



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 589–621

Una aproximación al modelo español de Agencias de Desarrollo Regional (ADR)

Francisco A. ARANGUREN BAENA¹

(PALABRAS CLAVE: DESARROLLO REGIONAL, AGENCIA DE DESARROLLO REGIONAL [ADR].

KEY WORDS: REGIONAL DEVELOPMENT, REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY)

1. Introducción

En un artículo de la revista de Papeles de Economía Española², Hernández Armenteros –citando a Peter Nijkamp³– comenta la existencia de determinadas “*olas de interés científico*” en el ámbito de los estudios de economía.

¹ Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, Gerencia Provincial de Córdoba. En la actualidad, cursando el doctorado en su fase de tesis doctoral en ETEA.

² J. HERNÁNDEZ ARMENTEROS (1988), pp. 424–433.

³ P. NIJKAMP (1986), pp. 15–19.

Tales 'olas', que bien pudieran identificarse con las preferencias que, en el campo de la investigación económica, suelen ir dirigiendo y guiando los estudios de los expertos, son, por definición, cambiantes y de marcado signo coyuntural. Bajo esta óptica, no sería arriesgado aventurar que una de las líneas de investigación que, en la actualidad y más en España, domina una de dichas 'olas de interés científico' es la del desarrollo económico regional. O, al menos, así pudiera pensarse dado el volumen de estudios, obras, análisis y aproximaciones al tema que se han venido haciendo en los últimos años. Y aunque no siempre la cantidad es sinónimo de calidad, parece que ya estamos lejos de la apreciación que el mismo profesor Hernández Armenteros hacía sobre los estudios de economía regional en el período 1975–1985 en España y que bien calificaba de "*escasos y esporádicos*"⁴.

Evidentemente, no siempre ha sido así. No siempre el desarrollo regional ha gozado del protagonismo, incluso la preponderancia y el prestigio, que en el ambiente académico parece tener en la actualidad. Hasta tal punto estamos asistiendo a un 'renacimiento' de la economía regional, que bien pudiéramos encuadrarla bajo los parámetros de "*evolución y cambio*"⁵. Citando a uno de los clásicos en el tema, podemos hacer nuestra la reflexión de Philippe Aydalot⁶ y considerar que, en los dos últimos decenios, la economía regional ha experimentado cambios significativos. Las teorías y métodos que sostenían esta disciplina durante los años precedentes a menudo han sido, en parte, abandonados. Esta evolución, este cambio, terminaba por conducir al mismo autor⁷ a destacar el carácter eminentemente dinámico de la disciplina.

Dentro de este contexto dinámico de cambio, y también como necesaria consecuencia del mismo, es donde, en los últimos tiempos, parece sobresalir una figura relativamente reciente y novedosa en la que vienen a confluír y concentrarse muchos de los aspectos centrales, sobre todo empírico-prácticos, de la disciplina. Nos referimos a las Agencias de Desarrollo Regional o ADR en conocido acrónimo. No obstante, y pese al 'éxito' que dicha realidad ha tenido en determinados ámbitos de actuación, sobre todo políticos, éstas han sido escasamente conocidas y tratadas, cuando no directamente obvia-

⁴ J. HERNÁNDEZ ARMENTEROS (1988), p. 424. Fuera de España, la situación es distinta. A este respecto, véase H.W. RICHARDSON (1979).

⁵ E. FURIÓ BLASCO (1996).

⁶ P. AYDALOT (1985).

⁷ P. AYDALOT (1980), pp. 12–13.

das y silenciadas, por la literatura específica al respecto. Sirva el presente trabajo para, como objetivo de carácter general, intentar remediar, siquiera en parte este desconocimiento⁸.

Una vez situado y conocido el marco de referencia operativa, nuestro esfuerzo de investigación se posicionará ya directamente en la ADR desde un punto de vista teórico/doctrinal. El conocer el ámbito normativo y regulativo, peculiaridades, naturaleza, instrumentos de actuación, origen y evolución de la ADR como tal, es hacia donde se dirigirán nuestros análisis. En el contexto de actuación antes aludido, en los últimos tiempos emerge de manera decidida la idea-fuerza que tiende a identificar a la 'ADR' con el mismo 'desarrollo regional', configurándose la primera como verdadero nuevo paradigma (en la conocida terminología de Kuhn) del segundo. Para ello, para intentar validar esta hipótesis de partida, resulta necesario, antes de analizar el caso español, situar la ADR en una perspectiva espacial: el contexto europeo como evidente y necesario catalizador y precipitador de la primera. Así, y como colofón, la investigación a acometer pretende situar a la ADR en su realidad nacional, a través de un análisis detallado de la historia (origen y antecedentes) y evolución (situación actual) del modelo español. Para ello, presentaremos no sólo ideas (marco teórico de aplicación) sino cifras y datos numéricos (marco práctico de aplicación) que puedan llegar, conjuntamente, a ofrecernos una buena base para intentar, no sólo caracterizarlo y validarlo en términos de variables como eficiencia y/o eficacia, sino, incluso, intentar predecir el futuro marco de su actuación operativa.

2. El modelo español de ADR

2.1. *El desarrollo regional como necesario punto de partida*

El presente trabajo intenta profundizar en el conocimiento de las Agencias de Desarrollo Regional. Por tanto, el camino que ha de conducirnos a esto ha de nacer, de manera ineludible y como necesaria aproximación al

⁸ Aunque sobre el desarrollo regional y los organismos que en el mismo realizan su actividad sí pueda existir suficiente bibliografía (mucho más sobre el primero que sobre los segundos), no cabe duda que sobre las ADR, específicamente, no parece contarse con suficiente material teórico-práctico. Y menos aún sobre determinados aspectos concretos de las mismas. A este respecto, hacemos nuestras las palabras de J.C. LAGUNA DE PAZ (1991), p. 40, cuando establece que "*han sido objeto de muy escasa atención doctrinal*".

tema, en el mismo ámbito de actuación operativa de dichas ADR y, que no es (no puede ser) otro que el definido como “desarrollo regional”. Si unos entes, organismos o ‘agencias’ se autocalifican y autoconfiguran como de tal ‘desarrollo regional’ y en dicho contexto parecen enmarcar toda su diaria actividad, qué mejor que empezar por intentar conocer, siquiera brevemente, qué se encuentra detrás de este concepto, así como su evolución a lo largo del tiempo y el estado actual de la cuestión (el *state of art*)⁹.

Bajo nuestra perspectiva de análisis, y en primer lugar, consideramos que sólo desde la interrelación entre la Economía Regional, la Planificación Regional, la Política Regional y el mismo Desarrollo Regional es posible acometer el presente trabajo. Bajo esta óptica, y en el contexto de nuestro ámbito de estudio, apostamos por un (re)conocimiento global de las distintas realidades concernidas, evitando inútiles matizaciones terminológicas que nada ayudan a caracterizar la ADR como fin primordial de la investigación. Y si todo esto, según Wadley, “*tiene un papel cada vez más complejo*”¹⁰, nosotros intentamos reducir tal complejidad asumiendo que las distintas realidades consideradas sobre lo regional vienen a confluír necesariamente en un concepto totalizador del ‘Desarrollo Regional’ entendiéndolo éste como “*visión del proceso y de la problemática del desarrollo desde una perspectiva espacial (...)*”, con la cautela necesaria de que “*hoy es evidente la necesidad de que el desarrollo regional se plantee como una acción global*”¹¹. Así, y a los efectos por nosotros pretendidos, ensayamos una definición del mismo que nos lleva a considerarlo como todo aquel proceso que genera cambios sociales y económicos beneficiosos para una región, concibiéndose dicho proceso como un todo holístico en el que los distintos actores de la región participan en la misma definición, decisión e implementación de dicho desarrollo, desde un nivel estratégico hasta uno más operativo.

⁹ Por supuesto, y queremos destacarlo ya desde un primer momento, no es éste (no queremos que sea) el lugar idóneo para intentar un análisis exhaustivo del desarrollo regional. Para esto, consideramos que ya existen numerosas obras y manuales al uso. Nuestro intento, más que apostar por la aprehensión del tema, intentará la comprensión del mismo, a modo de *vademécum* preliminar y ciertamente necesario. Así, lo que se pretende es una simple y genérica aproximación al respecto para, a partir de la misma, situar nuestro verdadero objeto de estudio, que no es otro que la Agencia de Desarrollo Regional, más concretamente, la española.

¹⁰ D. WADLEY (1988), p. 113.

¹¹ *ECONOMÍA PLANETA. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO* (1980), pp. 373–374.

Una vez establecido, a modo de hipótesis de trabajo, el anterior punto de vista, y ya en segundo lugar, hemos de destacar que lo anterior viene a descansar en un claro componente evolutivo (lo que nos retrotrae a Aydalot cuando afirmaba que el desarrollo regional “*sólo puede ser definido en términos dinámicos*”¹²), lo cual nos induce a fijar distintas etapas, hitos o fases en el *corpus* doctrinal de dicha materia. Esto, a nuestro juicio, no resulta tarea fácil ya que no parece existir unanimidad en la doctrina manejada. Para paliar esta deficiencia, hemos de intentar, de *motu proprio*, establecer nuestra propia perspectiva de análisis, la cual nos conduce a fijar y establecer una tipología sobre el Desarrollo Regional. Esta descansa en tres grandes enfoques: el histórico, el científico y el operativo¹³. El Desarrollo Regional, hemos de concluir, desborda cualquier intento de limitación y concreción, configurándose como algo complejo, plural y diverso.

No obstante lo anterior, en dicho contexto, y a través de nuestra triple perspectiva de análisis, es posible encontrar un claro nexo de unión, que, a nuestro juicio, viene a concretarse en un concepto que empieza a cobrar un claro protagonismo hasta confundirse, en ciertos aspectos, y aun siendo sólo una parte del mismo, con el todo del Desarrollo Regional. Nos referimos a la primacía de lo endógeno¹⁴ en todo lo que se refiere a la caracterización actual del Desarrollo Regional, lo que significa, en palabras de Coronado Guerrero, “*la configuración de una nueva teoría del desarrollo regional: el enfoque del potencial endógeno*”¹⁵.

