 2000), como son los mercados de servicios de desarrollo empresarial para Mipymes y cooperativas de producción locales, y los servicios para el empleo en cada ámbito territorial. Todas estas consideraciones ayudan a comprender que las ADR sean entes de perfil esencialmente técnico e *intermediador*, que poseen una presidencia institucional que suele recaer en los respectivos gobiernos regionales o locales, a fin de reforzar dicho papel institucional en la región o territorio respectivo.

Es importante, sin embargo, llamar la atención sobre la necesidad de incorporar en las agencias la *participación activa* del sector privado empresarial y del sector comunitario, 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, trabajadores/as y el conjunto de la comunidad local.

2.4 Funciones principales de las Agencias de Desarrollo Regional

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 encuentren íntimamente relacionadas con el impulso del potencial endógeno territorial. Las ADR desempeñan, generalmente, un papel

³ Aunque no hay una utilización idéntica por parte de diferentes autores, normalmente suelen utilizarse los términos de “*servicios de desarrollo empresarial*” y el de “*servicios avanzados de apoyo a la producción*” como sinónimos, refiriéndose a servicios de carácter real, diferenciando de otro lado los servicios de carácter financiero.

subsidiario respecto a la iniciativa privada, esto es, no tratan de sustituir a las empresas y centros de servicios de desarrollo empresarial existentes en el territorio, sino que su función es ayudar a identificar la demanda subyacente entre el colectivo de Mipymes y cooperativas de producción locales e *intermediar* para asegurar la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial para atender a dicha demanda.

Así pues, como entidades destinadas a la *intermediación* para la prestación de servicios de desarrollo empresarial, las *Agencias de Desarrollo Regional* deben responder a las siguientes características básicas:

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

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 tejido de empresas locales. En su papel de intermediación, las ADR pueden prestar directamente algunos servicios de desarrollo empresarial, mientras en otros casos sólo intermedian para vincular a las empresas con las entidades oferentes de servicios empresariales, ya sean públicas, privadas o comunitarias. Entre los servicios empresariales que pueden prestar directamente las ADR se encuentran las primeras visitas de diagnóstico o el levantamiento de la demanda de servicios de desarrollo empresarial que precisan las Mipymes y cooperativas de producción locales para la mejora de su eficiencia productiva o medioambiental.

Las agencias no suelen cobrar tarifas por la prestación de estos servicios, los cuales forman parte del conjunto de "*bienes colectivos*" que las ADR proporcionan en el territorio de actuación a favor de las Mipymes y cooperativas de producción 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 deben 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 dichas innovaciones productivas comienzan a producir ganancias empresariales.

Como se ha señalado, 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 y cooperativas de producción en los territorios donde se localizan. 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 influir de modo que la oferta de dichos servicios se vaya adaptando según la demanda de los mismos.

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 eficiencia productiva y la innovación empresarial 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 como un organismo orientado hacia el logro de intereses compartidos desde el punto de vista de la eficiencia productiva y empresarial en el territorio. 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 mediante la participación efectiva de los diferentes actores y la incorporación de un liderazgo y orientación colectiva social y ambiental en la propia agencia y la red de servicios de desarrollo empresarial en el territorio.

Las ADR deben ser, por tanto, organizaciones estratégicas, 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. Para ello, las agencias deben adquirir tres atributos básicos: calidad en los servicios, credibilidad entre los actores territoriales y capacidad para aumentar los vínculos entre las empresas en el territorio.

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:

- Apoyo para la identificación conjunta con las empresas locales de la demanda subyacente de servicios de desarrollo empresarial que requieren las Mipymes y cooperativas de producción locales para la mejora de su actividad productiva.
- Intermediación para asegurar el acceso a los servicios de desarrollo empresarial al colectivo de Mipymes y cooperativas de producción locales.
- Fomento de infraestructuras con componentes tecnológicos, medioambientales y de organización facilitadores de la introducción de innovaciones productivas en el territorio.
- Difusión de información empresarial, ambiental y de los mercados de trabajo locales.
- Tramitación e intermediación de las diferentes ayudas financieras, préstamos y líneas de financiación existentes para las Mipymes y cooperativas de producción locales.
- Intermediación para asegurar el acceso al financiamiento y la provisión del capital de riesgo para las Mipymes y cooperativas de producción locales innovadoras.
- Formación en gestión empresarial, tecnológica y medioambiental
- Fomento de la cultura emprendedora local.
- Fomento de la creación de nuevas empresas innovadoras locales.
- Atracción de inversiones externas.
- Internacionalización y fomento de las exportaciones de empresas locales.
- Estímulo para la creación de empleo en la región. A veces esta actividad puede hacerse colaborando con las entidades especializadas que se ocupan de la prestación de servicios para el empleo a nivel territorial.

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, medioambiente, etc.), tratando de intermediar para conseguir el máximo de sinergias en ese sentido.

