



LAS AGENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA: BALANCE DE 25 AÑOS DE EXISTENCIA

Baudelio Urueña Gutiérrez *

1. Consideraciones iniciales

El proceso de descentralización económica y administrativa que se inició tras la aprobación de la constitución española del año 1978, junto a las nuevas estrategias de la política regional comunitaria, determinaron que, a partir de mediados de la década de los ochenta, la intervención de las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas con el objetivo de promover el desarrollo económico territorial, se haya canalizado, fundamentalmente, a través de la creación de las Agencias de Desarrollo Regional (ADRs), como instrumentos públicos, de política regional, dependientes orgánica y financieramente de los respectivos gobiernos regionales.

Por tanto, en España, las ADRs surgieron impregnadas de una nueva filosofía de intervención del sector público en la actividad económica¹, caracterizada por ser más flexible, ágil, dinámica, próxima a las empresas y menos burocratizada (FERRARO, 1997; VELASCO y ESTEBAN, 1997). Pero ¿qué se entiende por ADRs?; las definiciones son muy variadas para los distintos países europeos, en función de su naturaleza jurídica, orientación sectorial y las competencias asumidas. Entre otras, destaca la noción aportada por la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (EURADA, 1993, pág. 2), que lo conceptualiza como: «*Cualquier organización que tenga: 1) una misión de desarrollo económico abarcando el interés económico global de una zona geográfica; 2) lazos significantes con una autoridad regional o local tanto desde el punto de vista de su financiación como desde sus objetivos; 3) una suficientemente importante y relevante área geográfica de trabajo*».

En este artículo, se recoge la evolución de los principales rasgos que caracterizan a las ADRs españolas² y se realiza un balance global de la actuación de estas entidades, desde el momento de su creación hasta la actualidad. Por tanto, se pretende mostrar la evolución experimentada por estos entes, teniendo en cuenta una serie de aspectos definitorios como el *régimen jurídico adoptado, la dependencia orgánica, las fuentes de financiación, las*

* Universidad de Valladolid.

1 Para J. Mawson y D. Miller (1983, pags. 30-32), las Agencias de Desarrollo emergen como consecuencia de: 1) La invalidez de la tradicional política regional, basada en la estrategia de la movilidad del capital y la industria para la corrección de desequilibrios interterritoriales. Es decir, de la constatación de que la política del Gobierno Central, en la promoción de áreas deprimidas, ha fracasado. 2) La necesidad de prestar mayor atención al impulso y fomento del desarrollo endógeno, frente a la dependencia de las inversiones exteriores.

2 Un estudio amplio sobre las Agencias de Desarrollo Regional, desde su creación en la década de los ochenta hasta la primera mitad de los noventa, se encuentra en las Tesis Doctorales de M^a. C. Echebarría (1992) y B. Urueña (1995).

líneas estratégicas seguidas y su importancia relativa en la economía regional, incidiendo especialmente en los puntos positivos a mantener y promover, frente a los negativos que es preciso corregir o bien eliminar.

2. Naturaleza, configuración y estructura de las ADRs

Como se expuso previamente, las ADRs españolas comenzaron a crearse tras la aprobación de la descentralización económica contenida en la Constitución del año 1978 y la posterior de sus respectivos Estatutos de Autonomía, asumiendo competencias en el campo de la promoción económica³. Las razones y circunstancias que justifican su nacimiento vienen determinadas por la propia evolución en los objetivos cambiantes de la política regional, así como por el cambio en los agentes con responsabilidades en la ejecución de dicha política, dándose mayor protagonismo, tanto a las regiones como a las instituciones comunitarias (PARLAMENTO EUROPEO, 1989; FERRARO, 1997; VELASCO y ESTEBAN, 1997).

2.1. Régimen jurídico y dependencia orgánica de las Agencias de Desarrollo

Durante el periodo analizado, no se ha producido ningún cambio significativo de las modalidades jurídicas que regulan a cada una de las ADRs. En este sentido, la forma jurídica adoptada casi por unanimidad es la de *entidad de derecho público, sujeta al derecho privado*⁴. La razón de la elección de esta modalidad obedece a la necesidad de dotarlas de mayor autonomía en la gestión cotidiana de sus actividades, como son la contratación de empleados y la administración del patrimonio.

En cuanto a la Consejería de la CCAA de las que dependen estas entidades, se constata que están adscritas en función de su orientación sectorial. De este modo, las entidades que dirigen, prioritariamente, sus actuaciones al sector industrial, como son los casos de la SPRI, el IFR, el IMPIVA y el CIDEM, dependen orgánicamente de la *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*, según sea su denominación. Por el contrario, las ADRs que no orientan sectorialmente su intervención, generalmente, se adscriben a la Consejería de Economía y Hacienda.

3 La primera en fundarse fue la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial (Grupo SPRI), del País Vasco, en el año 1981, y la última en entrar en funcionamiento, la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, en 1998.