Bajo este enfoque del Desarrollo Regional, configurado como el “*nuevo modelo*”¹⁶, es posible descubrir la importancia de los procesos definidos como de ‘abajo-arriba’ y de variables como la territorial (el ámbito de la

¹² P. AYDALOT (1980), pp. 12–13.

¹³ *Sui generis* enfoque que nos lleva a identificar una clara evolución en los conceptos, teorías y prácticas experimentales del Desarrollo Regional para, a partir de aquí, poder llegar a identificar ciertos rasgos comunes, algunos elementos de consenso que nos permitieran hablar, con propiedad, de cierta convergencia en las mismas. En todo caso, esta triple perspectiva de análisis es continuadora, y deudora en cierto modo, de la manejada por autores como CUNHA (1988) y FURIÓ BLASCO (1996) y sus ‘enfoques funcionales y tradicionales’.

¹⁴ Hablamos aquí de primacía, de protagonismo, no debiéndose confundir el todo (el Desarrollo Regional) con la parte (el enfoque endógeno, entendido como una nueva perspectiva de enfrentar el problema).

¹⁵ D. CORONADO GUERRERO (1997), pp. 50–53.

¹⁶ E. FURIÓ BLASCO (1996).

subsidiariedad y lo más eminentemente local), la institucional (el ámbito de lo público) y la empresarial (el ámbito de lo privado). Y es precisamente aquí, a modo de cruce de caminos entre las distintas variables y parámetros que configuran lo endógeno como perspectiva y como modelo actuales del Desarrollo Regional, especie de intersección y nexos necesarios, donde aparece y emerge la figura de la ADR como ente con posibilidad, al menos teórica, de coordinar, pilotar y gestionar los distintos requerimientos que establece lo endógeno (como perspectiva de la actual configuración del Desarrollo Regional) en su triple vertiente de lo territorial, lo institucional y lo empresarial. Es por esto, por lo que bien podemos cuestionarnos si la ADR no se ha llegado a convertir en un verdadero paradigma de lo que representa lo endógeno y, por extensión, del mismo Desarrollo Regional del que sería, no lo olvidemos, 'sólo' un elemento instrumental. De esta manera, parece obligado empezar a estudiar esta nueva realidad (la ADR) que, bajo un aspecto práctico y experimental, empieza a cobrar cierto protagonismo a la hora de enfrentar las tareas vinculadas al Desarrollo Regional.

2.2. El contexto europeo como catalizador: aproximación a una caracterización de la Agencia de Desarrollo Regional

Antes que nada, y a estos respectos, consideramos de interés metodológico establecer desde este momento una primera aproximación teórica al objeto a analizar y su controvertida denominación. En este trabajo se apuesta por la de Agencia de Desarrollo Regional (ADR) de manera inequívoca, ya que aparte su necesaria vinculación conceptual al concepto 'desarrollo regional', recoge ciertos aspectos cualitativos (englobados bajo la categorización de 'agencia') que permite entroncarla dentro de la fase evolutiva (tal y como veremos) de este tipo de organismos en el marco de la política regional. Evidentemente, existen otro tipo de denominaciones: Sociedades de Desarrollo Industrial (las conocidas en España como SODIS), Sociedades Públicas de Inversión Regionales (D. Wadley, 1988), Entidades Financieras de Desarrollo Regional (J.M. Carcelén Conesa, 1989), Empresas Públicas de Promoción Económica Regional (J.C. Laguna de la Paz, 1991),... pero, dado tanto el objeto específico de las mismas como sus múltiples funciones de actuación operativa, entendemos más que cualificada la categorización como Agencias de Desarrollo Regional. En esto, coincidimos con autores como Villaseca¹⁷:

¹⁷ E.J. VILLASECA MOLINA (1994), pp. 214-215.

“Para mí el término que mejor las define y representa es el de Agencia de Desarrollo Regional (ADR), ya que engloba tres de las características más importantes de dichos entes: su carácter de Agencia hace mención a su funcionamiento bajo la órbita del Derecho Privado, lo que las dota de independencia y libertad de movimientos, flexibilidad de gestión, rapidez en la concesión de ayudas y agilidad en su tramitación; el adjetivo Desarrollo define los fines de su actividad: favorecer la gestación de nuevas empresas, el fomento y apoyo de las existentes y, en general, la mejora y racionalización de las estructuras empresariales, lo que lleva implícitamente aparejado el incremento de la productividad y la competitividad; en cuanto a su característica de Regional, ello las hace especialmente interesantes e importantes en cuanto a la promoción económica regional se refiere, con lo que ello significa de mantenimiento y generación de empleo y de incremento del nivel de vida de la región donde opera y se sitúa”.

No obstante lo anterior, y como las ADR se ubican en (y se vinculan a) una estrategia de desarrollo claramente determinada desde un punto de vista espacial/territorial, debemos enmarcar la presentación de las ADR españolas –como tales instituciones u organismos– en el marco general de ‘lo regional’. Y como las ADR españolas se ubican necesaria y específicamente en el contexto europeo, consideramos imprescindible, como elemento introductor, efectuar alguna consideración de índole general del que podemos caracterizar como modelo europeo de Agencia de Desarrollo Regional que actúa de catalizador y precipitador necesarios de la configuración de la ADR española.

Llegados a este punto, bien podemos afirmar que la definición, como tal, de lo que es, y no es, una ADR parece ser, a nivel europeo, un problema insoluble. Aparte intentos diversos que poco aportan a un intento serio de caracterización objetiva, parece más interesante, y útil, seguir las recomendaciones de la misma EURADA¹⁸ cuando responde a la espinosa cuestión de *What is a RDA?*, con las siguientes palabras textuales: *“A RDA is a operational structure that identifies sectorial or overall development problems, chooses a range of opportunities or methodologies for their solution and promotes projects which can maximize the solutions to the problems”*.¹⁹ Como vemos, demasiado genérico para poder ser considerada una conceptualización con pretensiones delimitativas precisas. Tan poco satisfactoria es esta primera aproximación a la ADR que, en un párrafo posterior a esta ‘definición’, la misma EURADA,

¹⁸ EURADA (1999), p. 16. EURADA es la asociación europea que aglutina a las ADR del ámbito europeo y que, a nuestro juicio, consideramos actor privilegiado a los efectos y cometidos por nosotros pretendidos.

¹⁹ *“¿Qué es una ADR? Una ADR es una estructura operacional que identifica problemas de desarrollo globales o sectoriales, escoge un rango de oportunidades o metodologías para su solución y promueve proyectos que pueden maximizar las soluciones a dichos problemas”.*

viene a señalar, y dada la importancia del mismo no nos resistimos a traer aquí la cita completa²⁰, que

“to define a development agency at the European level is a very risky exercise and that even the former director of SPRI (E), in a document on the role of the regional development agencies in the promotion of the economic development of the Objective 1 regions, written up at the request of the European Commission, limits himself to stating: Maybe the only common feature of all the regional development agencies is that their activities always relate to the development of the endogenous potential of a geographic area, even if some of them, as additional activity, or even as their main operations, try and attract foreign investment. Another identifiable feature is the very wide meaning given by the agencies to the notion of development, and the growing importance of the social component given to this concept”.

Como vemos, una mejor y más acertada definición de lo que es una ADR a escala europea, aunque para esto, más que a su identificación singular, y debido a la gran variedad de organismos, instrumentos, actividades, legislaciones,...existente a nivel europeo, se prefiera acudir a una caracterización operativa. Tan es así, que en orden a estructurar e implementar a nivel europeo una red de ADR, se establece la siguiente definición²¹:

“any organization which carries out a mission of collective or overall interest for an area. In this regard, the development agency must have a significant association with a local or regional authority, as regards its management, financing or assignments. Furthermore, it must have a sufficiently large operating area, being less than a country however”.

Resumiendo, la ADR parece resistirse a su conceptualización, lo que implica acudir a aproximaciones de tipo operativo, funcional, estructural e, incluso, espacial. Pero esto, dada la variedad existente, es tan complicado que, lejos de contarse con una simple y única caracterización, parece existir

²⁰ *“Definir una agencia de desarrollo a escala europea es un ejercicio muy arriesgado y hasta un antiguo director de SPRI (ADR vasca, España), en un documento sobre el papel de las ADR en la promoción del desarrollo económico de las regiones Objetivo 1, y a iniciativa de la Comisión Europea, se limita a establecer lo siguiente: quizás la única característica común de todas las ADR es que sus actividades siempre se relacionan con el desarrollo del potencial endógeno de un área geográfica, incluso aunque alguna de las mismas, como actividad adicional, o incluso como operación principal, intente la atracción de la inversión extranjera. Otra característica identificable es la amplia variedad de medidas ofrecidas por las ADR, y la importancia creciente del componente social dentro del concepto de desarrollo”.*

²¹ EURADA (1999), p. 16: *“toda organización que lleva a cabo una misión de interés global o colectivo para un área determinada. En este sentido, la agencia de desarrollo debe contar con una vinculación importante con la autoridad regional o local respectiva, así como con los actores financieros o directivos de dicha área. Asimismo, debe contar con un área de operaciones suficientemente grande, siendo ésta inferior a la escala estatal”.*

una pluralidad de las mismas, por lo que bien pudiera colegirse que cualquier ente pudiera ser una ADR en sentido amplio. No obstante, y partiendo del hecho contrastado de que estamos ante un nuevo modelo de política regional, las ADR serían instrumentos que se adaptan a los nuevos requerimientos y planteamientos de la misma en su distinto ámbito de referencia. Por esto, y aunque la justificación de la ADR como tal estará en función directa de la zona en que se ubique y los problemas específicos que intente paliar, sí podemos generalizar afirmando que surgen como consecuencia de las actuaciones encomendadas, en cada momento, a la política regional y del papel asignado, en cada momento, a los entes públicos dentro de un contexto espacio-temporal determinado, asumiendo la responsabilidad de aunar los intereses públicos con los privados. Por todo esto, bien podemos hablar de una evolución en la caracterización de la ADR como tal (sea lo que sea la misma)²².

