



LAS AGENCIAS: INSTRUMENTOS CLAVE PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y LA INNOVACIÓN

Gerardo Nelson Orlando Puleo Fernández

<https://orcid.org/0000-0001-5702-7923>

Urbanista, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.

Magíster en Planificación Turística, Universidad Nacional
Experimental Francisco de Miranda, Coro, Venezuela.

Diploma en Gobernabilidad y Gerencia Política, Universidad
Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. Ejercicio de cargos
públicos en la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro
Occidental de Venezuela, Centro Jacinto Lara S.A., Gobernación del
estado Lara y Alcaldía del municipio Iribarren, Barquisimeto,
Venezuela. Docente en la Universidad Central de Venezuela (UCV),
Núcleo Extramuros de Barquisimeto.

Doctorante en Ciencias Administrativas y Gerenciales, Decanato de
Ciencias Económicas y Empresariales.

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
Venezuela.

Email: gerardo.puleo@ucla.edu.ve

Luis Eduardo Sigala Paparella

<https://orcid.org/0000-0002-3759-1743>

Doctor en Dirección de Empresas, Universidad de Valencia, España.

Profesor Titular del Decanato de Ciencias Económicas y
Empresariales.

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
Venezuela.

. E-mail: lsigala@ucla.edu.ve.

RESUMEN

Por ser instrumentos eficientes para implementar políticas de desarrollo territorial, las agencias de desarrollo e innovación han atraído la atención de gobiernos y organismos multilaterales que las estudian, crean y promueven, de ahí la diversidad de investigaciones tendientes a sistematizar sus características y modelos de gestión. Existen más de 15.000 organizaciones de este tipo en el mundo, caracterizadas por su diversidad en cuanto a objetivos, tamaño e instrumentos; por su excelente capital humano y, fundamentalmente, por su impulso a los procesos de gobernanza territorial y fomento de la innovación. Este artículo es una síntesis parcial de una investigación más amplia que se enmarca en el interés por comprender las características de las agencias de desarrollo e innovación y, en particular, por identificar las dimensiones o aspectos clave que abordan los estudios para describirlas como base de futuras investigaciones.

Palabras claves: agencias de desarrollo, agencias de innovación, políticas de innovación, desarrollo territorial.

Recibido: 12-03-2022

Aceptado: 01-05-2022

THE AGENCIES: KEY INSTRUMENTS FOR MANAGING DEVELOPMENT AND INNOVATION

Gerardo Nelson Orlando Puleo Fernández

<https://orcid.org/0000-0001-5702-7923>

Urban planner, Simón Bolívar University, Caracas, Venezuela.

Master's Degree in Tourism Planning, National Experimental University Francisco de Miranda, Coro, Venezuela.

Diploma in Governance and Political Management, Andrés Bello Catholic University, Caracas, Venezuela.

Exercise of public positions in the Foundation for the Development of the Western Central Region of Venezuela, Jacinto Lara S.A.Center, Lara State Government and Municipality of Barquisimeto, Venezuela.

Professor at the Central University of Venezuela (UCV), Nucleus of Barquisimeto, Venezuela.

PhD student in Administrative and Managerial Sciences, Dean of Economic and Business Sciences.

Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
Venezuela.

Email: gerardo.puleo@ucla.edu.ve

Luis Eduardo Sigala Paparella

<https://orcid.org/0000-0002-3759-1743>

PhD in Business Administration, University of Valencia, Spain.

Professor of the Office of the Dean of Economic and Business Sciences.
Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
Venezuela.

. E-mail: lsigala@ucla.edu.ve.

ABSTRACT

Because they are efficient instruments for implementing territorial development policies, development and innovation agencies have attracted the attention of governments and multilateral organizations, which study, create and promote them, hence the diversity of research aimed at systematizing their characteristics and management models. There are more than 15,000 organizations of this type in the world, characterized by their diversity in terms of objectives, size and instruments; by their excellent human resources and, fundamentally, by their encouragement of territorial governance processes and promotion of innovation. This article is a partial synthesis of a broader research that is part of the interest in understanding the characteristics of development and innovation agencies and, particularly, in identifying the key dimensions or aspects addressed by studies to describe them as a basis for future research.

Keywords: development agencies, innovation agencies, innovation policies, territorial development

1. INTRODUCCIÓN

Las agencias de desarrollo son concebidas como entes ad hoc a fin de abordar actividades relativas a la planificación territorial, formulación de estudios y proyectos, generación y sistematización de información, oferta de asesoría y asistencia técnica, formación de recursos humanos, ejecución de obras públicas –por señalar algunas de sus funciones clásicas- en los ámbitos nacional, regional y local o en zonas de proyectos especiales. Por lo general, constituyen órganos descentralizados de la administración pública con una elevada autonomía lo que les permite una visión de mediano plazo, al margen de las rutinas de los demás órganos públicos, sin embargo, también las hay como organizaciones de carácter mixto o privado, sin fines de lucro y motivadas por el interés público.

Las agencias de desarrollo se han creado desde mediados del siglo pasado en todo el mundo y en este siglo han tenido una importante transformación: el énfasis en la economía del conocimiento ha privilegiado los procesos de innovación como fuente de mejoras en la productividad, de ventajas competitivas y, en general, de adecuación de las organizaciones, productos y servicios a las demandas que impone el mercado y el desarrollo. Por ello, hoy día, las nuevas agencias de desarrollo han adoptado el calificativo “innovación” siendo conocidas como agencias de innovación (que en lo siguiente se identificarán con el acrónimo AD+i), lo que también ha tenido asociados nuevos perfiles institucionales, programas e instrumentos.