Esto muestra la existencia de un componente fundamental de intermediación, convencimiento y aproximación de posiciones diversas, a fin de alcanzar la mayor coherencia de las actuaciones de desarrollo sustentable en el territorio. Además del trabajo que deben realizar con las diversas entidades que integran el entorno territorial, las ADR colaboran con las Asociaciones de Empresarios y Profesionales, Cámaras de Comercio e Industria, Entidades Feriales, Oficinas Territoriales de Empleo Centros de Formación, Universidades, Sindicatos locales, Asociaciones de mujeres empresarias, Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, y Entidades de Cooperación Internacional, entre otras.

2.5 Estructura organizativa y factores de éxito de las Agencias de Desarrollo Regional

La *estructura organizativa* de las *Agencias de Desarrollo Regional*, con independencia de su carácter público o mixto, suele incorporar una Gerencia, responsable de la gestión diaria, 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 territorial. 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 de Desarrollo Regional requiere solvencia técnica y profesional, siendo seleccionado por el Consejo de Administración con el asesoramiento de personas cualificadas y representativas de los diferentes actores socioeconómicos del territorio. La Gerencia de la ADR suele incluir diferentes áreas de trabajo e instrumentos para facilitar la vinculación con las distintas organizaciones conectadas en la red de servicios que se prestan.

Según señala 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:

- 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.
- Una visión estratégica del desarrollo.
- La movilización y valorización de los recursos localmente disponibles.

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

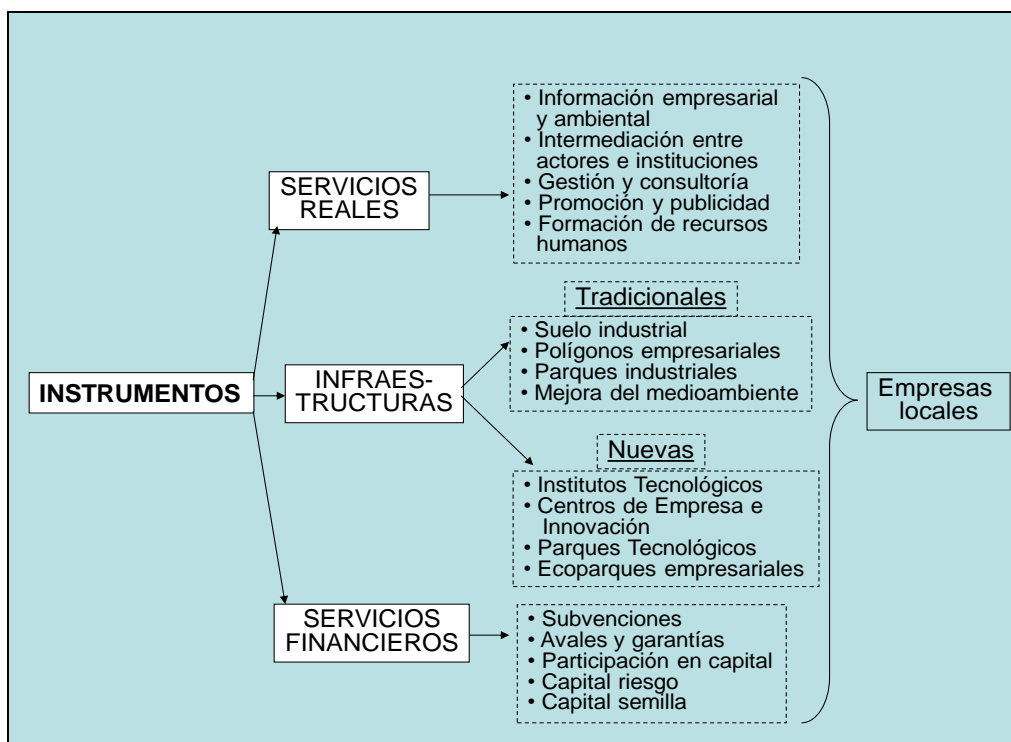
Otro de los factores de éxito y sostenibilidad temporal de las ADR es su participación como entidades con posibilidad de avalar operaciones de crédito a empresas locales no limitándose, por tanto, a la realización de los planes de viabilidad empresarial, técnica y comercial. Esta posibilidad de facilitar las aportaciones financieras, que depende en buena medida de los organismos que promueven las ADR y de la decisiva presencia en la agencias de una banca comprometida con el desarrollo regional, 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 social y ambiental para el territorio.

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.

El **Cuadro 1** muestra un modelo operativo de las *Agencias de Desarrollo Regional* con los diferentes instrumentos de actuación para el apoyo a las pequeñas y medianas empresas locales en el territorio. Como se aprecia, las Agencias de Desarrollo Regional contemplan diversas líneas de actuación relativas a la *intermediación* para asegurar la orientación de la oferta de servicios reales y financieros de desarrollo productivo, así como la dotación de infraestructuras, según las necesidades de las empresas locales. Entre las infraestructuras se diferencian las de carácter tradicional, como son la provisión de suelo industrial, polígonos empresariales, parques 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.