4 La única excepción es la SPRI del País Vasco, que se constituye como sociedad anónima.

2.2. Financiación de las Agencias de Desarrollo

Por lo que respecta a las fuentes de los recursos financieros puestos a disposición de las ADRs españolas no se ha producido ninguna modificación reseñable en su estructura de ingresos, desde que fueron creadas hasta los momentos actuales. Así, durante la primera mitad de la década de los noventa, destacaban como partidas más importantes, dentro del pasivo del Balance de Situación, tanto los fondos propios como las subvenciones de capital o «*ingresos a distribuir en varios ejercicios*», aportados por los gobiernos autonómicos. Adicionalmente, eran significativas las cuantías de las *subvenciones de explotación*, en forma de transferencias *corrientes*, dentro de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias (URUEÑA, 1996). Otras vías para la obtención de financiación, aunque de escasa relevancia cuantitativa, eran las siguientes: los préstamos recibidos de entidades financieras públicas y privadas, las subvenciones y aportaciones de otras instituciones, los ingresos procedentes de servicios realizados y las rentas obtenidas de los bienes y valores de su patrimonio. Por último, otro medio de captación de recursos que es específico y relevante en algunos entes, son las ayudas financieras y los préstamos recibidos de los Fondos Estructurales comunitarios, de los que se están beneficiando, prioritariamente, las regiones Objetivo 1, a través de sus respectivas ADRs⁵, mediante la gestión de las Subvenciones Globales⁶.

La relevancia de las subvenciones corrientes y de capital recibidas de las propias CCAA, así como de los fondos comunitarios percibidos por las regiones Objetivo 1, se mantiene en los momentos actuales, según se deduce de las siguientes ratios de las partidas presupuestarias de ingresos, en el año 2006 (Tabla 1).

Tabla 1.
Porcentaje de las partidas de subvenciones recibidas respecto a los ingresos totales, año 2006

ADRs	Subvenc. explotación / Ingreso total	Subvenc. capital / Ingreso total	Subvenc. expl.+ Subvenc. Capital / Ingreso total
ADE	6,2	60,3	66,5
ADER	16,0	83,0	99,0
CIDEM	71,6	21,2	92,8
IFRM	0,2	76,1	76,3
IGAPE	7,2	74,7	81,8
IMADE	0,0	57,6	57,6
SODERCAN	22,0	73,2	95,2
SPRI	63,4	22,2	85,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las ADRs.

5 Hay ejercicios en los que el porcentaje de los fondos comunitarios recibidos varían entre el 20 y el 30% del total de los ingresos obtenidos.

6 La gestión de ésta recae en el organismo designado como intermediario (las ADRs), que *proponen las medidas de actuación* de acuerdo con las realidades y carencias observadas en la región correspondiente; *gestiona los recursos* y *efectúa el reparto final* de los *mismos* mediante su concesión a los beneficiarios finales.

Tabla 2. Porcentaje de las partidas más relevantes de gasto respecto al total, 2006

	Gtos. de explotación		Gtos. de Capital		Transf. ctes+ transf. capital	Gtos. explotación	Gtos. de capital	Total
	Gtos. Personal	Transfer. Corrientes	Inversión	Transfer. capital				
ADE	4,3	0,2	4,2	79,9	80,0	6,2	93,8	100,0
ADER	7,1	5,3	12,5	70,9	76,2	16,5	83,5	100,0
CIDEM	21,6	18,0	0,0	21,2	39,2	68,7	31,3	100,0
IFRM	11,9	0,2	5,1	76,1	76,3	14,6	85,4	100,0
IMADE	4,9	56,3	0,5	0,2	56,6	71,4	28,6	100,0
IMPIVA	5,4	33,4	2,0	54,1	87,5	43,8	56,2	100,0
SODERCAN	9,3	7,3	1,4	73,2	80,5	25,4	74,6	100,0
SPRI	7,2	32,4	1,4	17,7	50,2	72,4	27,6	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las ADRs.

Desde el punto de vista de los gastos, se pone de manifiesto la preponderancia de las transferencias de capital sobre las transferencias corrientes (las dos partidas más importantes cuantitativamente, absorbiendo en torno al 70% del gasto total), excepto en el IMADE y la SPRI, donde son mayores éstas últimas. Dentro de las transferencias de capital, un porcentaje muy elevado de éstas se otorgan a las empresas privadas (que son las destinatarias principales de estas ayudas), frente a las familias e instituciones sin ánimo de lucro y a las corporaciones locales.

2.3. Líneas estratégicas adoptadas

Por lo que respecta a los principales objetivos asumidos por las ADRs, así como a las líneas estratégicas adoptadas para poner en práctica tales objetivos, se mantienen más o menos constantes, a lo largo de todo el periodo considerado (Tabla 3) destacando como principales áreas de actuación para la mejora del tejido productivo y de la competitividad territorial:

1. El *fomento y la promoción de espíritu empresarial*, con programas específicos para el caso de los emprendedores (ya sean jóvenes, mujeres u otros colectivos), como estrategia para el desarrollo futuro. Además, está auspiciado por la UE, mediante el *Programa europeo en favor del espíritu empresarial* (COM, 2004, 70 final).
2. El *apoyo financiero a la inversión*, prioritariamente para las PYMES y las nuevas iniciativas, a través de variados programas e instrumentos financieros predominando, cuantitativamente, las subvenciones de capital concedidas a las empresas. Otros instrumentos son: los préstamos a bajos tipos de interés, los avales y el capital riesgo. Adicionalmente, se participa en programas nacionales y europeos de los que se obtiene financiación, como el Plan de Consolidación y Competitividad de las PYMES;



la ley de Incentivos Económicos Regionales; el Programa PIPE 2000 para aumentar la base de empresas exportadoras, diversos proyectos nacionales e internacionales de I+D+i, etc.