Por su singularidad y aporte estratégico, las agencias de desarrollo e innovación son estudiadas, promovidas y estimadas como modelos referenciales a seguir por organismos multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este artículo constituye una síntesis parcial de una investigación que se inscribe en el interés por conocer las características de las agencias de desarrollo e innovación y, al respecto, aborda los siguientes objetivos: (1) describir los tipos y las características de las agencias y, (2) determinar los aspectos clave (dimensiones) que abordan los especialistas para el estudio de las agencias. Para ello, se realizó una investigación de tipo cualitativo, de carácter descriptivo y analítico a partir de fuentes documentales. El estudio se enfoca en las agencias de los territorios subnacionales tanto locales como regionales, sin embargo, se abordan los casos de las agencias nacionales como parte de los referentes a los fines de enriquecer el análisis y observar tendencias.

El documento está estructurado en cuatro partes: la primera, presenta los conceptos y las características generales de las agencias; la segunda, describe las agencias e identifica las dimensiones usadas para su estudio; la tercera, se refiere a la

síntesis de las dimensiones de estudio de las AD+i y, por último, las conclusiones.

2. FUNDAMENTACIÓN

2.1 Concepto y características generales de las agencias

La contribución de las agencias de desarrollo a los países, regiones y localidades puede evidenciarse en la existencia de más 15 mil organizaciones de este tipo en todo el mundo, las cuales suelen adoptar diversas modalidades: agencias de desarrollo local y/o regional; agencias y compañías de desarrollo económico; corporaciones de desarrollo económico y desarrollo urbano; agencias locales de promoción de inversiones; autoridades de desarrollo; agencias y compañías de desarrollo de ciudades; corporaciones de desarrollo ciudadano (Clark, Huxley y Mountford, 2015), a las cuales se incorporan las jóvenes agencias de innovación y emprendimiento.

De acuerdo con Crespi, Maffioli y Rastelletti (2014) las agencias son los actores clave en el tercer nivel del marco institucional de las políticas de innovación, referido a la implementación, por lo que dependen de las capacidades de los otros dos niveles: el estratégico, encargado del establecimiento de las metas y desafíos nacionales de largo plazo y, el político, que asume la definición, coordinación, financiamiento y monitoreo de las directrices buscando la sinergia entre las instituciones involucradas.

Albuquerque, apunta una definición de las Agencias de Desarrollo Regional y Local fundada en la amplia experiencia española, a saber:

Se trata de entidades sin fines de lucro, creadas con ayuda de recursos públicos, con el objetivo de promover el desarrollo de una determinada área o región, para lo cual se dotan de personal técnico capacitado con la misión empresarial de intermediar para acercar la oferta de servicios de desarrollo al tejido local de empresas, en especial, las microempresas y pequeñas y medianas empresas (Mipymes), a fin de fomentar la diversificación y transformación productiva territorial y la generación de empleo en el territorio. (Albuquerque, 2012, p.30)

Clark, et al, (2015) consideran que las agencias facilitan la implementación efectiva de los objetivos identificados por la estrategia de desarrollo territorial y añaden un valor significativo de diversas maneras, como son:

- Aprovechan las oportunidades más rápido que las estructuras administrativas tradicionales de los gobiernos locales y regionales.
- Incrementan la coordinación entre distintos actores, concertar agendas y reducen las asimetrías de información.

- Pueden regirse por un enfoque empresarial (no burocrático), con servicios especializados para gestionar las relaciones con sus clientes, asociados y la comunidad local.
- Pueden operar con escalas espaciales flexibles, funcionan en ámbitos locales o regionales, según el caso.
- Consiguen la confianza de inversionistas, empresas e instituciones, aspecto clave para el impulso de las economías locales y regionales.
- Crean y aprovechan herramientas para la gestión del desarrollo, considerando la interacción entre los intereses públicos y privados.
- Pueden operar como garantes entre los distintos sectores y niveles de gobierno, lo cual permite mitigar riesgos y compartir los costos.
- Pueden apalancar activos e inversiones hacia las metas de desarrollo económico local.
- Facilitan la existencia de una imagen e identidad del territorio o ciudad, como herramienta de marketing territorial.

Por otra parte, este estudio (ibid., 2015) presenta una tipología de las agencias basada en sus funciones, como son:

- Agencias de desarrollo y revitalización. Mejoran la competitividad de la localidad mediante proyectos de inversión física como infraestructura de transporte, bienes raíces y transformación urbana.
- Agencias de crecimiento económico y productividad. Orientadas a estimular el desarrollo de “factores blandos” tales como: actividades de promoción, desarrollo de capacidades, fomento de emprendimientos, crecimiento empresarial e inversión.
- Agencias de economía integrada. Se enfocan en factores duros (productos, tecnología, equipos y materias primas) y blandos

bajo una visión integral orquestada por un plan maestro formulado con participación de los actores locales.

- Agencias de internacionalización. Orientadas a posicionar a las ciudades o territorios en la esfera mundial, se enfocan en actividades de promoción y marketing que buscan construir una oferta única y desarrollar estrategias de internacionalización.
- Agencias de visión y asociación. Promueven una visión compartida ente los socios como soporte de una agenda de desarrollo, por lo cual se ocupan de garantizar la asociación así como de incrementar la investigación sobre la localidad.