Bajo los anteriores postulados, es posible construir el modelo de ADR europeo. No obstante, insistimos, resulta evidente que cada país, cada región, presenta unas consideraciones específicas, con lo que cada ADR ha de adaptarse, en el desarrollo de su actividad, a estas singularidades. Debido a esto, y de acuerdo a los caracteres establecidos por EURADA²³, podemos presentar una tipología general de las ADR como la siguiente:

CUADRO Nº 1
Tipos de ADR

| Por Origen | Por Nivel de Intervención | Por Actividad |
|---|----------------------------------|---|
| *Creadas por el Gobierno Central *Creadas por Gobiernos regionales/locales *Creadas por el sector privado | *Nacional *Regional *Local | *Estratégicas *Operatividad Global o Integral (sin diferenciar ni discriminar por sectores) *Operatividad Sectorial |

Fuente: EURADA (1999) y elaboración propia.

²² En puridad, no es hasta la década de los sesenta del pasado siglo cuando puede hablarse con cierta consistencia de verdaderas Agencias de Desarrollo. Siguiendo esta misma línea, EURADA establece hasta cuatro períodos en la evolución de las mismas: 1962–1972: período de crecimiento; 1972–1978: período de pre-desarrollo; 1978–1992: período de desarrollo; y 1992–en adelante: período de consolidación y diversificación.

²³ EURADA (1999), p. 18.

Lógicamente, y aparte la anterior clasificación tipológica, pueden identificarse más características específicas de las ADR europeas, según las distintas variables consideradas (interacción con su entorno, relación con otras estructuras económicas regionales, presupuesto, organización, instrumentos de ayuda,...)²⁴. No obstante, al ser la casuística tan amplia resulta difícil, cuando no imposible, ejemplificar y caracterizar con pretensiones de generalidad²⁵. Como muestra de la dispersión existente a nivel europeo, baste aquí apuntar la (diversa y distinta) forma legal que estas agencias suelen adoptar en los distintos ámbitos considerados²⁶.

Para concluir esta aproximación a la Agencia de Desarrollo Regional europea como referente necesario de la española, en el cuadro nº 2 intentamos resumir las principales variables que identificarían la caracterización interna del que hemos considerado como nuevo modelo operativo, desde el punto de vista de su dinámica evolutiva respecto al que puede denominarse como modelo tradicional.

²⁴ A todos estos respectos, y para comprobar la múltiple variedad existente, aconsejamos el amplio estudio de EURADA (1999).

²⁵ Hacemos nuestras las reflexiones realizadas tanto en el marco del 36º Congreso de la *European Regional Science Association*, celebrado en agosto de 1996, como en el 39º Congreso de la *Regional Science Association International-British and Irish Section*-, celebrado el pasado agosto de 1999. En concreto, y respectivamente, las actas de las ponencias de B. URUEÑA GUTIÉRREZ ET AL., titulada *Technological policies and regional development in Spain: the role of regional development agencies/Políticas tecnológicas y desarrollo regional en España: el papel de las ADR*, pp. 7-8: "The RDA's are, basically, public entities whose main objective consists on the promotion of the territorial development. There are a wide variety of RDA's, in the European framework, in function of the territorial area they cover, the organism which they depend, the composition on their social capital, the targets to get and the instruments used"/"Las ADR son, básicamente, entidades públicas cuyo principal objetivo consiste en la promoción del desarrollo territorial. Existe una amplia variedad de ADR, en el contexto europeo, en función del territorio que cubren, del organismo del que dependen, de la composición de su capital social, de los objetivos que persiguen y de los instrumentos que usan" Y, por otro lado, la de P. ROBERTS, *The new regional agenda in the UK: changing roles, structures and functions of regional development agencies/El nuevo orden del día regional en el Reino Unido: cambios, papeles, estructuras y funciones de las ADR*, p. 5: "There are, of course, many existing models of regional agency that can be used to guide the structure and operation of the RDAs"/"Hay, por supuesto, muchos modelos existentes de agencia regional que pueden ser usados como guía de las estructuras y operaciones de una ADR".

²⁶ EURADA (1999), p. 33. Así, desde Asociaciones o Fundaciones sin ánimo de lucro (Dinamarca, Francia, Holanda), hasta las Sociedades de Responsabilidad Limitada (Alemania, Gran Bretaña, Italia, Irlanda), pasando por Instituciones públicas de derecho privado (España, como veremos), toda una amplia variedad es posible encontrar a este respecto. Sobre la juridicidad, en general, de las ADR a nivel europeo y español, recomendamos fervientemente el amplio trabajo de J. C. LAGUNA DE PAZ (1991), 472 pp.

CUADRO Nº 2: CARACTERÍSTICAS DE UNA ADR EUROPEA

| | |
|------------------------|---------------------------------|
| Tipo de dirección | <i>Bottom-up</i> (abajo-arriba) |
| Modelo de gobierno | Descentralizado y semi-autónomo |
| Método de trabajo | Partenariado |
| Modelo de organización | Post-fordista |
| Objetivo prioritario | PYMES |
| Instrumentos de ayuda | Mix Técnicos/Financieros |

Fuente: P. ROBERTS (1999), H. HALKIER ET AL.(EDS) (1998), EURADA (1999) y elaboración propia.

2.3. Origen y Antecedentes del modelo español de ADR

Tal y como hemos señalado, la emergencia de la ADR como instrumento de gestión de la nueva política regional basada en el desarrollo endógeno, se adapta necesariamente (en sus características, instrumentos, funciones, presupuesto,...) al área territorial concreta donde dicha Agencia de Desarrollo se ubica y presta sus servicios, de manera que bien pudiéramos hablar de una “contextualización territorial de las políticas de fomento productivo y de desarrollo empresarial”²⁷ en las que han de incardinarse las ADR, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia. De esta manera, y una vez presentado el contexto europeo de referencia el siguiente paso a dar nos lleva a ocuparnos de la ADR española.

Siguiendo lo visto en páginas precedentes para el modelo europeo, y tal y como apunta Albuquerque Llorens²⁸, “los profundos cambios tecnológicos, económicos, organizativos y sociales que han caracterizado el largo período de crisis y reestructuración” de los años sesenta y setenta del siglo pasado han producido “el abandono de los anteriores planteamientos en materia de desarrollo regional y dieron paso a la adopción de un nuevo enfoque de la política regional”. Así, y en este contexto de referencia, nuevos elementos han pasado a cobrar importancia trascendental (sobre todo las PYMES y sus características y necesidades específicas). Asimismo, y vinculado necesariamente a lo anterior, nuevos elementos de intervención han surgido con el objetivo último de adaptarse a los nuevos problemas surgidos. Por lo que al caso español en concreto se refiere, aparte lo señalado, aparecen

²⁷ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000), p. 6.

²⁸ F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), pp. 123–124.

una serie de elementos singulares que contribuyen, de manera decisiva, a este cambio operado. Como señala Echevarría Miguel²⁹:

“por una parte, la reciente crisis económica ha configurado un nuevo marco de problemas y un conjunto de transformaciones con la entidad suficiente como para plantear por sí sola un cambio. Por otra parte, la creación del Estado de las Autonomías y su implementación han introducido, asimismo, alteraciones sustanciales en el sistema de competencias para la actuación en el territorio. Finalmente, la integración en la Comunidad Europea ha implicado la necesaria adaptación de la política regional española a la normativa comunitaria (...) En este sentido, las Agencias de Desarrollo Regional, dependientes de las Comunidades Autónomas, que han surgido en España a lo largo de los años ochenta, se han convertido en un nuevo instrumento de actuación en el ámbito del desarrollo regional”.

Consecuencia directa de lo anterior, es el cambio operado en la política regional española que, apoyada –como no podía ser menos dado el necesario referente europeo– en el concepto de lo endógeno y su potencial, se empieza a desarrollar de acuerdo a nuevas orientaciones básicas, entre las que el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (el marco de la iniciativa privada) y el nuevo rol que juegan los gobiernos regionales en los problemas de tipo espacial (el marco de la iniciativa pública), vienen a configurarse como las nuevas líneas estratégicas sobre las que se asienta este nuevo enfoque. Así, en España,

“las Agencias de Desarrollo Regional nacieron como entidades de promoción económica, en vista de la ineficacia de los instrumentos tradicionales de corte centralista para responder a los profundos cambios acarreados por la reestructuración económica y organizativa a escala global”³⁰.

En este contexto, nacen las ADR como entidades financiadas principalmente por la administración pública territorial correspondiente (la central, sobre todo, en los primeros años, dado el trascendente papel de la misma en el desarrollo de la política regional), pero con un diseño y un campo de actuación independiente del mismo sector público, ya que el propósito de su creación fue revestirlas desde el principio de un conjunto de facultades que, más bien, vendría a caracterizarlas como parte del sector privado de la economía, ya que se las dotaría de los necesarios componentes de flexibilidad y autonomía, suficientes como para promover con eficacia y eficiencia el desarrollo productivo y empresarial, evitándose, asimismo, la rigidez burocrática que suele identificar y caracterizar al sector público y al aparato estatal.

²⁹ M^a.C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993), p. 2.853.

³⁰ F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), p. 124.

Aunque algunos autores³¹ suelen datar el nacimiento de las ADR españolas en la década de los ochenta (siendo pionero el caso de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco, SPRI, creado en 1981), si bajo el concepto de ADR consideramos, básicamente, “*public entities whose main objective consists on the promotion of the territorial development*”³², bien pudiéramos adelantar el nacimiento de tales figuras en España a los años setenta del pasado siglo, ya que, si no como verdaderas Agencias de Desarrollo (bajo la actual configuración y caracterización que hoy las anima), sí, al menos, como antecedentes necesarios (o figuras afines) de las mismas aparecerían las conocidas como Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI)³³. A éstas, pues, hemos de dedicar nuestras primeras atenciones.