3. La *promoción de la I+D y de la innovación tecnológica* presente en todas las ADRs y que, progresivamente, va adquiriendo mayor peso, tanto cualitativo como cuantitativo. Además, esta estrategia trata de acomodarse a los objetivos de la Agenda de Lisboa.
4. La *dotación de infraestructuras industriales y tecnológicas* (Parques Tecnológicos, Institutos Tecnológicos⁷, los Centros Europeos de Empresas e Innovación –CEEI-).
5. La *internacionalización*, a través de diversos programas de promoción de las empresas regionales en el exterior y mediante la atracción de capitales foráneos (disponiendo de oficinas abiertas en los principales centros financieros y empresariales del mundo).
6. La *prestación de servicios a las empresas* como la información sobre ayudas; la formación del capital humano; la elaboración de estudios sectoriales y el impulso a la cooperación entre las empresas regionales con otras del mismo ámbito.
7. El fomento de un desarrollo económico interterritorial más equilibrado.

Estas actuaciones continuarán muy probablemente en el futuro, más teniendo en cuenta que algunas ADRs han reestructurado recientemente su denominación⁸ y sus objetivos para adaptarse al nuevo escenario en el que prima la competitividad, la innovación y en el que se perderá una parte significativa de los ingresos procedentes de los Fondos Estructurales comunitarios.

7 Los Institutos Tecnológicos existentes en la Comunidad Valenciana y la región de Murcia han alcanzado una gran solidez. Desarrollan su actividad en las ramas productivas estratégicas (calzado, mueble y textil, etc.) y con alto potencial endógeno.

8 Las siguientes ADRs ha cambiado su nombre: la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León ha pasado a denominarse Agencia de Inversiones y Servicios (ADE); el Instituto de Fomento Regional (IFR) se ha transformado en Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA) y el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) pasa a denominarse como Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (AIDA).

Tabla 3.
Líneas estratégicas de actuación y empresas instrumentales participadas por las ADRs españolas

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ADE	ADER	CIDEM	IAF	IFA	IFR	IFRM	IGAPE	IMADE	IMPIVA	SODERCAN	SPRI
Fomento y promoción empresarial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo financiero a la inversión	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Promoción I+D+i y Soc. de la Información	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Internacionalización (Promoción exterior)	X	X		X		X	X	X	X		X	X
Infraestructuras industriales y tecnológicas	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Información empresarial	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Desarrollo territorial	X	X	X	X	X	X			X		X	X
Servicios a empresas:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
EMPRESAS PARTICIPADAS	ADE	ADER	CIDEM	IAF	IFA	IFR	IFRM	IGAPE	IMADE	IMPIVA	SODERCAN	SPRI
Capital riesgo	X		X		X	X	X	X	X		X	X
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	X		X	X		X	X		X			X
Polígonos indus. y suelo	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Parques Tecnológicos	X		X	X	X	X	X		X	X		X
CEEI (Centros de Empresas e Innovación)	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de actividades de las distintas ADRs.

En cuanto a la importancia cuantitativa de cada línea estratégica o el porcentaje de recursos presupuestarios que absorben, destacan las crecientes cuantías asignadas a las áreas de:

- Fomento y promoción empresarial mediante el apoyo financiero a los proyectos de inversión realizados.
- Promoción de la I+D y de la innovación tecnológica. Se distribuye entre numerosos y heterogéneos programas específicos en cada ADR como: los Planes Tecnológicos regionales, acciones para incrementar la capacidad de innovación tecnológica, la transferencia de innovación, el apoyo financiero a proyectos de I+D priorizando por campos estratégicos, el fomento de la colaboración entre empresas, Universidades, Centros de investigación, Centros Tecnológicos e Institutos Tecnológicos; así como con el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).
- Dotación de infraestructuras físicas, tanto industriales como tecnológicas.* Se mantienen dos líneas de acción: por una parte, las modernas infraestructuras tecnológicas, como los Parques Tecnológicos y los CEEI. Por otra, los tradicionales programas de Polígonos.



Por último, resulta fundamental tener presente cuáles serán las líneas estratégicas de actuación futura de la UE en los ámbitos de la política regional, el tejido productivo y las PYMES, como referencias para las actuaciones futuras de las ADRs. En este sentido, la UE está otorgando, progresivamente, mayor atención al fomento del espíritu empresarial y al desarrollo de las PYMES, como estrategia de mejora de la competitividad (como se deduce del *Programa Europeo en favor del Espíritu Empresarial*, la *Carta Europea de la Pequeña Empresa* y los *Informes Anuales de Aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*), lo que sitúa a las ADRs en una posición privilegiada como intermediarias de las ayudas financieras provenientes de los Fondos Estructurales y otros programas comunitarios.

2.4. Principales indicadores económicos de las ADRs

Seguidamente, se abordan cuestiones relativas a su tamaño, su peso específico y cuál es su impacto o incidencia sobre los cambios producidos en las principales macromagnitudes regionales.

Respecto al tamaño de estas entidades, inicialmente, durante la etapa en la que se van creando paulatinamente las distintas ADRs, desde la década de los ochenta hasta la primera mitad de los años noventa, se constata el significativo crecimiento anual de las dotaciones presupuestarias hasta alcanzar el tamaño idóneo. A partir de esos años, comienzan a estabilizar su volumen y a consolidar su crecimiento hasta la actualidad. Desde un principio, ya resulta reseñable la disparidad en el tamaño de las distintas ADRs, pudiéndose establecer tres grupos en función de las dotaciones presupuestarias: las grandes, las medianas y las pequeñas. Así, a mediados de la década de los noventa⁹, entre las primeras destacan la SPRI y el IFA; entre las medianas, se sitúan el IMADE y el IMPIVA y, finalmente, entre las pequeñas, están el IGAPE, el IFRM y el CIDEM.