2.2 Descripción de las Agencias de Desarrollo

A continuación se describen las características de las agencias atendiendo su denominación por las fuentes consultadas: agencias de desarrollo local, agencias de desarrollo regional y agencias nacionales de innovación.

a) Agencias de Desarrollo Local

Clark, Huxley y Mountford (2010, 2012 y 2015) investigadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publican en 2010 una investigación respecto al papel de las agencias de desarrollo local (ADL) que es posteriormente difundida por el Banco de Desarrollo América Latina (CAF) y la Red de Agencias de Desarrollo Económico Local (REDEL) en Iberoamérica con la idea de difundir buenas prácticas de gestión para el desarrollo; la misma abordó 16 casos exitosos con base en el análisis de 10 dimensiones: función en la localidad, misión, relaciones clave, financiamiento y presupuesto, estructura, funciones y actividades, alcance, liderazgo y estilo gerencial, cantidad y experticia del personal. A continuación, el Cuadro 1 presenta los datos básicos obtenidos sobre las agencias estudiadas.

Cuadro 1. Datos Generales de las Agencias de Desarrollo Local

AGENCIA	FECHA DE CREACION	CANTIDAD DE PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	PRESUPUESTO ANUAL (EUR €)
Corporación de Desarrollo Abisinio, Abisinia	1989	121	Vecinal	6,32 millones (2008/9)
AucklandPlus, Nueva Zelanda	2004	14	Regional	2,56 millones (2008/9)
Barcelona Activa, España	1986	109	Ciudad	24 millones (2008)
Bilbao Metrópoli-30, España	1991	9	Metropolitano	2,0 millones (2008)
Bilbao Ría 2000, España	1992	25	Metropolitano	111,6 millones (2009)
Build Toronto, Canadá	2008	-	Ciudad	-
Asociación de Ciudad del Cabo, Sudáfrica	1999	28	Centro de la ciudad	702.000 (2008)
Creative Sheffield, Reino Unido	2007	48	Ciudad-región	4,4 millones (2008/9)
HafenCity Hamburg, Alemania	1997	35	Centro de la ciudad	-
Invest Toronto, Canadá	2008	-	Ciudad-región e internacional	-
Agencia de Desarrollo de Johannesburgo, Sudáfrica	2001	57	Metropolitano	108,2 millones (2009/10)

Las Agencias: Instrumentos clave para la gestión del desarrollo y la innovación.

AGENCIA	FECHA DE CREACION	CANTIDAD DE PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	PRESUPUESTO ANUAL (EUR €)
Liverpool Vision, Reino Unido	2007	54	Ciudad con áreas de enfoque	5,76 millones (2008/9)
Madrid Global, España	2008	45	Ciudad e internacional	8,48 millones (2009)
Milano Metropoli, Italia	2005	35	Metropolitano	3,5 millones (2007)
Corporación de Desarrollo Económico de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos	1991	400	Ciudad	591,4 millones (2008)
Prospect Leicestershire, Reino Unido	2009	18	Ciudad y país	1,55 millones (2009)

Fuente: Tomado de Clark, Huxley y Mountford, 2012, p. 25

Del Cuadro 1 cabe destacar el ámbito territorial por el amplio margen de variación: desde sectores vecinales o del centro de las ciudades, pasando por áreas metropolitanas y regiones, hasta asumir retos internacionales. También es evidente la enorme diferencia de tamaño de las agencias, pues las hay desde 9 a 400 funcionarios, y de un presupuesto 1,5 a 700 millones de euros al año.

Por otra parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adelanta la iniciativa ART (Articulación de Redes Territoriales) que apoya 141 prácticas en 10 países y presta atención a varios aspectos clave: las políticas nacionales de desarrollo económico local, las estrategias territoriales, la internacionalización y las agencias de desarrollo económico local (ADEL), las cuales son organizaciones receptoras y difusoras del apoyo institucional con el objetivo de “establecer un sistema público-privado, autosostenible e integrado, de servicios técnicos y financieros para el desarrollo socioeconómico y humano del territorio, en beneficio de la población (en mayor desventaja), de las empresas y de las instituciones locales” (Camilleri y Canzanelli, 2013, p. 15).

Los programas ART se despliegan en varios países por acuerdo con las entidades gubernamentales para constituir redes, tales como: ADELCO en Colombia, ADELDOM en República Dominicana, RADEL en Uruguay y CEDET en Ecuador.

Las prácticas innovadoras replicables propias de las ADEL y propiciadas por ART se refieren a (ibid., pp. 95-97):

- Políticas de desarrollo humano, incluyen el apoyo a los grupos marginales, el enfoque de género y la protección medioambiental, a través de políticas y acciones dirigidas a la diversificación del empleo y la responsabilidad social.
- Integralidad y organización de los servicios. Iniciativas dirigidas a promover la innovación, la transferencia tecnológica, desarrollo de infraestructura vial y la aplicación de sistemas de gestión de calidad en organizaciones y productos.

- Incidencia en las políticas públicas. Participación de las ADEL en instancias de planificación y coordinación de las administraciones públicas.
- Finanza local. Diseño e implementación de Fondos de Inversión Local en República Dominicana y Fondos de Garantía en Albania, los cuales constituyen prácticas referenciales para otras agencias.

Las ADEL destacan por constituir organizaciones pequeñas, asociadas a comunidades productivas en diversas partes del mundo, creadas para enfrentar condiciones de pobreza y vulnerabilidad y soportadas en un fuerte compromiso de solidaridad social, por tanto, se multiplican con el apoyo de la cooperación internacional e intercambiando buenas prácticas donde haya un grupo comprometido con alcanzar el desarrollo sostenible.

b) Agencias de Desarrollo Regional (ADR)

De acuerdo con Alburquerque (2000), con la recuperación de la democracia en España a partir de 1975 el Estado adoptó un carácter plural y descentralizado ante el protagonismo que reclamaron y asumieron las regiones autónomas las cuales, progresivamente, llevaron a cabo estrategias de desarrollo territorial y empleo, a la par que los países de la Unión Europea desplegaban una activa política industrial y de innovación empresarial combinadas con políticas de desarrollo territorial con miras a ganar competitividad. En este escenario:

...se fueron creando Agencias de Desarrollo Regional como instrumentos ágiles y aseguradores de la cooperación público—privada requerida. 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, cooperativas y pequeñas empresas en general. (Alburquerque, 2000, p. 10)

Al respecto, Muñoz y Herrera (2019) señalan que las primeras agencias de desarrollo regional españolas aparecieron durante los años 80 del siglo XX en las regiones más desarrolladas o con mayor población como Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Madrid, Andalucía o Galicia y, en su investigación sobre inteligencia territorial, identificaron 17 agencias activas.