2.3.1. Las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI)

En 1972 se crea la primera SODI: la Sociedad de Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA). Desde esa fecha, su número se fue acrecentando, llegando a ser, a principios de los noventa, hasta siete. La constitución de las SODI hay que situarlas en el contexto del III Plan de Desarrollo Económico y Social, uno de cuyos principales objetivos era la consecución de un desarrollo regional armónico. Para alcanzar este fin, se pensó que un instrumento adecuado era la creación de sociedades cuya finalidad específica fuera el desarrollo industrial de las distintas zonas y áreas de actuación. Debido a esta clara vocación hacia lo industrial, se las vinculó al entonces existente Instituto Nacional de Industria (INI), para que a través suyo se pudiera asegurar y garantizar los objetivos finalmente pretendidos. En el cuadro nº 3 presentamos el detalle de las mismas.

³¹ M^º.C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993) y F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), entre ellos.

³² B. URUEÑA GUTIÉRREZ ET AL. (1996), p. 7: “*Entidades cuyo principal objetivo consiste en la promoción del desarrollo territorial*”.

³³ De esta misma opinión es, entre otros, J.C. LAGUNA DE PAZ (1991), que viene a situar a estas sociedades como “*el origen*” de las actuales ADR (él las califica como Empresas Públicas de Promoción Económica Regional o EPPER).

CUADRO Nº 3
Sociedades de Desarrollo Industrial

| Nombre | Ámbito Geográfico | Inicio de Actividad |
|-----------|--------------------|---------------------|
| SODIGA | GALICIA | 1972 |
| SODICAN | CANARIAS | 1977 |
| SODIEX | EXTREMADURA | 1977 |
| SODIAN | ANDALUCÍA | 1977 |
| SODICAL | CASTILLA Y LEÓN | 1982 |
| SODICAMAN | CASTILLA-LA MANCHA | 1983 |
| SODIAR | ARAGÓN | 1983 |

Fuente: F. PANIZO ARCOS ET AL. (1988) y elaboración propia.

Aunque no sea éste el lugar oportuno para ensayar un balance de lo que ha significado el papel (desde el punto de vista económico) de las SODI como antecedente de las actuales ADR, sí quisiéramos destacar que el principal obstáculo con que se encontraron las mismas a lo largo de su existencia fue el tener que materializar su rol de desarrollo industrial en la época de más aguda crisis económica e industrial de las últimas décadas. En este contexto, las SODI vieron condicionada su actividad, sufriendo directamente los efectos de la crisis. Si a esto le sumamos el 'papel anticíclico' que les tocó jugar, obligadas tanto por el Gobierno central como por los autonómicos ya existentes, queda suficientemente explicado el elevado riesgo que tuvieron que soportar en su cartera de participadas. Las SODI tuvieron que sufrir en su interior los avatares de dos criterios de actuación contrapuestos: el del INI, más económico y guiado por los nuevos objetivos y criterios de rentabilidad y competitividad, y el de las distintas administraciones, más político y que ponían más énfasis en la importancia de regenerar el tejido industrial existente y apoyar a los empresarios de la zona.

En la actualidad, y siguiendo a Laguna de Paz³⁴, si se considera la nueva realidad territorial del Estado fruto de la Constitución de 1978, no puede extrañar el paulatino reemplazo del impulso estatal por el autonómico³⁵, aunque,

³⁴ J. C. LAGUNA DE PAZ (1991), p. 48.

³⁵ Lo que, entre otros aspectos no menos importantes, originó la práctica desaparición (por simple sustitución, las más de las veces) de la mayoría de las SODIS, ya que las nuevas Comunidades Autónomas querían, de alguna manera, romper con la pasada 'configuración centralista del Estado' y sus instituciones más representativas.

en todo caso, la dirección del desarrollo regional debe corresponder tanto al Gobierno central como a las distintas autonomías. Dentro de este nuevo contexto, parece lógico pensar que la dirección de las empresas públicas de promoción económica regional (las ADR) sea asumida por las Comunidades Autónomas (CCAA), que son quienes tienen la responsabilidad pública de la promoción del desarrollo regional. Así se explica que, cada vez más, las SODI, como sociedades de promoción regional, dependan, no ya del Estado, sino de los distintos gobiernos regionales. Este nuevo protagonismo autonómico fructifica, en la práctica, en la aparición de un número considerable de ADR españolas. Con esto, la situación anterior (la etapa 'fundacional' de las SODI como antecedente de las ADR) gana en complejidad como consecuencia de la variedad de denominaciones, formas, naturalezas y, hasta cierto punto, de funciones de las nuevas entidades, a las que, ya sí, podemos considerar como verdaderas Agencias de Desarrollo Regional.

2.4. Situación actual del modelo español de ADR

2.4.1. Configuración

Una vez analizado el origen y los antecedentes de las ADR españolas y, antes de entrar a presentar el estado actual de las mismas, consideramos necesario efectuar una digresión de tipo terminológico que pivota en torno a la misma caracterización de la Agencia de Desarrollo Regional de España. En un terreno, como es el de las ADR, tan abonado a la heterogeneidad, antes de efectuar cualquier tipo de análisis al respecto ha de quedar suficientemente expedita la vía de la misma consideración terminológica. Así, en el amplio panorama existente, y ya conocido el *supra* referente europeo, ¿qué consideramos exactamente como ADR en el contexto español?

Desde la etapa inaugural (que bien podemos datar en 1981 con la creación de la SPRI vasca), muchas han sido las sociedades, entidades y organismos, regionales o no, cuya finalidad consistía, con carácter más o menos general, en la promoción industrial y/o económica. Por lo tanto, y a los efectos pretendidos en la presente investigación, hemos de proceder, en primer lugar, a efectuar una necesaria labor de filtro de lo que podemos catalogar como verdadera ADR. Para esto, a todas aquellas sociedades, organismos o instituciones que puedan compartir, dentro de la heterogeneidad existente, ciertas características comunes que, como tales, las puedan habilitar *stricto sensu* para el desempeño de su tarea principal en el marco de nuestro estudio, las

pasaremos por el fino tamiz de una serie de restricciones apriorísticas que nos servirán de método necesario de validación para llegar a conseguir la tan imprescindible caracterización tipológica.

La primera restricción bien podríamos denominarla de **carácter finalista**, ya que se identifica con aquélla que viene a considerar que la finalidad principal de una ADR no es otra que el desarrollo económico–empresarial territorial, desde una óptica integral y generalista, bajo el contexto de un claro apoyo de la administración pública autonómica correspondiente. Esta primera limitación, nos dejaría fuera de nuestro campo de estudio todos aquellos organismos que: a) presenten un marcado carácter sectorial–instrumental antes que territorial (casos, verbigracia, tanto de los institutos de promoción sectoriales –Instituto Balear de Promoción del Turismo de 1989, por ejemplo–, como del amplio elenco de Parques e Institutos Tecnológicos que han proliferado los últimos años en nuestra geografía –el de Málaga, en el primer caso, o el de Canarias, en el segundo, como ejemplos–, sin olvidar los Centros de Empresas y/o Emprendedores, Incubadoras de Empresas, etc); y, b) presenten un limitado apoyo económico–empresarial orientado hacia el componente financiero y desde un claro protagonismo de la iniciativa privada. A este grupo, que hemos de excluir dentro de nuestra tipificación de ADR, se adscribirían aquellas sociedades financieras, de tipo capital riesgo, *cuasi* continuadoras de la labor desarrollada en otras regiones (aunque la forma jurídica nada tenga que ver) por las SODI y que, como mucho, más que verdaderas ADR sólo podemos catalogar como ‘*protoADR*’ o simples figuras afines a las mismas, pero nunca como arquetipos de lo que es (y puede ser caracterizada) una ADR en nuestros días: casos de SODEAN en Canarias, SODERCAN en Cantabria y SODENA en Navarra³⁶.

La segunda restricción la podemos referir al **ámbito geográfico de actuación** de este tipo de entidades, ya que hemos de considerar como ADR sólo

³⁶ A. RODERO FRANGANILLO ET AL (2001), p. 173: “Las agencias de desarrollo regional no tienen como un objetivo específico el apoyo a la financiación empresarial, sino el desarrollo económico de la región mediante las ayudas a la creación y modernización de las empresas de determinados sectores. Sin embargo, en su labor sí que se suelen dirigirse sobre todo a las PYMES (...)”. A este respecto, es necesario efectuar dos consideraciones: primera, aunque muchas ADR actuales vienen a configurarse casi como Sociedades de Capital Riesgo (el caso de la vasca SPRI como ejemplo), como veremos son muchas las variables que separan a unas de otras (configuración, operatividad, instrumentos de actuación, etc); segunda, aunque al ámbito de actuación de las ADR sea, preferentemente, el de la PYME, no hay que obviar la actuación de las ADR (muchas veces excepcional y, sobre todo, motivada políticamente) sobre grandes empresas o no PYMES.

a aquéllas cuya actuación sea eminentemente regional. Así, esta segunda criba dejaría fuera las entidades y/u organismos cuya actuación fuera distinta al ámbito señalado, según la escala geográfica manejada a este respecto en el contexto español de referencia: sociedades de desarrollo insulares (Sociedad de Desarrollo de Santa Cruz de Tenerife SAU), agencias urbanas de promoción (Sevilla Global), unidades de desarrollo local, consorcios de desarrollo provincial, etc.

Por último, y como complemento a las anteriores restricciones, un tercer criterio, más de tipo cualitativo–corporativo, es el que nos lleva a considerar como ADR sólo a aquellas entidades **agrupadas en EURADA** que, como se ha explicitado, es el referente agregado europeo a la hora de hablar de Agencias de Desarrollo Regional y que se encuentra plenamente cualificada para poder establecer consideraciones tipológicas a estos aspectos. Esta última limitación nos lleva a excluir tanto a la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER), como al Instituto de Innovación Empresarial de las Islas Baleares (IDI) o a la misma Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura³⁷.