En el año 2006 (Tabla 4), se mantienen los tres grupos, situándose entre las grandes la AIDA (IFA) y la ADE, con un presupuesto que supera los 150 millones de euros; en el grupo de las medianas, con un rango presupuestario entre los 65 y los 130 millones de euros, están IMADE, IGAPE, IMPIVA y SPRI; por último, entre las pequeñas, con un presupuesto inferior a los 50 millones de euros, están IDEPA (antiguo IFR), IFRM, ADER, IAF, CIDEM y SODERCAN.

⁹ Con la información disponible de los balances de situación y las cuentas de pérdidas y ganancias de las ADRs españolas se elaboró, en promedio del periodo 1991-1994, por una parte, una serie de indicadores económicos y financieros (ratios relativos a la estructura económica, a la financiera, endeudamiento y a la liquidez); por otra, las distintas ratios de eficiencia y productividad (Urueña, 1996, pp. 212-218).

Tabla 4. Presupuestos de gastos de las ADRs españolas, en valores absolutos y *per capita*

ADRs	Pto. Gastos (miles de euros)			Pto. Gasto per capita (€)			Pto. Gtos de capital per capita (€)		
	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2003	2004	2005
ADE	119.150,4	142.966,2	154.641,8	51,9	47,8	56,9	48,0	44,1	53,2
ADER	36.056,7	36.081,6	39.597,9	166,7	122,8	119,8	107,8	101,6	98,5
CIDEM	20.106,0	25.258,4	27.777,3	3,2	3,0	3,6	1,0	0,9	1,1
IAF	24.560,1	26.407,2	28.305,0	16,8	19,7	20,8	15,2	18,1	17,4
IFA-AIDA	335.679,0	245.293,4	456.729,0	38,4	43,7	31,2	21,3	26,1	17,5
IFR-IDEPA	41.565,2	56.224,7	49.461,7	53,6	38,7	52,2	47,5	32,4	
IFRM	34.825,0	37.116,6	43.689,4	26,5	26,9	27,8	22,5	22,9	23,6
IGAPE	97.419,0	110.096,0	120.233,0	32,9	35,4	39,9	5,2	2,0	3,2
IMADE	87.428,1	97.163,8	126.691,8	22,2	15,1	16,3			4,2
IMPIVA	61.985,8	65.265,9	86.931,9	13,7	13,6	13,9	8,1	8,0	8,4
SODERCAN			21.954,8						
SPRI	78.099,1	64.884,1	65.828,5	25,7	36,9	30,5	15,6	18,5	10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las CCAA.

Sin embargo, resulta pertinente presentar estos datos en términos *per capita*, porque las diferencias sustanciales en cuanto al tamaño y la población entre CCAA, podrían distorsionar la interpretación de los valores. Así, en términos *per capita*, destacan los gastos presupuestarios anuales de la ADER siendo la única que supera los 100 euros por habitante.

Para determinar la importancia relativa de las ADRs respecto al conjunto de las políticas públicas regionales, recogidas en los Presupuestos Generales de las CCAA, habría que cuantificar su peso relativo en términos monetarios. Adicionalmente, resulta útil su comparación con el PIB regional y, en particular, con respecto al PIB agregado de los sectores industrial y servicios de mercado, que son los ámbitos hacia los que se orientan las actuaciones y las ayudas de estas entidades públicas. En este sentido, como se deduce de la Tabla 5, la ratio de los presupuestos de gastos de las ADRs resultan mínimos en comparación con los presupuestos de las respectivas CCAA, así como en relación al PIB regional y al de los sectores industrial y servicios de mercado, alcanzando los mayores valores las correspondientes a las entidades de La Rioja, Castilla y León, Asturias, Andalucía, Galicia y Murcia, todas ellas regiones Objetivo 1, excepto la primera. Sin embargo, considerando la participación de los gastos de capital de estas entidades, en el conjunto total de las transferencias de capital regionales, aquélla alcanza cuantías destacables como el 27,3% en La Rioja; el 13,1% en Castilla y León ó el 10,9% en la región de Murcia. Por tanto, estas cifras muestran el dispar esfuerzo regional realizado, tanto en términos absolutos como relativos, en las políticas de promoción económica territorial.

Desde otro perspectiva, podemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido la evolución de las CCAA en los ámbitos de intervención de las ADRs (como el apoyo a la creación y a la modernización de empresas, fomento de los gastos en I+D+i, apoyo a la

Tabla 5. Porcentaje de los presupuestos de las ADRs respecto a los presupuestos regionales y al PIB autonómico

ADRs	Porcentaje			% Pto. capital ADR			% Pto. ADR		% Pto. ADR /	
	Pto ADR/Pto CCAA			Pto trans. cap. CCAA			/PIB regional		PIB (ind+ser.merc)	
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2004	2005
ADE	1,59	1,67	1,71	11,6	12,8	13,1	0,26	0,29	0,49	0,55
ADER	3,97	3,68	3,56	30,5	26,6	27,3	0,58	0,54	0,97	0,91
CIDEM	0,12	0,12	0,11	1,3	1,0	1,1	0,01	0,01	0,02	0,02
IAF	0,63	0,63	0,59	4,9	4,5		0,09	0,09	0,16	0,16
IFA-AIDA	1,51	1,00	1,67	7,8	4,6	9,2	0,29	0,20	0,54	0,37
IFR-IDEPA	1,34	1,66	1,35	10,5			0,23	0,29	0,40	0,50
IFRM	1,19	1,13	1,20	9,5	10,6	10,9	0,17	0,16	0,29	0,29
IGAPE	1,19	1,21	1,21	0,6	0,8	0,4	0,23	0,24	0,41	0,43
IMADE	0,70	0,64	0,76		2,8	3,6	0,06	0,06	0,09	0,09
IMPIVA	0,64	0,61	0,73	5,5	5,6	6,6	0,08	0,07	0,12	0,12
SODERCAN			1,05			9,6				
SPRI	1,26	0,91	0,86	9,0	4,2	2,9	0,15	0,12	0,23	0,18

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las CCAA.