Por otra parte, el Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES) y el Banco Interamericano de Desarrollo publicaron

en 2016 “El Manual de Buenas Prácticas de Agencias de Desarrollo Regional”, el cual expone 8 estudios de casos realizados en América Latina, específicamente en Argentina, Chile, Colombia y Ecuador y 4 casos de 3 países de Europa: Finlandia, Irlanda y España (Cuadro 2). A los fines de esta investigación las agencias de desarrollo regional (ADR) incluyen a las agencias de desarrollo local, las cuales se diferencian por tener un ámbito de actuación más pequeño, por lo general, provincial, municipal o urbano.

Cuadro 2. Datos Generales de las Agencias de Desarrollo Regional

AGENCIA/PAIS	FECHA DE CREACIÓN	PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	NATURALEZA
Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC), Argentina	1997	40	Ciudad	Mixta
Agencia para el Desarrollo Económico de Neuquén (ADENEU), Argentina	1998	51	Provincia	Pública
Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Coquimbo, Chile	2006	6	Región	Pública
Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Atacama, Chile	2006	7	Región	Pública
Fundación Proantioquia, Colombia	1975	10-15	Región	Privada
Invest in Bogotá, Colombia	2006	14	Distrito Capital	Mixta
Agencia de Desarrollo de la Provincia de Manabí (ADPM), Ecuador	2005	28	Región	Pública
Agencia Cuenca para el Desarrollo y la Integración Regional (ACUDIR), Ecuador	1998	5	Región	Mixta
Centro de Especialización Culminatum, de la región de Helsinki, Finlandia	1995	40	Región	Mixta
Agencia de Desarrollo Industrial (IDA), Irlanda	1949	275	Nacional	Pública
Sociedad para la Promoción y Reconversión del País Vasco (SPRI), España	1981	150	Región (Comunidad Autónoma)	Pública
Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE) de la Comunidad de Madrid, España	1984	210	Región (Comunidad Autónoma)	Público

Fuente: Elaboración propia a partir de INDES, 2016

De los datos del Cuadro 2, llama la atención la diversidad de las ADR, en tamaño varían de 210 personas en la agencia de Madrid a 5-6 personas en las agencias de Chile y Ecuador, por lo que éstas últimas parecieran una oficina de gestión de una estructura ministerial más grande. También destaca el carácter mixto (público-privado) de varias agencias producto del compromiso de los actores locales.

Las ADR se ocupan de diversas actividades vinculadas al desarrollo sustentable del territorio, tales como: la promoción del desarrollo rural, la promoción y difusión tecnológica, el fomento de los clústeres, el mercadeo de ciudades y el impulso de los sistemas territoriales de innovación, así como, el fomento productivo, la mejora de la competitividad empresarial y los aportes de financiamiento, para lo cual tienen que adaptarse a las

necesidades de su entorno territorial evitando duplicidades con otras organizaciones mediante la incorporación de tres elementos clave: la asociación entre diferentes actores, una visión estratégica del desarrollo y la movilización y valorización de los recursos disponibles. Además, son organizaciones de perfil técnico, flexibles, concebidas como entidades de intermediación que contribuyen a construir entornos territoriales favorables a la innovación y configuran redes en los países, como son:

- Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en Argentina integrada por 78 organizaciones en 2009;
- 15 Agencias Regionales de Desarrollo Productivo creadas por el gobierno de Chile a partir del 2006;

Las Agencias: Instrumentos clave para la gestión del desarrollo y la innovación.

- 8 Agencias de Desarrollo Económico y Territorial (ADET) en Ecuador;
- 150 agencias de la Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional (EURADA) creada en 1991.

Esta investigación aborda un conjunto de dimensiones de estudio, las cuales son: ámbito de actuación, origen y grado de involucramiento de los actores, configuración institucional y gobernanza, integración y legitimidad, recursos y capacidades, programas y actividades, finalmente, monitoreo y evaluación.

c) Agencias Nacionales de Innovación y Emprendimiento

Para el análisis de las Agencias de Innovación y Emprendimiento (AIE) de América Latina y el Caribe (ALC), Angelelli, Luna y Suaznábar (2017) desde el Banco Interamericano de Desarrollo, abordaron el estudio de 14 agencias –9 en ALC y 5 de países desarrollados– con el propósito mejorar la adopción y puesta en práctica de políticas de innovación en la región. Las agencias fueron caracterizadas con base en 6 dimensiones de estudio: sistema nacional de innovación (referido al entorno en que operan), enfoque estratégico, marco institucional, coordinación, capacidades organizacionales, portafolio de instrumentos y desempeño. Adicionalmente, identifican una serie de rasgos que comparten las agencias latinoamericanas, entre los cuales cabe destacar:

- Operan en sistemas de innovación débiles o en proceso de consolidación, caracterizados por una baja inversión en I+D relativa al PIB (los países invierten en I+D menos de 1%, a excepción de Brasil).
- La mayoría de las AIE tienen áreas de intervención amplias (la investigación básica y aplicada hasta la innovación y el emprendimiento) y diversidad de beneficiarios (investigadores, universidades, empresas y emprendedores).