Por tanto, y para resumir, según las limitaciones y restricciones metodológicas efectuadas, el modelo³⁸ español de Agencias de Desarrollo Regional se estructura en torno a diez entidades: ADE de Castilla y León, CIDEM catalán, IAF de Aragón, IFA andaluz, INFO de Murcia, IDEPA del Principado de Asturias, IMPIVA valenciano, IGAPE gallego, el IMADE de la Comunidad de Madrid y, la más antigua de todas y elemento primigenio y fundacional del modelo, la SPRI vasca.

2.4.2. Constitución y creación

Siguiendo a Laguna de Paz³⁹, la ley 5/1981, de 10 de junio, del Parlamento vasco inaugura la nueva etapa del modelo de Agencias de Desarrollo, auto-

³⁷ A estos efectos, tomamos como dato el listado de miembros (*members*) que la misma EURADA ofrece en su ya conocida página web a diciembre de 2004. A destacar aquí que, a principios de 2005, causa baja la catalana CIDEM, una de las más importantes ADR españolas (a nivel cualitativo y cuantitativo).

³⁸ Hablamos de modelo porque, como veremos, a pesar de la heterogeneidad y diversidad existente en muchas de las variables analizadas, todas las ADR comparten ciertos elementos comunes identificadores de su adscripción categórica.

³⁹ J. C. LAGUNA DE PAZ (1991), pp. 48–53.

rizando al Departamento de Industria la constitución de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI). Esta sociedad, en su origen, se crea como instrumento de apoyo público para la promoción y reconversión de la industria vasca, de lucha contra el paro y de canalización de políticas de ayudas en procesos de saneamiento y reconversión. Unos meses después, el Decreto 147/1981, de 30 de diciembre, fija las normas concretas de funcionamiento de esta sociedad.

En Andalucía, mediante Ley 1/1983, de 3 de marzo, se crea el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), con fines de promoción industrial regional. Con la misma fecha, también se constituye la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SOPREA), autorizada por Ley 2/1983, de 3 de marzo. Posteriormente, y mediante Ley 3/1987, de 13 de abril, se constituye el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), que se configura como Ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia. Su función es la promoción del desarrollo económico regional. En concreto, está pensado como instrumento de integración y racionalización de todos los entes públicos de promoción económica de la Comunidad andaluza. De esta forma, el IFA asume el control tanto del extinto IPIA como de SOPREA que, en la actualidad, sigue siendo el instrumento que utiliza la ADR andaluza para participar en el capital de las distintas empresas y sociedades.

En Murcia, según Decreto 28/1983, se crea la Sociedad de Promoción de la Región de Murcia (SOPROMUR), también con claros fines de estímulo y promoción industriales, sobre todo centrándose en el sector agroalimentario. Con posterioridad, y partiendo del anterior, la ley 2/1984, de 8 de junio, crea el Instituto de Fomento de la Región de Murcia (IFRM) con el objeto de llevar a cabo actuaciones de promoción que favorezcan el crecimiento económico y el empleo y, en concreto, el desarrollo y gestión de un sector público regional, de cuya coordinación se va a encargar el citado Instituto. Con posterioridad, y mediante Ley 6/1986, de 24 de mayo, el IFRM se reconvierte en el actual Instituto de Fomento de la Región de Murcia (INFO), que viene a sustituir a los hoy desaparecidos SOPROMUR e IFRM.

Por su parte, el Principado de Asturias aprueba la ley 6/1983, de 9 de agosto, por la que se crea el Instituto de Fomento Regional (IFR), cuya función principal es la de contribuir al desarrollo de un sector económico regional equilibrado, así como promover un sector público regional. Uno de los instrumentos cualificados de intervención de este Instituto serán las sociedades mercantiles operativas, a través de las cuales el IFR actuará para

el cumplimiento de sus funciones. Así, y de acuerdo a lo dispuesto en la ley de creación del mismo, se aprueba el Decreto 19/1984, de 8 de marzo, que autoriza la constitución de la Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias. Con posterioridad, y según ley del Principado de Asturias 2/2002, de 12 de abril, a partir de junio de 2002 el hoy extinto IFR se convierte en el Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA).

La ley 2/1984, de 10 de mayo, crea el Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalidad Valenciana (IMPIVA), entidad de derecho público (según ley 12/1988, de 30 de diciembre) con régimen de actuación jurídico-privado, y cuyo objeto fundamental es la promoción, desarrollo y mejora de las PYMES, favoreciendo los ajustes, la reconversión y el desarrollo de éstas, fomentando la cooperación entre empresas, mejorando su productividad, etc.

El Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE) se crea según ley 12/1984, de 13 de junio, y tiene como finalidad original la promoción, facilitación, impulso y orientación del sistema productivo empresarial, especialmente en épocas de crisis económica y, por ende, la conducción de la política regional de la Comunidad madrileña.

La Comunidad Autónoma de Cataluña aprueba la ley 5/1985, de 16 de abril, por la que se constituye el Centro de Información y Desarrollo Empresariales (CIDEM), cuyos objetivos son la mejora y racionalización de las estructuras industriales existentes, promover el desarrollo de nuevas actividades empresariales, fomentar la colaboración entre las empresas, etc.

En las siete ADR creadas en esta primera fase, años ochenta de la pasada centuria, y según viene a coincidir toda la doctrina, no hemos incluido ni el IGAPE gallego ni la ADE de Castilla y León, aunque sus 'gérmenes seminales' sí fueran entidades creadas en el citado período 1980/90, ya que tanto la Sociedad de Información Tecnológica Empresarial de Galicia (SITEGA), creada según Decreto 246/1983, de 15 de diciembre, como el Parque Tecnológico de Boecillo, SA, constituido por ley 10/1990, de 28 de noviembre, no pueden considerarse casos similares al IPIA/IFA, SOPROMUR/IFRM/INFO o IFR/IDEPA, donde sí existe una clara continuidad entre los distintos organismos, viniendo a ser los segundos una mera 'actualización' de los primeros, sobre todo en los ámbitos instrumental y competencial. Por el contrario, en los casos gallego y castellano-leonés, puede hablarse de una auténtica ruptura en la concepción y desarrollo de las distintas entidades. Así, SITEGA asumía la forma jurídica de una sociedad anónima centrada en el ámbito tecnológico y,

por tanto, más parecida a una Sociedad de Capital Riesgo tipo SODERCAN o SODENA que a una verdadera ADR. Por lo que respecta a la empresa pública mercantil denominada Parque Tecnológico de Boecillo, SA, su objeto social era la creación, ejecución y promoción de una Parque Tecnológico como instrumento de diversificación y modernización industrial, participando en el capital de sociedades a constituir o ya constituidas. Como vemos, nada parecido a lo que hemos caracterizado como ADR.

Así, hemos de esperar a los años noventa del pasado siglo para poder contemplar el nacimiento de las otras tres ADR que vienen a completar el panorama actual a este respecto. La primera entidad que se suma al modelo es el Instituto Aragonés de Fomento (IAF), creado según Decreto Legislativo 4/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón. Esta ADR se configura como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciéndose como objetivos fundamentales el favorecer el desarrollo socioeconómico de Aragón y el incremento y consolidación del empleo, así como corregir los desequilibrios interterritoriales. Dentro de sus funciones se encuentran la promoción de proyectos de inversión y de infraestructuras, el estudio de las posibilidades de desarrollo endógeno en la zona, fomento de la promoción exterior, asesoramiento financiero empresarial, etc.

Dos años más tarde, y por Ley 5/1992, de 10 de junio, de la Comunidad Autónoma de Galicia, se crea el Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE), como entidad de derecho público, sometido en sus relaciones con terceros al derecho privado. El IGAPE, como instrumento para la promoción y el fomento de la inversión productiva en Galicia, se constituye como un órgano de acción pública directa en el ámbito de la oferta de servicios de alto nivel y como un mecanismo de integración de los sectores económicos y sociales. Para esto, se concentran en este organismo todas las iniciativas y programas de promoción y fomento del desarrollo de Galicia, potenciando sus inversiones en innovación y tecnología, estimulando la exportación y presentando soluciones a los problemas específicos de las empresas gallegas.

Por último, en 1994 se crea la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (ADE). Así, mediante Ley 21/1994, de 15 de diciembre, se configura a ésta como un ente público de derecho privado. De esta manera, Castilla y León se incorpora al grupo de regiones españolas que dispone de este tipo de instituciones. La ADE nace con el objetivo último de promover el desarrollo de la actividad económica y el sistema productivo de la región, facilitando a las empresas incentivos y ayudas a la inversión, así como distintos tipos de

servicios para favorecer las nuevas iniciativas empresariales, la promoción exterior y el asesoramiento.

Hasta aquí, pues, queda presentado el actual modelo español de ADR configurado en torno a diez Agencias de Desarrollo (véase Cuadro nº 4).

CUADRO Nº 4
Modelo español de ADR (a 31/12/2004)⁴⁰

| Nombre | Ámbito Geográfico | Año de Creación |
|--------------------|-------------------|-----------------|
| SPRI | PAIS VASCO | 1981 |
| IPIA®IFA | ANDALUCIA | 1983®1987 |
| SOPROMUR®IFRM®INFO | MURCIA | 1983®1984®1986 |
| IFR®IDEPA | ASTURIAS | 1983®2002 |
| IMPIVA | VALENCIA | 1984 |
| IMADE | MADRID | 1984 |
| CIDEM | CATALUÑA | 1985 |
| IAF | ARAGON | 1990 |
| IGAPE | GALICIA | 1992 |
| ADE | CASTILLA Y LEÓN | 1994 |

Fuente: normativa de creación de las ADR y elaboración propia.