Tabla 6. Tasas de variación, por agrupaciones de CCAA, para una serie de variables relativas a las actividades de las ADRs, en el periodo 2000-2004.

	Total Nacional	CCAA con ADRs	CCAA sin ADRs	CCAA con	CCAA con	CCAA Obj.1	CCAA no Obj.1
				ADRs y Obj. 1	ADRs y no Obj.1		
Nº empr. 1000 habit.	6,3	6,0	8,2	7,7	4,1	7,6	4,6
Nº soc.merc.cread. 1000 habit.	5,8	7,4	-3,2	20,3	-3,0	15,5	-3,2
Nº grand. empr. 100.000 h.	19,8	20,0	19,2	33,2	13,3	31,6	13,0
Gastos internos I+D (€ por h.)	46,7	46,5	50,3	55,9	40,9	50,1	43,4
Personal I+D (1000 hab.)	25,9	26,0	25,8	29,9	22,8	26,1	24,6
Investig. I+D (1000 hab.)	23,5	23,7	22,3	29,2	19,5	25,9	20,9
Ocup.Indust (1000 habit.)	-5,2	-5,5	-1,6	-2,5	-8,2	-2,1	-8,2
Ocup.Serv. Merc. (1000 habit.)	4,2	4,7	1,5	6,3	3,0	5,9	2,3
Ocup.Total (1000 habit.)	3,0	3,2	2,0	4,8	1,4	4,6	1,0
Importaciones (€ por hab.)	15,0	15,3	12,6	18,1	12,9	17,8	12,4
Exportaciones (€ por hab.)	10,6	11,0	5,9	14,6	7,8	14,6	6,9
PIB Indust (miles €/habit.)	9,2	9,2	11,1	11,8	6,7	12,0	6,6
PIB Serv.Mercado (miles €/habit.)	26,6	27,2	22,8	30,2	24,3	29,2	23,6
PIB total (miles €/habit.)	24,6	24,9	22,7	27,4	22,3	26,8	21,9
Población 2004	6,7	6,5	7,8	5,0	8,2	5,4	8,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

internacionalización y la creación y mantenimiento del empleo) sin determinar la aportación mayor o menor que hayan tenido estas entidades?

Como se deduce de la Tabla 6, durante el actual Periodo de Programación de los Fondos Estructurales Europeos 2000-2006 y con los datos disponibles para las CCAA españolas, hasta el año 2004, se constata que, a nivel agregado, las regiones españolas Objetivo 1 han tenido una evolución más positiva, en términos *per capita*, que las que no lo son; además, dentro del grupo de las CCAA dotadas con una ADR, el crecimiento de estas variables ha sido mayor para las que además son Objetivo 1, que para las que no lo son. Por último, en la diferenciación entre CCAA que tienen una ADR y las que no, nada se puede concluir sobre su mejor o peor comportamiento, porque las tasas de variación son dispares para cada variable.

Por último, si nos planteamos qué parte de los cambios en el crecimiento económico regional son debidos a la contribución directa de las ADRs, resulta prácticamente imposible cuantificarlo, por varias razones: en primer lugar, la escasez de datos homogéneos; en segundo lugar, la heterogeneidad de los programas de ayudas existentes para cada una de las líneas estratégicas de actuación, no susceptibles de comparación entre CCAA; en tercer lugar, para un mismo proyecto de inversión, la cuantía de la subvención varía en función de quién sea el destinatario final o el municipio en que se localiza. No obstante, a pesar de estas consideraciones, podemos destacar algunos resultados parciales como por ejemplo para el caso de la ADE, en Castilla y León, donde el número de empresas creadas, con ayudas de este ente, supuso tan sólo el 2,5% del total de las empresas creadas, en el año 2003. Así mismo, las empresas que recibieron algún tipo de ayuda representaron el 1,3%, del total de empresas existentes, en 2002. En el ámbito de las ayudas a la I+D, la incidencia de la ADE representó más del 12% del total de los gastos regionales en I+D, durante el año 2003. Finalmente, la importancia relativa sobre el empleo creado y mantenido, se cuantificó en un 4,6%, para el año 2002.

También resultaría muy interesante plantearse qué hubiera sucedido a nivel microeconómico, en ausencia de estas ayudas financieras y, en especial, en las CCAA Objetivo 1. Se trataría de una valoración de carácter cualitativo, recurriendo a las opiniones y consideraciones realizadas directamente por los beneficiarios de estas ayudas y por los gestores de las ADRs, mediante entrevistas y encuestas, siguiendo la metodología que han llevado a cabo algunos autores, como Turok (1991) y Lenihan (2004). Ésta metodología se fundamenta en el concepto de “*peso muerto*” de las subvenciones concedidas (LENIHAN *et al.*; 2003), es decir, en qué casos la inversión se hubiera llevado a cabo incluso en ausencia de las ayudas públicas de las ADRs.



3. Balance final de las ADRs

Realizar un balance de la actuación e intervención de las ADRs en la política de fomento económico regional, desde su creación hasta los momentos actuales, requiere resaltar, por una parte, los aspectos positivos que las caracterizan para tratar de mantenerlos y, por otra, establecer los puntos negativos o débiles para tratar de ser corregidos o bien eliminados. Además, se debe tener en cuenta, no solamente una perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa, en un tema tan complejo como la competitividad regional y el fomento del tejido productivo.