- Predomina el enfoque estratégico mixto como guía de las actuaciones, las AIE mejoran las capacidades de las empresas e impulsan el desarrollo de nuevas tecnologías y áreas de negocios, fundamentalmente, en los sectores basados en los recursos naturales.
- En el marco institucional se distinguen tres grupos, uno que depende de Ministerios de Economía/Industria con objetivos acotados a la innovación y el emprendimiento; otro, de Ministerios de Ciencia y Tecnología con propósitos centrados en áreas afines; y un tercero, de cuerpos colegiados o de la Presidencia; en estos dos grupos también se atienden la investigación y la formación de capital humano.
- La mayoría opera bajo un régimen de derecho público, solo algunas bajo un régimen mixto, lo cual flexibiliza el manejo de los recursos humanos.
- Cuentan con un buen nivel de autonomía operativa, pero tienen una fuerte dependencia financiera.
- La mayoría de las AIE son pequeñas en términos de tamaño y presupuesto, en general, los equipos humanos son menores de 200 personas y los presupuestos anuales de menos de US\$100 millones.
- La mayoría de los recursos humanos son profesionales con experiencia, en los campos científicos y tecnológicos así como en temas de gestión.
- Los portafolios de instrumentos son muy numerosos, diversificados temáticamente, mayormente no reembolsables y con un apoyo promedio bajo por beneficiario.
- Las capacidades de coordinación con otras agencias son medias o bajas, salvo excepciones, y con el sector privado presentan débiles mecanismos de relación.

El Cuadro 3 resume las características básicas de las 14 agencias abordadas:

Cuadro 3. Datos Generales de las Agencias Innovación y Emprendimiento

AGENCIA/PAIS	FECHA DE CREACIÓN	PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	PRESUPUESTO ANUAL (US\$ millones)
Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay	2008	68	Nacional	32
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Argentina	1997	224	Nacional	132
Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, España	1977	313	Nacional	1.211
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Paraguay	1997	129	Nacional	20
Corporación de Fomento (CORFO), Chile	1939	674	Nacional	294
Financidora de Estudios y Proyectos (FINEP), Brasil	1967	740	Nacional	1.280
Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad, Perú	2014	66	Nacional	28
Junta de Estrategia Tecnológica, (INNOVATE-UK) Reino Unido	2007	324	Nacional	874
Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial, (iNNpulsa) Colombia	2012	70	Nacional	54

AGENCIA/PAIS	FECHA DE CREACIÓN	PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	PRESUPUESTO ANUAL (US\$ millones)
Programa de Asistencia a la Investigación Industrial, Canadá	1916	380	Nacional	211
Instituto de Evaluación de Tecnología Industrial (KEIT), Corea del Sur	2009	256	Nacional	1.640
Corporación Ruta N, Colombia	2009	105	Regional	41
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (SENACYT), Panamá	1997	191	Nacional	39
Agencia Finlandesa de Financiación para la Innovación (TEKES), Finlandia	1983	400	Nacional	572

Fuente: Tomado de Angelelli, Luna y Suaznábar, 2017, p. 14, 56 y 57.

De estos datos llama la atención la existencia de agencias con larga trayectoria como la de Canadá creada en 1916 y la de Chile en 1939. En términos del tamaño de la planta de personal las agencias no son tan pequeñas como en otros casos (con un mínimo de 66 empleados), llama la atención las grandes agencias de Brasil, España, Reino Unido y Finlandia, lo que evidencia la importancia estratégica que le otorgan estos gobiernos al emprendimiento y la innovación.

En conjunto se observa en estas agencias una relación positiva entre un enfoque transformador que –estimula el surgimiento y crecimiento de nuevas industrias así como de elevadas capacidades organizacionales, en un ámbito de actuación nacional (salvo Ruta N que es regional-municipal) y responden a diversas formas organizativas como corporaciones, consejos, secretarías y programas. Presentan una diversidad de enfoques estratégicos, alcances y objetivos. Cabe destacar que, en el caso de los sistemas de innovación más avanzados, las agencias se orientan a la transformación de las economías sobre la base de unas

excepcionales capacidades organizacionales fundadas en la disponibilidad de recursos humanos con sólidas competencias.

Por otra parte, el estudio de las Agencias Nacionales de Innovación (AI) de países en desarrollo—realizado por Aridi y Kapil (2019) para el Banco Mundial— examina 14 agencias seleccionadas por su diversidad en cuanto a escala, alcance, edad, recursos y ámbito geográfico, a partir del interés por conocer las iniciativas de los países que han establecido agencias como medios para fortalecer los sistemas nacionales de innovación.

La investigación aborda 7 dimensiones consideradas prerrequisitos para el éxito de las ANI: misión clara y adaptable, fondos sostenibles, redes y socios estratégicos, equipo competente, estructuras de gestión y gobernanza efectivas, intervenciones basadas en diagnósticos, exigente evaluación y monitoreo. Las características básicas de las agencias abordadas por este estudio se presentan en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Datos Generales de las Agencias Nacionales de Innovación

AGENCIA/PAIS	FECHA DE CREACIÓN	PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	PRESUPUESTO ANUAL (US\$ millones)
Junta de Desarrollo de Ruanda-Departamento de Tecnología de la Información y las Comunicaciones	2008	20	Nacional	-
Consejo de Asistencia para la Investigación de la Industria Biotecnológica (BIRAC), India.	2012	60	Nacional	18
Organismo de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, Sri Lanka	2003	150	Nacional	4
Fundación de Incubación Empresarial, Armenia	2002	80	Nacional	1
Agencia de Innovación y Tecnología de Georgia	2014	32	Nacional	0,7
Innovation Fund, Serbia	2011	17	Nacional	1,98
Agencia de Innovación Tecnológica, Sudáfrica	2009	165	Nacional	30
iNNpulsa, Colombia	2012	70	Nacional	26,1
Kalafat, Libano	1999	29	Nacional	11
Fundación para el Desarrollo Tecnológico de Turquía	1991	28	Nacional	4
Corporación de Desarrollo Tecnológico de Malasia	1992	134	Nacional	45

Las Agencias: Instrumentos clave para la gestión del desarrollo y la innovación.