En dicho contexto, ha de tenerse en cuenta que

“(...) se crearon las Agencias de Desarrollo Regional como entidades financiadas principalmente por la Administración Pública territorial correspondiente, pero con un diseño y un campo de acción independiente del sector público, ya que el propósito fue dotarlas desde el principio de facultades, flexibilidad y autonomía suficientes como para promover con eficiencia el desarrollo productivo y empresarial. Así se evitaba la rigidez burocrática que suele caracterizar al aparato estatal y, al mismo tiempo, se fortalecía la credibilidad de las Agencias y la confianza del sector empresarial en su funcionamiento. Por lo tanto, las ADR no forman parte del sector público regional, sino que son instituciones de promoción económica concebidas como empresas, que deben actuar como tales, y cuentan con la confianza y la participación del sector empresarial territorial, así como de las entidades financieras y académicas regionales”⁴¹.

⁴⁰ A los interesados en profundizar en el conocimiento de las ADR españolas, a continuación detallamos las distintas páginas web de las mismas, según su presentación en el cuadro de referencia: www.spri.es, www.ifa.es, www.ifrm-murcia.es, www.idepa.es, www.impiva.es, www.madrid.org/imade/, www.cidem.com, www.iaf.es, www.igape.es, www.jcyl.es/ade.

⁴¹ F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), p. 125.

2.4.3. Algunas características

Todo lo anterior ha determinado, como no podía ser menos y en un primer lugar, la **forma jurídica** de estas entidades⁴². Respecto a ésta, y según Echevarría Miguel⁴³,

“todas las agencias están en línea con la definición de agencia desarrollo regional de Yuill y Allen (1982) <<instituciones financiadas principalmente por dinero público, cuyo ámbito de actuación queda fuera del cuerpo central de actividades del Gobierno Central y de la Administración Autónoma o Local, dotadas de poderes para el objetivo específico cuyo fin es promover el desarrollo industrial y la inversión en general (incluyendo actividades no manufactureras) en regiones que han sido generalmente designadas como áreas prioritarias o espacios económicos particulares>> (...). Han sido tres las formas jurídicas utilizadas por los organismos que nos ocupan. Entidad de Derecho Público sujeta a Derecho Público, Sociedad Anónima y Entidad de Derecho Público sujeta a Derecho Privado”.

La adscripción a una forma jurídica u otra ha de adaptarse, como no podía ser menos, a la nueva orientación de la política regional española que, siguiendo a Urueña Gutiérrez et al⁴⁴, bien podemos sintetizar en descentralización, tanto en los agentes como en la responsabilidad de la promoción económica territorial; la coordinación, buscando una mayor integración en las intervenciones de las políticas comunitarias, nacionales y territoriales; la menor importancia estratégica otorgada al sector industrial; y la aparición de nuevos agentes con capacidad de decisión, que van a ser los organismos comunitarios, las regiones y los entes locales. Bajo esta perspectiva, la clásica dicotomía equidad vs. eficacia parece resolverse en favor de esta última, por lo que *“el criterio básico a la hora de seleccionar la forma jurídica parece haber sido el de agilidad y operatividad en la toma de decisiones y en la ma-*

⁴² F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), p. 125, las califica de *“instituciones intermedias”*, representativas de una nueva modalidad de funcionamiento del sector público y ajenas a lo que podemos considerar como comportamientos tradicionales del mismo. Su mismo ámbito de operatividad y funcionamiento permite a las ADR conocer mejor y ser más sensibles que la Administración ‘pura y dura’ con respecto a los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales, sobre todo en lo que atañe al apouo a las PYMES.

⁴³ M^a. C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993), p. 2.854.

⁴⁴ B. URUEÑA GUTIÉRREZ ET AL (1999). Actas de la ponencia que, bajo el título de *“La política industrial regional: el caso de Castilla y León”*, fue presentada en las *III Jornadas de Política Económica. Los nuevos retos de la política económica*, celebradas en Alicante los pasados 29 y 30 de abril de 1999. Ponencia basada en el trabajo de B. URUEÑA GUTIÉRREZ (1996), titulado *“El papel de las Agencias de Desarrollo Regional en el ámbito de la Unión Europea y España. Propuestas para Castilla y León”*, *Revista de Estudios Europeos*, nº 13.

terialización de las mismas. Por supuesto, dentro de un esquema que garantice la suficiente transparencia en el destino de los fondos públicos (...)”⁴⁵.

Todo esto ha hecho apostar a la mayoría de las ADR por la forma jurídica de entidad de derecho público sometida al derecho privado en sus relaciones con terceros, lo que obviando problemas de índole jurídica, les ha permitido dotarlas del máximo de eficacia y eficiencia, vía agilidad y operatividad en la toma de sus decisiones, intentando evitarse la burocratización de las administraciones públicas, aunque se puede incurrir, por el contrario, en otro tipo de problemas⁴⁶. En este sentido,

*“es importante subrayar el carácter empresarial de estas entidades, apoyadas de forma decisiva por los gobiernos regionales, pero actuando como sociedades intermediadoras eficientes y sujetas, por lo general, al derecho privado, a fin de contar con la confianza del sector privado y, sobre todo, para garantizar el funcionamiento de los mercados estratégicos de factores y servicios avanzados empresariales para PYMES”*⁴⁷.

Evidentemente, la forma jurídica de estas entidades se adapta, necesariamente, a los **objetivos** por ellas perseguidos. Estos, a menudo responden a una serie de principios generales (apoyo financiero y no financiero a las PYMES de la región, promoción sectorial, equilibrio territorial intrarregional, desarrollo de la innovación tecnológica, etc.), que, con posterioridad, se concretan en un conjunto de actuaciones y funciones específicas. Con carácter general, *“todas las agencias coinciden, aunque con matices diferentes, en el fomento de la innovación tecnológica, en la prestación de servicios a las empresas, especialmente a las PYMES, y el impulso a la creación de las mismas”*⁴⁸.

⁴⁵ M^a. C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993), pp. 2.854–2.855.

⁴⁶ Para todo lo relacionado con el régimen jurídico de las ADR, recomendamos entusiasta y fervientemente el completo estudio de J.C. LAGUNA DE PAZ (1991), sobre todo, la cuarta parte del mismo titulada “La empresa pública: un instrumento jurídicamente limitado” (pp. 287–381). El autor resulta concluyente en su valoración de la ADR: *“es una institución tenazmente problemática. Se trata de una realidad compleja, heterogénea en cuanto a formas, regímenes jurídicos y actividades (...). Cuando se aplica el Derecho privado a la intervención pública, los problemas no tardan en aparecer. La mayor agilidad, libertad de movimientos y flexibilidad de gestión que de esta forma consigue la actuación administrativa es a costa de sustituir la aplicación del Derecho público –con lo que ello conlleva de pérdida de las garantías que la legalidad administrativa reconoce tanto a favor del administrado como del interés general– por el Derecho privado –en el que impera el principio de autonomía de la voluntad–”*. (pp. 30–31).

⁴⁷ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y RL CARIBE (2000), p. 10.

⁴⁸ M^a. C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993), p. 2.859. Evidente y lógicamente, y según nuestra opinión, dentro de estas características subyace, como elemento primordial e informador de las

En cuanto respecta a los **órganos de gobierno y el funcionamiento** de las Agencias de Desarrollo Regional españolas, y siguiendo las reflexiones de Alburquerque Llorens⁴⁹, la presidencia de las mismas suele corresponder, por lo general, a los titulares de las consejerías respectivas donde las ADR se ubican orgánicamente. Al presidente corresponderían la representación superior de las mismas, así como la presidencia de su Consejo Rector, siendo responsable de velar por la adecuación de las acciones de la ADR a las líneas generales de política económica del gobierno regional: *“todas las agencias aquí tratadas tienen algún tipo de Consejo Rector o de Administración así como un presidente de las mismas”*⁵⁰. La representación ordinaria y la administración y gestión de las ADR corresponde a un Director General, con el apoyo de una Secretaría General. El Consejo Rector o de Administración de estas entidades está integrado por representantes del gobierno regional y de los diversos agentes socioeconómicos regionales.

Respecto al personal de las ADR, y aunque cada agencia presenta unos organigramas distintos en función de sus competencias, instrumentos y ámbito geográfico de influencia, sí podemos afirmar que un análisis del mismo revela que su número es relativamente reducido, con un alto porcentaje de trabajo cualificado (titulados medios y superiores) y, lo que es más importante, con una relación entre el gasto de personal y el presupuesto global de las ADR que es comparativamente menor que la relación del gasto de personal en el conjunto del presupuesto regional.

En cuanto a sus **recursos**, estos provienen, en gran medida, de las subvenciones públicas –tanto de explotación como de capital– de la comunidad autónoma correspondiente (en la mayoría de los casos, cofinanciados por los Fondos Estructurales comunitarios, FEDER sobre todo, vía MCA y Programas Operativos o Subvenciones Globales), aunque también pueden recibir aportes de otras entidades públicas y privadas o de particulares; préstamos de instituciones públicas y privadas; otros ingresos por prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren su patrimonio; y hasta recursos procedentes de la emisión de obligaciones o títulos similares.

anteriores, el componente financiero, eje vertebrador de toda la actuación y funcionalidad (sectorial y territorial) de la ADR española.

⁴⁹ F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), pp. 128–129.

⁵⁰ M^ª. C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993), p. 2.856.

Respecto a los **instrumentos** empleados por las actuales ADR, y aunque aquí, de nuevo, la dispersión y variedad es la tónica general, estos pueden dividirse en dos grandes categorías: financieros y no financieros⁵¹. Mediante estos se intenta crear, en palabras de Albuquerque Llorens⁵², el “*entorno territorial innovador*” adecuado para adaptar procesos productivos y empresas ya existentes al cambio tecnológico, propiciar la aparición de nuevas empresas innovadoras, prestar servicios a las PYMES, y facilitar el desarrollo de la infraestructura necesaria en la región donde operan.