3.1. Aspectos positivos, fortalezas y oportunidades de las ADRs

Los principales aspectos positivos que caracterizan la intervención de las ADRs en la promoción económica territorial, desde su creación hasta los momentos actuales, se convierten en fortalezas y oportunidades que se deben mantener y potenciar, destacando las siguientes:

1. Mayor cercanía a los problemas reales del entorno económico regional, así como a las PYMES y a la idiosincrasia del espíritu empresarial territorial. Tratan de contribuir a la adaptación del tejido productivo a un mundo cada vez más competitivo, interrelacionado y globalizado. Adicionalmente, están más comprometidas con el desarrollo de las potencialidades endógenas y de las ramas productivas estratégicas de la zona. Por último, estos entes se caracterizan por una mayor agilidad operativa en su funcionamiento y en la gestión cotidiana, frente a los tradicionales procedimientos del sector público.
2. Están “*volcadas*” principalmente hacia la promoción de las PYMES y de las nuevas iniciativas (porque soportan mayores dificultades de tipo financiero y tecnológico) facilitándolas variados servicios financieros, de información, de apoyo a la internacionalización y a la introducción de innovación y difusión tecnológica.
3. Las intervenciones de las ADRs están dirigidas, no solamente, a la potenciación del sector industrial¹⁰, sino que se orientan al conjunto de los sectores productivos regionales, para diversificar la estructura económica. Además, el empleo de los servicios a las empresas son cada vez más frecuentes.
4. Son entidades intermediarias reconocidas y adecuadas para gestionar la cofinanciación comunitaria (como por ejemplo las Subvenciones Globales), tanto en materia de promoción empresarial, como de desarrollo del tejido productivo, competitividad y el fomento de la I+D+i, en las regiones actualmente denominadas *Objetivo 1 (Objetivo*

10 Excepto los casos concretos de la SPRI, el IDEPA (antiguo IFR), el IMPIVA y el CIDEM.

Convergencia, en el próximo periodo de programación 2007-2013). Además, las ADRs están participando en una amplia variedad de programas conectados con las políticas nacionales, comunitarias y tienen experiencia para seguir gestionando, en sus territorios, los programas comunitarios futuros.

5. En la concesión de ayudas a los proyectos de inversión, las ADRs establecen criterios prioritarios relativos a la cohesión social y territorial frente a los de eficiencia, como los siguientes: a) que supongan la creación de una nueva empresa, b) según la tipología del beneficiario –mujer, joven, minusválido, mayor de 45 años, etc, c) la cifra de creación de empleo, d) la ubicación territorial donde se implantará la inversión, e) las altas tecnologías y las Empresas Innovadoras de Base Tecnológica (EIBT) y f) la pertenencia a sectores estratégicos regionales. Sin embargo, la propia naturaleza de la actividad económica provoca que exista mayor demanda de ayudas allí donde existe mayor dinamismo económico y, en definitiva, acaban imponiéndose los criterios de eficiencia.
6. Mediante las empresas participadas, tratan de mejorar las condiciones de financiación de las empresas, así como el establecimiento de una relación más directa, personalizada y menos burocrática con los beneficiarios finales.
7. El positivo impacto ejercido por los gastos en I+D+i sobre la evolución del entorno socioeconómico por una doble razón: a) cada euro invertido en I+D, desemboca finalmente en inversión productiva y, b) estadísticamente, existe una mayor proporción de empresas que realizan inversión productiva como consecuencia de proyectos previos de I+D. De no existir las ayudas regionales a la I+D+i, los gastos realizados tanto por las empresas como por las instituciones públicas, o bien, a) se ralentizarían al tenerlos que financiar en su integridad; ó b) se pospondrían ó, por último, c) se aborzarían en otros centros de investigación.

3.2. Limitaciones, debilidades y amenazas de las ADRs

Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde la creación de las distintas ADRs, se puede afirmar que estos entes no han sido la panacea ni la solución definitiva al problema de la falta de iniciativa y de espíritu empresarial (VELASCO y ESTEBAN, 1997). Por el contrario, han emergido algunas deficiencias que pudieran representar una seria amenaza en el futuro para la consecución de los objetivos previstos. Entre otras debilidades y amenazas, destacan las siguientes:

1. En primer lugar, la acusada falta de «*autonomía en la gestión*» de las ADRs frente al poder político regional invalida que su gestión sea más ágil, eficiente, eficaz y cuente con una estrategia firme y nítida en el medio-largo plazo (VELASCO y ESTEBAN, 1997).



El gobierno regional financia casi en su totalidad los recursos de las ADRs y, por tanto, “*manda*” nombrando y removiendo a los directivos. Sería deseable que hubiera un acuerdo entre los partidos mayoritarios para garantizar la necesaria estabilidad y autonomía en el equipo directivo, al margen de los resultados electorales y del partido político vencedor.