AGENCIA/PAIS	FECHA DE CREACIÓN	PERSONAL	ALCANCE PRIMARIO	PRESUPUESTO ANUAL (US\$ millones)
Agencia para las pequeñas y medianas empresas, Innovaciones e Inversiones, Croacia	2014	47	Nacional	12
Centro Nacional de Investigación y Desarrollo, Polonia	2007	360	Nacional	1,14
Junta de Estándares, Productividad e Innovación, Singapur	1996	500	Nacional	60-70

Fuente: Tomado de Aridi y Kapil, 2019, p. 8

Del cuadro anterior destaca que las agencias son de reciente data, pues fueron constituidas a partir de los años 90, por otra parte, se evidencia una amplia diversidad en cuanto al tamaño, pues varían desde 20 a 500 empleados y sus presupuestos de 1,7 a 70 millones de dólares, siendo evidente que los países con economías más sólidas (Singapur y Malasia) son lo que aportan mayores recursos.

Este aspecto refleja la relevancia que los países con fuertes economías emergentes le otorgan a las agencias como instrumentos que contribuyen a llevar a cabo las políticas de desarrollo, no solo en el ámbito de los sectores productivos sino también en la construcción de infraestructuras estratégicas y servicios.

Entre los resultados a los cuales arriba este estudio cabe citar las siguientes características de estas agencias:

- Deben contar con estrategias para remediar las fallas de mercado, de coordinación e institucionales. Ello implica intervenciones efectivas, establecer objetivos y líneas de autoridad diferentes a otras organizaciones así como focalizarse en productos de desarrollo genérico o en segmentos de innovación especializados, de acuerdo con las necesidades a lo largo del tiempo.
- Son factores clave de éxito las prácticas gerenciales fuertes y un equipo competente. La disponibilidad de un equipo con excelente formación, experiencia en el sector privado y conexiones con las redes de negocios, ayuda a establecer vínculos e incrementar la efectividad de la agencia trabajando con empresarios y emprendedores así como con donantes, corporaciones, e inversionistas nacionales e internacionales, además de ampliar la cooperación con los stakeholders.
- Son necesarias estructuras de gestión y gobernanza efectivas para lograr balance entre demandas que compiten. Las agencias requieren operar con la autonomía y flexibilidad propias de las empresas, pero también deben adoptar la supervisión y responsabilidad características de organizaciones públicas. Sin embargo, el principal objetivo de las estructuras de gestión y gobierno debe ser apuntalar la capacidad del equipo gerencial para tomar decisiones fundadas profesionalmente.
- El diseño de las políticas de intervención tiene que basarse en el diagnóstico de las brechas del Sistema Nacional de

Innovación y de las tendencias globales. Diagnósticos sistemáticos del mercado y de las debilidades institucionales han ayudado a las agencias a diseñar instrumentos diversificados para atender diferentes necesidades. Las intervenciones han incluido financiamiento directo e indirecto acompañados de servicios de consultoría y trabajo en redes.

- Es clave contar con un financiamiento diversificado y sostenible para alcanzar efectividad. Inicialmente las agencias requieren aportes financieros del sector público, pero con el tiempo se vuelven proactivas y diversifican sus fuentes de recursos.
- Es esencial disponer de un sistema de evaluación y seguimiento, a fin de guiar las decisiones respecto a continuar, modificar o suprimir programas de acuerdo con su progreso e impacto.
- Los aliados estratégicos y redes de trabajo facilitan a las agencias conectar con fuentes de recursos financieros y con otras capacidades técnicas. Domésticamente, los aliados pueden proveer recursos, capacidades y soporte político así como también contribuyen a empoderar a la agencia para ganar la confianza de sus stakeholders. Internacionalmente, los aliados pueden proveer financiamiento y experticia técnica especializada no disponible en el país.

Glennie y Bound adelantan para NESTA-una organización dedicada a la innovación en el Reino Unido-una investigación sobre las agencias nacionales de innovación (ANI) con el propósito de “ayudar a los responsables políticos a reflexionar de forma más sistemática y clara sobre las opciones que tienen a la hora de crear, reestructurar y gestionar sus agencias de innovación” (2016, p. 4).

Para ello, seleccionaron 10 agencias diferentes en cuanto a sus contextos geográficos, enfoques y niveles de desarrollo, en las cuales recopilaban información sobre cinco dimensiones: motivos de creación, métodos e instrumentos, estructura organizativa, impacto de las intervenciones y cambios en el tiempo; arribando a las siguientes conclusiones:

- No existe un modelo único para una agencia de innovación “exitosa”, pues dependen del sistema nacional de innovación donde se insertan; cada una se desempeña en un contexto político y económico diferente, tiene una misión muy distinta así como asignaciones presupuestarias diferentes.