Dentro de los instrumentos que hemos denominado como ‘*no financieros*’, podemos, a su vez, distinguir dos grandes grupos, según se orienten a prestar información y asesoramiento o a la provisión de infraestructuras. Entre los primeros (información y asesoramiento) podemos señalar los servicios de información sobre aspectos sustantivos de la actividad empresarial; servicios de intermediación; servicios de gestión y consultoría; servicios de promoción y publicidad; servicios de investigación y fomento para la introducción de nuevas tecnologías; servicios de capacitación empresarial y de la utilización de las nuevas técnicas y equipos, etc. Respecto a los segundos (orientados a la provisión de infraestructuras), estos pueden canalizarse mediante un amplio abanico de posibilidades, entre las que podemos señalar las orientadas a crear polígonos y áreas industriales, así como la mejora medioambiental. También se incluirían aquí la oferta de terrenos e infraestructuras a bajo coste, así como el acceso a servicios especializados. Asimismo, y como instrumentos más novedosos respecto a este apartado, debemos destacar los Institutos Tecnológicos sectoriales e instrumentales, los Parques Tecnológicos y los Centros de Innovación Empresarial.

Finalmente, y respecto a los instrumentos ‘*financieros*’ que suelen utilizar las ADR españolas, estos pueden adoptar innumerables formas, dentro de

⁵¹ En la práctica diaria de la operatividad de la ADR, el deslinde entre medidas directas o eminentemente financieras y medidas de corte indirecto o no financieras, no siempre es tan inequívoco, ya que, de uno u otro modo, todas ellas suelen implicar aportes financieros. Para mayor claridad, aquí debemos entender por instrumento financiero utilizado por las ADR como “*el que permite, en forma directa e inmediata, aportar un flujo de capital a una empresa, con la finalidad de financiar una inversión en activo fijo*” (F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), p. 135). Sobre el delicado y controvertido tema de los incentivos, en general, y de las subvenciones y ayudas públicas, en particular, el autor recomienda especialmente a G. FERNÁNDEZ FARRERES (1983); E.J. MATA GALÁN (1988); J.C. LAGUNA DE PAZ (1991); y B. SESMA SÁNCHEZ (1998).

⁵² F. ALBUQUERQUE LLORENS (2002), pp. 130–135.

lo que se viene en llamar ‘ingeniería financiera’. Aquí se incluye un amplia gama que va desde la clásica subvención (como incentivo a la realización de proyectos de inversión en los que se aumente la utilización de factores productivos, siempre que se ubiquen en sectores prioritarios, territorios preferentes o proyectos de innovación y ayuden a crear o mantener el nivel de empleo), a los tradicionales préstamos y créditos (otorgados a bajos, y a veces nulos, tipos de interés, con flexibles plazos de amortización, incluyendo períodos de carencia, y con un tratamiento privilegiado de las posibles –y a veces inexistentes– garantías a tomar), pasando por las subsidiaciones o bonificaciones de puntos de interés (canalizados a través de convenios con entidades financieras en los que se subvenciona parte del coste financiero, vía reducción del principal), concesión de garantías o avales (en proyectos muy específicos), participación en el capital de las empresas (con carácter temporal, carácter minoritario y con el objetivo de aumentar el nivel de autofinanciación de las empresas andaluzas que les permita afrontar adecuadamente sus proyectos de inversión, tipo capital riesgo), préstamos participativos, etc. Sin entrar en más detalles a estos respectos, sí queremos señalar que este tipo de ayudas se suelen conceder básicamente para financiar inversiones en activo fijo de las PYMES de la región (terrenos, naves y construcciones, instalaciones, bienes de equipo,...), estando prácticamente descartado (por motivos de la necesaria cofinanciación europea) la financiación del capital circulante.

Respecto a la anterior tipificación de los instrumentos de ayuda en financieros y no financieros, no queremos entrar en debates del tipo ‘bueno’/‘malo’, ni siquiera en valoraciones de índole teórica al respecto; no obstante, sí nos atrevemos a dejar apuntadas las siguientes reflexiones: a) en la situación actual, sobre todo desde una perspectiva empresarial, las ayudas, en general, han de seguir jugando un papel importante; b) más que optar por unas u otras, lo importante es que se mantenga una tensión continuada en la minimización de los tiempos administrativos vinculados a las mismas y que se acentúe el carácter incentivador de toda ayuda al vincularla directa y específicamente al proyecto empresarial concreto; no se subvencionan empresas ni empresarios, sino proyectos empresariales; es necesario personalizar el proyecto (en singular), para poder personalizar la ayuda (también en singular); c) hay que apostar por una mayor incidencia real y directa de los instrumentos financieros en la misma financiación de iniciativas empresariales, estableciéndose una tasa mínima de ayuda neta; d) frente al conocido ‘café para todos’, hay que saber discriminar en función de determinadas variables cualitativas y cuantitativas.

A modo de resumen de todo lo hasta aquí referido, en el cuadro nº 5 presentamos las características más relevantes que definen y configuran el actual modelo español de ADR, bajo los parámetros definidos de forma jurídica, objetivos, órganos de gobierno, recursos e instrumentos.

CUADRO Nº 5
Características del modelo español de ADR

| CARACTERÍSTICAS | TIPOLOGÍA |
|---------------------|---|
| Forma jurídica | <ul style="list-style-type: none"> * Entidad de Derecho Público sujeta a Derecho Público * Sociedad Mercantil * Entidad de Derecho Público sujeta a Derecho Privado |
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none"> * Apoyo financiero y no financiero a las PYMES * Innovación Tecnológica * Apoyo Sectorial * Equilibrio Territorial |
| Órganos de gobierno | <ul style="list-style-type: none"> * Presidencia * Consejo Rector * Consejo Asesor |
| Recursos | <ul style="list-style-type: none"> * Subvenciones Públicas * Aportaciones Privadas |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> * No financieros (Información, Asesoramiento, Consultoría, Promoción y Publicidad, Otros) * Financieros (Subvenciones, Préstamos, Subsidiaciones, Participaciones en Capital, Avales, Otros) |

Fuente: ADR españolas y elaboración propia.

2.4.4. Valoración

Bajo lo anterior, el intento de querer establecer una valoración del modelo no resulta tarea sencilla. A este respecto, algunos autores apuntan que

“el balance neto de las Agencias de Desarrollo Regional en España puede calificarse de positivo (...), incorporando objetivos y programas innovadores, y lo han hecho a

*través de un soporte organizativo con vocación de acercamiento desde configuraciones administrativas hacia otras de carácter más empresarial. El modelo <<ideal>>, no siempre ha podido trasladarse a la práctica en todo su contenido. Sin embargo, parece claro que, en todo caso, sus posibilidades de éxito son superiores a las demostradas por unas Administraciones Públicas impregnadas de burocratización y elephantismo*⁵³.

No obstante, y aun a expensas de estas reflexiones, bien podemos afirmar que, hasta el momento, en el ámbito de la evaluación de las actuaciones llevadas a cabo por las ADR –y aun existiendo metodologías específicas para el estudio de su impacto–, la realidad es que las mismas no se suelen llevar a la práctica o, al menos, se hacen de manera muy escasa. Bajo esta limitación, resulta muy complejo poder abordar una valoración de los resultados y los impactos generados por el modelo español de ADR. Esto, y siguiendo a Urueña Gutiérrez⁵⁴, por múltiples razones:

- 1) El método de valoración de sus actuaciones, es decir, inclinarse por una evaluación de tipo cualitativa o cuantitativa, o ambas a la vez.
- 2) La escasez de datos y cifras homogéneas para valorar su evolución temporal: unas mismas cifras de gastos o de resultados no han de ser, necesariamente, comparables. Así, dos ‘macroproyectos’ por sí solos pueden aportar unas cifras espectaculares de inversión, de empleo generado y mantenido, de I+D+i, etc, con escasa intervención de la ADR implicada. Por el contrario, esos mismos datos pueden haber sido obtenidos como consecuencia de numerosos proyectos, con un gran coste y esfuerzo.
- 3) Para poder evaluar, y comparar, se carece de datos cualitativos suficientes derivados de las opiniones de los beneficiarios de las actuaciones de las ADR, muy apreciados por los gestores, quienes no valoran positivamente algunos de los indicadores de resultados e impacto usualmente utilizados. Asimismo, un inconveniente a tener en cuenta en las entrevistas y las encuestas realizadas, tanto a los gestores como a los beneficiarios, es que sus respuestas pueden subvalorar o, por el contrario, sobrevalorar los efectos de la ayuda financiera.
- 4) Por último, los distintos programas e instrumentos desarrollados por las ADR se caracterizan por su naturaleza u orientación microeconómica, lo

⁵³ M^a. C. ECHEVARRÍA MIGUEL (1993), p. 2.865.

⁵⁴ B. URUEÑA GUTIÉRREZ ET AL. (2004). Asimismo, y del mismo autor, “Aproximación a la medición del impacto de las Instituciones de Promoción Económica sobre el desarrollo regional” (<http://www.ub.es/graap/baudelio%20urueña%20gutierrez.pdf>, 17 págs, 03/11/2004).

que permite anticipar que su impacto sobre las grandes macromagnitudes regionales haya de ser necesariamente limitado. Los volúmenes de fondos presupuestarios gestionados por las ADR españolas son escasos. A estos resultados conduce tanto el análisis de los presupuestos de gastos de estas entidades, como su comparativa respecto a los de las respectivas CCAA. Similares resultados se obtienen en su comparación con el Valor Añadido Bruto (VAB) regional. En el cuadro nº 6 se presenta, a título de ejemplo, estos datos correspondientes a las diez Agencias por nosotros caracterizadas.