2. En segundo término, la tendencia a “*reclutar*” trabajadores y “*funcionarios*” de otros organismos y entes públicos regionales, provoca el grave inconveniente de la falta de personal con *experiencia previa en la gestión empresarial*. Adicionalmente, los máximos responsables son nombrados y cesados “políticamente” estando, por tanto, expuestos al ciclo político electoral y, adicionalmente, a la figura del Consejero responsable de la promoción económica territorial. En ocasiones, el cambio del Consejero afecta masivamente a todos los órganos directivos, incluso siendo del mismo partido político que sustenta al gobierno regional. En definitiva, se obstaculiza la adopción de unos *patrones estrictamente profesionales* y adecuados a los que se requieren en el mundo de los negocios.
3. En tercer lugar, se debe evitar el “*resurgimiento*” de una cierta burocracia y de actitudes “defensivas” al primar aspectos de control jurídico del gasto sobre los de mayor eficiencia y eficacia de éste. Así, sería deseable mayor agilidad administrativa en la gestión diaria de los proyectos de inversión.
4. En cuarto lugar, se debe tener en cuenta que no son suficientes las subvenciones a la inversión en sí mismas sino que, adicionalmente, hay que abaratar el resto de la financiación, por ejemplo mediante avales, porque puede constituir un estrangulamiento real y efectivo a las inversiones de las PYMES y de los nuevos emprendedores. En consecuencia, resulta necesario el desarrollo de nuevos e innovadores instrumentos financieros, así como mayor énfasis en el capital riesgo, las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), el capital semilla, los “*business angels*”, los microcréditos, los créditos participativos, etc.
5. En quinto lugar, resulta criticable los retardos que se producen en la obtención final de la financiación desde que se inicia la solicitud. De este modo, el periodo de maduración de las inversiones realizadas para poder justificar y certificar los proyectos duran de media 3 años para los pequeños proyectos (de 4 a 5 si se producen incumplimientos parciales), mientras que los grandes tienen una duración media de 4 a 5 años. Estos retardos agravan la situación de financiación especialmente en el caso de las empresas de nueva creación (el 35%).
6. La información obtenida, actualmente, a partir de los distintos informes y memorias anuales publicados por las ADRs, así como de sus respectivas páginas web, resulta más bien escasa, pobre, poco uniforme y muy difícil de poder homogeneizar o com-

parar. Además, a medida que transcurren los años, se tiene la “sensación” de que cada vez es menor la información presentada, dándose la circunstancia de que algunas ADRs incluso han dejado de publicar sus memorias anuales de actividades. Esta situación constituye una deficiencia apreciable al impedir la realización de estudios externos sobre el impacto micro y macroeconómico de estas entidades públicas sobre su entorno territorial. Por tanto, sería deseable que, tanto a efectos de investigación académica como de “*interés y conocimiento público*”, existiera un informe de carácter anual, continuista en los apartados y con una cierta homogeneidad en su presentación, con el objetivo de poder realizar estudios de impacto territorial¹¹ y análisis de evaluación de la eficiencia y de la eficacia comparativos. Se detecta una tendencia a la “*no información*” pública, frente a etapas anteriores. Por añadidura, se trata de valorar no sólo los datos cuantitativos logrados, sino también de analizarlo desde una perspectiva cualitativa.

7. Por último, la necesidad de crear y utilizar indicadores de realización, resultados e impacto más realistas y fiables, para medir la eficiencia en este tipo de intervenciones, como por ejemplo de la *inversión privada inducida*, en cuyo caso se podrían utilizar dos ratios: a) inversión generada/coste e b) inversión generada/empleo nuevo y mantenido.

4. Conclusiones

Las conclusiones más relevantes que se derivan de la evolución en los principales rasgos característicos de las ADRs y del balance realizado, se centran en los aspectos relativos a su financiación, dependencia política, líneas estratégicas de acción y principales indicadores económicos. Más específicamente son las siguientes:

1. Los recursos financieros se reducen en la mayoría de las ADRs a las aportaciones de fondos corrientes y de capital realizadas por las propias CCAA, lo que implica una elevada tendencia o “*apetencia al control político*” de estos entes, más teniendo en cuenta la “*influencia*” que se puede ejercer sobre determinados sectores y estamentos empresariales regionales. Para el futuro, sería deseable un incremento de los fondos procedentes de fuentes alternativas, tales como la participación de otras instituciones públicas o privadas, implicando principalmente a éstas últimas.

¹¹ En el mundo anglosajón, la cultura de los análisis de impacto territorial y de evaluación de la eficiencia son habituales, estando los agentes implicados concienciados de su necesidad y habiendo superado los recelos que toda evaluación en el ámbito público trae consigo. De hecho, existen multitud de estudios académicos sobre estas cuestiones. A modo de ejemplo ilustrativo, se citan los siguientes estudios para el caso de Irlanda: Lenihan (2004); Lenihan, Hart and Roper (2003); Hart and Scott (1994).