- Las ANI pueden desempeñar diversas funciones, sin embargo, se precisan 4 que las define y caracteriza en muchos casos:
 - Agencias arregladoras de mercados y sistemas: tratan de resolver los fallos de los mercados y las redes que impiden la innovación empresarial y la inversión en I+D, sin preferencia por tecnologías o sectores específicos.
 - Agencias constructoras de industrias: se centran en transformar una economía o crear nuevas fuentes de competitividad económica invirtiendo en el desarrollo de nuevos sectores o tecnologías.
 - Agencias impulsoras de la misión: pretenden inducir innovaciones que abordan grandes retos sociales y económicos, a menudo en ámbitos políticos de importante gasto tradicional en I+D.
 - Agencias optimizadoras de sistemas: trabajan para garantizar una competitividad global continua y crear sistemas de innovación más eficaces experimentando con diferentes políticas y programas.
- Las ANI no deben asumir demasiadas funciones simultáneamente, sino que deben ser capaces de adaptarse – experimentando nuevos enfoques- para responder a las nuevas necesidades y oportunidades, pues es importante que tengan un claro sentido de propósito y una cartera coherente de programas.
- La evaluación del desempeño de las ANI debe tener carácter cuantitativo y cualitativo, a los fines de medir su impacto, dado que operan ante condiciones de incertidumbre y asumen intervenciones complejas que, por lo general, tienen resultados imprevisibles.
- Los gobiernos deben ser ambiciosos y a la vez realistas sobre lo que esperan de una ANI, como palancas de la política de innovación que, inevitablemente, evolucionarán y cambiarán junto con las prioridades gubernamentales.

En este estudio se evidencia cómo la innovación tiene que atender 4 niveles: en primer lugar, el de los emprendedores individuales cómo gérmenes de la innovación; en segundo lugar, el de las empresas; en tercer lugar, el de las organizaciones e instituciones y, en cuarto lugar, el de los propios diseñadores de las políticas nacionales, pues por el dinamismo que caracteriza las actividades socio-económicas y políticas actuales es preciso aprender de abajo hacia arriba y viceversa (Glennie, 2019).

3. DIMENSIONES DE ESTUDIO DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO E INNOVACIÓN

El estudio de las AD+i, en países desarrollados y en desarrollo, abordado por las instituciones internacionales referidas en las secciones precedentes, ha prestado atención a diversos aspectos o características, de las cuales se derivan 14 dimensiones de estudio, cuya descripción es la siguiente:

1. *Iniciativa de creación*: se refiere a 3 aspectos: las causas que motivaron la creación de la agencia (crisis, planificación

estratégica, promoción del desarrollo, cooperación internacional, entre otras); a la identificación de los actores clave que impulsaron la iniciativa (públicos, privados, academia, etc.) y si se trata de iniciativas “desde abajo” o “desde arriba”.

2. *Ámbito de Actuación*: se asocia al sistema territorial de innovación nacional, regional o local al cual pertenece la agencia (regiones, municipios, ciudades, áreas metropolitanas o zonas-proyecto); de este territorio interesa describir la naturaleza político administrativa, tamaño, características socioeconómicas y el marco regulatorio del desarrollo territorial.
3. *Marco Institucional*: relacionada con la figura jurídica, los entes de adscripción o socios; así como también con las relaciones claves de dependencia.
4. *Enfoque Estratégico*: incluye una misión clara y adaptable así como los ejes estratégicos que definen las grandes áreas de atención.
5. *Legitimidad*: cuida el grado de relación entre las agencias y las organizaciones locales y externas, así como el reconocimiento a su liderazgo.
6. *Gobernanza*: se refiere a la experiencia de gobernanza efectiva: las actividades de coordinación y logro de consensos, promoción de alianzas estratégicas, mantenimiento de redes y socios estratégicos.
7. *Financiamiento y Presupuesto*: incluye las fuentes de recursos financieros y el tamaño del presupuesto anual de funcionamiento.
8. *Estructura*: comprende la estructura y forma de organización, en términos de conocer las unidades de dirección y operativas.
9. *Funciones e instrumentos*: descripción de los programas y actividades así como el portafolio de instrumentos financieros. Algunos estudios incluyen las intervenciones basadas en diagnósticos.
10. *Equipo competente*: incluye la cantidad, profesionalización y experticia del personal, así como también los métodos de selección.
11. *Liderazgo y estilo gerencial*: se refiere a las capacidades de dirección y planificación estratégica; tipo de liderazgo y estilo gerencial de los directivos.
12. *Monitoreo y evaluación*: incluye la cultura e instrumentos de evaluación y seguimiento de actividades y del desempeño del personal, además del aprendizaje obtenido de sus resultados.
13. *Impacto*: se refiere a la medición del impacto de la gestión sobre el entorno.
14. *Cambio en el tiempo*: supone la comparación de las características de las agencias entre dos o más períodos de tiempo.

Estas 14 dimensiones de estudio permiten obtener no sólo un conocimiento muy completo del desempeño y organización de las AD+i, sino que facilita la posibilidad de compararlas al equipararlas todas en un mismo nivel de análisis.

4. CONCLUSIONES

Hoy día, con el empuje de la economía del conocimiento, las agencias de desarrollo se convierten en las protagonistas entre las instituciones promotoras y gestoras del desarrollo, sea este integral, de sectores estratégicos o de carácter exclusivamente económico; a nivel nacional, regional, local o urbano, adoptando el compromiso de fomentar la innovación, de ahí que muchas agencias asumen el calificativo “de innovación”.

Las AD+i adoptan diversidad de figuras jurídicas (consejos, corporaciones, empresas, asociaciones, fundaciones, etc.) y, por lo general, son promovidas como instituciones del sector público, pero también las hay mixtas y privadas, sin fines de lucro; sin embargo, sea cual sea su figura jurídica, lo importante es que gocen de una amplia autonomía funcional. Entre sus fines tienen el mandato de animar y sistematizar procesos de participación de los actores clave vinculados al desarrollo, coordinando actuaciones en sentido vertical (con otros niveles de gobierno) y horizontal (con otras organizaciones del tejido político, económico y social del territorio) contribuyendo con la gobernanza territorial.