Cuadro 1: Un ejemplo del modelo operativo de las Agencias de Desarrollo Regional



Hay que recordar, igualmente, que junto a la amplia gama de actuaciones *desde la oferta* existe también como finalidad importante la de hacer aflorar las necesidades de la *demanda* de modernización y transformación productiva y medioambiental entre el colectivo de microempresas, Pymes y cooperativas de producción locales las cuales, por sí solas, encuentran importantes dificultades para ello. En este sentido, destaca el importante papel de *intermediación* que deben llevar a cabo las *Agencias de Desarrollo Territorial*, a fin de ayudar a definir las necesidades (actuales y futuras) del tejido empresarial en cada ámbito territorial.

2.6 Nuevos temas de las Agencias de Desarrollo Regional

Más recientemente, las *Agencias de Desarrollo Regional* han incorporado nuevos temas a su agenda, entre los cuales merecen destacarse la identificación de los *clústers* existentes en el territorio y el apoyo a la creación de *sistemas territoriales de innovación*.

a) Identificación y fomento de clústers regionales

La existencia de *clústers* constituye un proceso de formación de agrupamientos de empresas que tiene lugar, por lo general, de forma lógica en la búsqueda de ventajas derivadas de la asociación o colaboración productiva entre empresas próximas y afines. Naturalmente, esta realidad de los *clústers* puede ser impulsada de manera consciente a través de las *Agencias de Desarrollo Regional* u otro tipo de estructuras (*Asociaciones de clústers*) cuyo objetivo es el fomento de la eficiencia productiva y empresarial en el territorio.

El análisis de *clúster* constituye una aproximación conceptual que supera el enfoque sectorial al incorporar el conjunto de eslabonamientos productivos 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 *clúster* 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 clúster.

Desde finales de los años noventa del siglo pasado, las políticas regionales incorporan la detección de *clústers* en las regiones y el fomento de los procesos de *clusterización*, ya que los esfuerzos orientados al fortalecimiento de los agrupamientos territoriales de empresas permite mejorar notablemente la eficiencia productiva y 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 clústers existentes en el territorio.

La existencia de *clústers* 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 clústers para innovar y mejorar su productividad. La existencia de *clústers* facilita la formación de *economías externas* positivas para las empresas e instituciones que forman parte de dichos clústers, como son el desarrollo de recursos humanos y proveedores locales especializados e infraestructuras especializadas, entre otras. Asimismo, el enfoque de clústers posee ventajas de eficacia de las actuaciones, al diseñar y ejecutar medidas basadas en las necesidades del colectivo de empresas pertenecientes al clúster. Como consecuencia de todo ello, se produce una mejora de la eficiencia productiva y empresarial en el territorio.

b) *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 como, por ejemplo, la incorporación de innovaciones ambientales en los mismos.
- Renovación y ampliación de la gama de productos y servicios para la atención de necesidades humanas y ambientales.
- Cambios en la gestión y organización empresarial y medioambiental.
- 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 sustentable y generadora de empleos verdes, una cuestión diferente a las aplicaciones especulativas de carácter financiero.

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 y comunitarios.

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 (Alburquerque, 2008).

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 o comunitarias, 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 y organizaciones públicas o comunitarias, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, y centros o institutos de asesoramiento ambiental. Como se aprecia, las *Agencias de Desarrollo Regional* tienen un amplio espacio relacional en el que promover la construcción de *sistemas territoriales de innovación*.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un clúster o agrupamiento de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del clúster, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo y ambiental, 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, 1992).

Este enfoque de los *sistemas territoriales de innovación* resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, ambientales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el momento actual 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 lo cual las *Agencias de Desarrollo Regional* pueden ser un catalizador fundamental, vinculándose estrechamente con el resto de actores sociales e instituciones existentes en los territorios en esta fase decisiva de cambios en la que nos encontramos.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, F (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.

ALBURQUERQUE, F (2008): “Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”. *Revista ARBOR*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

CANZANELLI, Giancarlo 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.

CEPAL (2020): *Construir un nuevo futuro. Hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago de Chile.

ESPEJO, Andrés, 2022: *Informalidad laboral en América Latina. Propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional*. División Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile

ESSER et al (1996): “Competitividad sistémica, nuevos desafíos para las empresas y la política”. *Revista de la CEPAL*, nº 59, Santiago de Chile, Agosto

GASSER, M; SALZANO, C; DI MEGLIO, R y A. LAZARTE-HOYLE (2003): *Desarrollo económico local en situaciones de post crisis. Guía Operacional*. Programa LED y Programa IFP Crisis, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

GREFFE, X (1990): *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

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

LUNDEVALL, Bengt-Ake (1992): *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. UNSAM, Argentina

OLAZARÁN, M y GÓMEZ URANGA, M (ed.) (2001): *Sistemas Regionales de Innovación*. Universidad del País Vasco, Bilbao.

PÉREZ, Carlota (1986): *Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto*, en Ominami, C. (ed.): *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. Buenos Aires.

PORTER, M (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona.

PORTER, M y VAN DER LINDE, C (1999): “Verdes y competitivos. Acabar con la disyuntiva”, en Porter, M: *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Bilbao.

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. Stiglitz, 2000