2. El carácter de las ADRs como entes públicos dependientes, financiera y políticamente, de los gobiernos regionales, propicia que estén sujetas al ciclo político. Así, en las elecciones autonómicas de 1995, las de 1999 y, por último, en las del año 2003, varias CCAA cambiaron el signo político de su gobierno regional lo que afectó al equipo directivo de dichos entes (incluso se vio afectado por el simple cambio de Consejero responsable, dentro del mismo partido político gobernante), dando al traste con la pretendida independencia y autonomía de gestión de estas sociedades de desarrollo económico territorial.
3. Del análisis de la distribución del gasto realizado por las ADRs, se constata su orientación hacia el impulso de los factores que contribuyen a un crecimiento económico estable mediante: la creación de infraestructuras tradicionales y tecnológicas modernas, la mejora de las condiciones de competitividad de las empresas regionales y el estímulo inicial para la generación de factores intangibles, cada vez más imprescindibles, como la innovación, la tecnología, los servicios variados a las empresas y la calidad. Se requiere de un gran esfuerzo imaginativo para estimular la iniciativa empresarial privada a partir de la actuación pública.
4. Las ADRs deberán tener presente los principales programas comunitarios futuros, de los que pudieran ser intermediarios en la gestión y, adicionalmente, para la obtención de financiación adicional con la que contribuir al cumplimiento de sus objetivos. El documento clave que marcará las líneas estratégicas de la Comisión en el ámbito de la promoción económica y del tejido productivo, en el futuro periodo de programación 2007-2013, es el *Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013)* que está en sintonía con la *Agenda de Lisboa* y la *Estrategia de Gotemburgo*. Este Programa Marco trata de reunir todas las medidas relativas a los ámbitos de la iniciativa empresarial, las PYMEs, la competitividad industrial, la capacidad de innovación, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las tecnologías medioambientales que, hasta ese momento, estaban reguladas en varias Decisiones y Reglamentos; sus objetivos básicos son: fomentar la competitividad de las empresas (en especial, las PYMES), promover la innovación y acelerar el desarrollo de la sociedad de la información. Otros documentos a tener en cuenta porque establecen líneas estratégicas a seguir, son: los Informes Anuales sobre la *Aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*; el *Programa Europeo en favor del espíritu empresarial* y el *Informe Final de Evaluación del Programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)*.

Bibliografía

- CASTILLO, J. DEL; BARDETA, B. Y GOMEZ-LARRAÑAGA, P. (1991): «La eficacia de las ayudas públicas para la creación de pequeñas empresas». *Políticas Públicas de Ayuda y de Promoción Económica. Una valoración*. Departamento de Economía. Diputación Foral de Guipuzcoa. San Sebastián.
- COM (2004): 64 final, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la *Aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*, de 11.02.2004.
- COM (2004): 70 final, *Programa europeo en favor del espíritu empresarial*, de 11.02.2004.
- COM (2004): 1460, *Informe Final de Evaluación del Programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)*, de 15.11.2004.
- COM (2005) 121 final, decisión de la Comisión, por la que se establece un *Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013)*, de 6.4.2005.
- ECHEBARRIA, M^a.C. (1992): Las Agencias de Desarrollo Regional en España en los años 80. Creación, evolución, análisis comparado y evaluación de un caso: la SPRI. Tesis Doctoral. Bilbao.
- ECHEVARRIA, M.C. (1993): «El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española». *Boletín Económico de ICE*, nº 2387, del 18 al 24 de octubre. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- EURADA (1993): *Information file*. European Association of Development Agencies.
- FERRARO, F.J. (1997): “Criterios para el diseño de la política industrial regional”. *Economía Industrial*, nº 317. Ministerio de Industria y Energía. Madrid.
- GOERLICH, F.J., MAS, M. y PÉREZ, F. (2002): “Concentración, convergencia y desigualdad regional en España”, *Papeles de Economía Española*, 93, 17-36.
- HART, M AND SCOTT, R (1994): “Measuring the effectiveness of small firm policy: some lessons from Northern Ireland” *Regional Studies* 28 (8) 849-858.
- HUGHES, J.T. (1998): “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”. *Urban Studies*, Vol. 35, n. 4.



- LENIHAN, H. (2004): "Evaluating Irish industrial policy in terms of deadweight and displacement: a quantitative methodological approach". *Applied Economics*, 36, 229–252.
- LENIHAN, H.; HART, M. y ROPER, S. (2003): "Evaluating the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland". Paper presented at the *Regional Science Association Conference* in Yvässkylä. Finland, August, 2003.
- MAWSON, J. y MILLER, D. (1983): "Agencies in Regional and Local Development". Centre for Urban and Regional Studies. University of Birmingham. Paper presented at the Conference of the Regional Studies Association on Local Enterprise Agencies: their role in Regional Development. Held at the University of Manchester, 12th, November 1982.
- PARLAMENTO EUROPEO (1989): Informe elaborado en nombre de la Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio, sobre las Sociedades Regionales de Desarrollo como factor de la política regional. Documentos de Sesión. Documento A2-373/88.
- PLAZA, B. y VELASCO, R. (2001): *Política industrial de las Comunidades Autónomas*. Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.
- SAUBLENS, CH. (1991): "Relations between the Development Agencies and the EC". Working Paper. *Second European Congress of Development Agencies*. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.
- URUEÑA, B. (1995): Sector Público Empresarial y Desarrollo Económico Territorial en España: Las Agencias de Desarrollo Regional. Tesis Doctoral. Valladolid.
- URUEÑA, B. (1996): "Las Agencias de Desarrollo Regional en España durante la década de los noventa. Referencia a la estructura económica y financiera". *EKONOMIAZ*, N° 36, pp. 204-220. Vitoria.
- URUEÑA, B. (2005): "Impacto de las entidades de promoción económica sobre el desarrollo regional: aproximación metodológica". Boletín Económico de Información Comercial Española, N° 2.856. Del 26 de septiembre al 2 de octubre de 2005. Madrid.
- TUROK, I. (1991): "Policy evaluation as science: a critical assessment". *Applied Economics*, 23, 1543–1550.
- TURPIN, D. (1991): "Development Agencies and Regional Planning". Working Paper. *Second European Congress of Development Agencies*. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2-3-4 December 1991.



- VELASCO, R. (1991): "The role of Development Agencies in European Regional Policy". *A Report for the DG XVI of the European Commission*. August, 1991.
- VELASCO, R. y ESTEBAN, M. (1997): "Agencias de Desarrollo y liderazgo regional. Avisos para navegantes". *Economía Industrial*, nº 317. Ministerio de Industria y Energía. Madrid.