CUADRO Nº 6
Análisis comparativo de las ADR españolas

| ADR | Gastos de Capital per capita (EUR) | Gastos Totales per capita (EUR) | Presupuesto ADR/ Presupuesto regional (%) | Presupuesto ADR/ VAB regional (%) |
|--------|------------------------------------|---------------------------------|---|-----------------------------------|
| ADE | 41,4 | 45,2 | 2,29 | 0,39 |
| CIDEM | 0,8 | 2,7 | 0,12 | 0,02 |
| IAF | 14,2 | 15,5 | 0,76 | 0,12 |
| IFA | 17,5 | 29,8 | 1,17 | 0,32 |
| IDEPA | 0,0 | 34,0 | 1,87 | 0,32 |
| INFO | 21,9 | 25,7 | 1,84 | 0,26 |
| IGAPE | 2,5 | 31,9 | 1,21 | 0,32 |
| IMADE | 0,0 | 19,1 | 1,37 | 0,12 |
| IMPIVA | 4,2 | 9,5 | 0,41 | 0,08 |
| SPRI | 26,3 | 36,7 | 1,16 | 0,24 |

Fuente: B. URUEÑA GUTIÉRREZ (2004) y elaboración propia.

Tal y como puede observarse, y a modo de elemento más característico del cuadro realizado, es de destacar la variedad en el conjunto analizado. Así, desde el distinto peso que, para cada una de las ADR analizadas, presentan tanto los gastos de capital como los gastos totales, siempre *per capita* de las mismas (el elevado importe de la castellano-leonesa contrata con la reducida cuantía de la Agencia catalana), o como el diferente porcentaje de sus propios

presupuestos sobre el total de su respectiva Comunidad Autónoma o sobre el VAB de su región (el elevado porcentaje de la ADE o el IFA en comparación con el reducido del CIDEM o IMPIVA), la principal conclusión es que, para el investigador, resulta muy complejo, y a veces baldío, el esfuerzo de poder establecer comparaciones y validaciones, en términos de eficacia y eficiencia, entre las distintas ADR españolas consideradas, dadas las diferencias existentes entre ellas, de manera tal que el modelo español bien puede caracterizarse bajo los calificativos de dispar, diverso y heterogéneo.

3. Conclusiones

A modo de conclusiones del trabajo hasta aquí realizado, y en primer lugar, ha de destacarse la clara falta de concreción conceptual en la que se mueven, no sólo las 'ADR', sino el mismo 'Desarrollo Regional' que les confiere su razón de ser. Centrándonos en las primeras, más que ante una definición propiamente dicha estamos ante un conjunto de características dispersas, resultando evidente que, cada país, cada región, presenta unas consideraciones específicas, con lo que cada ADR ha de adaptarse, en el desarrollo de su actividad, a estas singularidades.

En segundo lugar, y dentro de la variedad y pluralidad detectada, sí es posible concluir estableciendo una selección tipológica que, a modo de filtro, venga a identificar el actual modelo español de ADR. Dentro de éste, ha sido posible caracterizar ciertos rasgos cualitativos del actual modelo español de ADR: heterogeneidad y diversidad; actuación preferente hacia las PYMES; apoyo creciente a la innovación; importancia gradual en su actuación operativa de los servicios avanzados empresariales; desarrollo paulatino de relaciones con otras entidades de la misma, o parecida, tipología y finalidad; amplia gama de instrumentos de ayuda utilizados, financieros y no financieros; concepción organizativa peculiar, acudiendo a fórmulas de carácter privado en busca de la pretendida agilidad y dinamismo en su actuación diaria.

En tercer lugar, y aunque la valoración del modelo es tarea compleja, sí podemos apuntar una serie de ventajas e inconvenientes del mismo. En el lado de las primeras se encontrarían un sensible paralelismo en cuanto a los objetivos planteados y los instrumentos utilizados, siempre vinculados a la promoción y el fomento y el desarrollo del potencial endógeno de la zona en que actúan; la selección de las PYMES como segmento específico al que se dirigen, con carácter preferente, sus actuaciones; una actividad orientada hacia la innovación; la progresiva incorporación de los servicios

avanzados empresariales en la esfera de intervención de las ADR; el incremento y desarrollo de relaciones institucionales y acuerdos de cooperación con otras entidades relacionadas, directa o indirectamente, con sus mismos fines de actuación operativa; el contacto y conocimiento directos de su entorno geográfico, social y político; la amplia oferta y variedad (al menos teórica) de instrumentos, financieros y no financieros, de ayuda utilizados; la existencia de un modelo de concepción organizativa, entendido éste en un sentido amplio y global, que les lleva a configurarse como ‘ventanillas únicas’ primándose el trato personal con los usuarios del modelo; etc.

No obstante lo anterior, también se detectan carencias y debilidades en el modelo. Entre éstas, podemos destacar la falta de concreción conceptual del mismo objeto a analizar que, entre otros aspectos, imposibilita el poder valorar la actuación del modelo; la creciente utilización y dirigismo de las ADR por parte de las autoridades políticas, que conduce a tomas de decisión no siempre defendibles desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia económicas; la creciente funcionarización y burocratización de la actividad de las ADR; la escasez de *benchmarking*; las disfunciones existentes con y entre distintos organismos de la misma Administración que comparten tareas comunes; el excesivo acento en lo financiero, sobre todo el uso y abuso de las fórmulas tradicionales de ayuda (subvenciones, sobre todo) como instrumentos de actuación; la rigidez y obsolescencia crecientes desde el punto de vista de su estructura; etc. Todo esto redundaría en una pérdida de credibilidad de las ADR, amén de producir un claro detrimento en su autonomía de funcionamiento y operatividad.

Como última conclusión (y a modo de personal recomendación que, en parte, sirviera para intentar paliar alguna de las desventajas arriba aludidas), queremos terminar ensayando la siguiente definición de ADR que vendría a caracterizar a todas y cada una de las ADR que forman parte del modelo español estudiado, amén de resumir las principales características de estas entidades. Así, ADR sería toda organización que, desde una óptica eminentemente territorial y bajo las directrices de política económica emanadas de la autoridad pública correspondiente, realiza actuaciones de desarrollo, fomento y promoción empresariales, contando para ello con una amplia variedad de instrumentos, financieros o no, y de una regulación *ad hoc* que le confiere ciertas características diferenciadoras de la simple Administración Pública. Siempre, eso sí, bajo una perspectiva estratégica centrada, no tanto en el mismo sujeto a auxiliar, sino en el desarrollo regional del conjunto territorial en el que se ubica la ADR que le confiere su misma razón de ser.

4. Bibliografía seleccionada

- ALBURQUERQUE LLORENS, F. (2002), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 214 págs.
- AYDALOT, P. (1980), *Dynamique spatiale et développement inégal*, París, Economica, 352 págs.
- (1985), *Économie régionale et urbaine*, París, Economica, 487 págs.
- BRESSAN, M. (2004), “Politiche di sviluppo regionale e nuova strategia comunitaria della proximita”, *Modelli di cooperazione tra sistemi economici locali del mediterráneo: analisi, esperienze e risoltati*, pp. 129–157.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y RL CARIBE (2000), *Las Agencias de Desarrollo Regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español*, Santiago de Chile, CEPAL, 50 págs.
- CORONADO GUERRERO, D. (1997), “El proceso de evaluación de las políticas económicas y regionales: una revisión de métodos y experiencias”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 47, pp. 37–81.
- CUNHA, A. (1988), “Systemes et territoire: valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement”, *L'Espace Géographique*, nº 3, pp. 181–198.
- DURBÁN OLIVA, S. (1995), “El Instituto de Fomento de Andalucía y su política hacia la pequeña y mediana empresa”, *Actas del XVI Curso de Verano de San Roque. Universidad de Cádiz*.
- ECHERRÍA MIGUEL, M^a C. (1993), “El papel de las Agencias de Desarrollo en la política regional española”, *Boletín Económico de ICE*, nº 2.387, pp. 2.853–2.866.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983), *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 848 págs.
- FURIÓ BLASCO, E. (1996), *Evolución y cambio en la economía regional*, Barcelona, Ariel, 157 págs.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (1988), “Los estudios de economía regional en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 424–430.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (1991), *Las empresas públicas de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas*, Madrid, Montecorvo, 472 págs.

- MATA GALÁN, E. J. (1988), “Los incentivos económicos regionales en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 277–292.
- NIJKAMP, P. (1986), “25 años de ciencia regional: visión retrospectiva y perspectivas de futuro”, *Estudios Territoriales*, nº 20, pp. 15–29.
- PANIZO ARCOS, F. et al. (1988), “Las SODI como instrumento de la promoción empresarial”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 235–250.
- RICHARDSON, H. W. (1979), “El estado de la economía regional: un artículo de síntesis”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 3, pp. 147–217.
- RODERO FRANGANILLO, A. et al. (2001), “La financiación empresarial desde el punto de vista regional. Aplicación a la pequeña y mediana empresa”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 59, pp. 169–187.
- ROSELLÓ VILLALONGA, J. (2003), “Regional redistribution and growth”, *Investigaciones Económicas*, Vol. XXVII (2), pp. 369–392.
- SESMA SÁNCHEZ, B. (1998), *Las subvenciones públicas*, Valladolid, Lex Nova, 808 págs.
- URUEÑA GUTIÉRREZ, B. (1996), “El papel de las Agencias de Desarrollo Regional en el ámbito de la Unión Europea y España. Propuestas para Castilla y León”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 13.
- (1996), “Las Agencias de Desarrollo Regional en España durante la década de los noventa. Referencia a la estructura económica y financiera”, *Economías*, nº 36, pp. 204–220.
- (1996), *Las Agencias de Desarrollo Regional españolas. El papel de la empresa pública en la promoción económica territorial*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 221 págs.
- (2004), *Cómo medir la eficiencia de las empresas públicas autonómicas: un estudio de casos con aplicación a Castilla y León*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 188 págs.
- VILLASECA MOLINA, E. J. (1994), “El apoyo del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) a las PYMES andaluzas”, *La empresa y el empresario en el desarrollo económico*, pp. 205–226.
- WADLEY, D. (1988), “Estrategias de desarrollo regional”, *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 96–114.