Las AD+i se caracterizan por contar con recursos humanos de excelencia tanto en el desempeño de conocimiento científico y tecnológico como también por sus habilidades gerenciales, pues les toca desenvolverse en un entorno dinámico y, en el caso de Latinoamérica, lleno de evidentes contradicciones (exclusión social, riesgos ambientales y debilidades en la competitividad económica). Además, tienen que aprender a negociar para sobrevivir y legitimarse, pues no siempre el financiamiento público está disponible para contribuir en la ejecución de sus programas, lo que las obliga a diversificar sus fuentes de recursos de forma eficiente y creativa.

Por la adopción de políticas de innovación las AD+i tienen el reto de administrar diversidad de instrumentos facilitando la innovación entre los emprendedores, las empresas y las organizaciones públicas, así como también modelando la innovación en su forma de brindar la asistencia técnica, formular y ejecutar planes o proyectos e, incluso, al coordinar las relaciones interinstitucionales o lograr los consensos esperados como parte de los procesos de gobernanza. La innovación se convierte en un propósito y en un medio, una forma de hacer las cosas.

Cabe reconocer que esta investigación ha permitido constatar la importancia de las AD+i por su aporte especializado al logro del desarrollo sostenible en los países, regiones y localidades. Son organizaciones que tienen que ser diferentes de las otras existentes en sus campos institucionales porque, precisamente, tienen que ofrecer bienes y servicios ausentes o escasos y, fundamentalmente, constituirse en instancias animadoras de las iniciativas y esfuerzos de los actores locales en pro del desarrollo.

Para el estudio de la diversidad de AD+i (ADL, ADR, AEI y AI) se asumieron dos bloques de contenidos, por una parte, una descripción de los tipos de agencias que se despliegan por el mundo y sus características, permitiendo conocer su enorme diversidad en fines y tamaño, constatándose que no existe un modelo referencial de agencia dado que éstas deben adaptarse al ámbito territorial y a los objetivos perseguidos por los actores responsables de su creación.

Por otra parte, se identificaron diversos aspectos de estudio de acuerdo con las diferentes aproximaciones metodológicas definidas por las instituciones autoras, lográndose consolidar una lista de 14 dimensiones, las cuales son: Iniciativa de creación, Ámbito de actuación, Marco institucional, Enfoque estratégico, Legitimidad, Gobernanza, Financiamiento y presupuesto, Estructura organizativa, Funciones e instrumentos, Equipo Humano, Liderazgo y estilo gerencial, Monitoreo y evaluación, Impacto y Cambio en el tiempo. Las 14 dimensiones de estudio identificadas permiten valorar la evolución, el desempeño y la organización de las agencias de desarrollo e innovación, y abordarlas desde diferentes perspectivas en el campo de las organizaciones como la teoría institucional, la teoría de recursos y capacidades o la teoría de la elección estratégica. De ahí su utilidad para las futuras investigaciones sobre estas organizaciones.

5. BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, Francisco (2000). *Las Agencias de Desarrollo Regional y la Promoción del Desarrollo Local en el Estado Español*. Proyecto CEPAL/GTZ. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile. Chile. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31401?show=full&local_e-attribute=es

Albuquerque, Francisco (2012). Ponencia “Notas sobre las Agencias de Desarrollo Regional”. Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local. Madrid (España). http://www.foroamericanoadel.org/media/18530/notas_sobre_ad_r_-_albuquerque.pdf

Angelelli, Pablo; Luna, Facundo y Suaznábar, Claudia (2017). *Agencias latinoamericanas de fomento de la innovación y el emprendimiento. Características y retos futuros*. Banco Interamericano de Desarrollo (Nota Técnica). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Agencias-latinoamericanas-de-fomento-de-la-innovaci%C3%B3n-y-el-emprendimiento-Character%C3%ADsticas-y-retos-futuros.pdf>

Aridi, Anwar y Kapil, Natasha (2019). *Innovation Agencies, Cases from Development Economies*. Grupo Banco Mundial. Washington, EEUU.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32675?locale-attribute=es>

Camillieri, Giovanni y Canzanelli, Giancarlo (2013). *Desarrollo Económico Local, Prácticas e Innovaciones en los Programas ART. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra.* <https://issuu.com/artpublications/docs/sistematizacion-del-esp/4>

Clark, Greg, Huxley, Joe and Mountford, Debra (2010). *Organizing Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies, Local Economic and Employment Development (LEED), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Publishing, Paris.* <https://doi.org/10.1787/9789264083530-en>.

Clark, Greg, Huxley, Joe y Mountford, Debra (2012). *Economía Local: La función de las Agencias de Desarrollo. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N° 2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco de Desarrollo de América Latina-CAF. Editado originalmente en inglés por la OECD con el título: "Organizing Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies" A Synthesis.* <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/374>

Clark, Greg, Huxley, Joe y Mountford, Debra (2015). *Economía Local: La función de las Agencias de Desarrollo. En Retos y Futuro del Desarrollo Económico Local. Red de Entidades para el Desarrollo Local (REDEL).* <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>

Crespi G., A. Maffioli y A. Rastelletti. 2014. "Invirtiendo en ideas: políticas de estímulo a la innovación". En: E. Fernández Arias, G. Crespi y E. Stein (eds.), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Serie Desarrollo en las Américas.* Washington, DC:

BID. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17525/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la>

Glennie, Alex (2019). *Agents of Change, Making innovation agencies as innovative as those they support.* Nesta. Londres, Reino Unido. https://media.nesta.org.uk/documents/Agents_of_Change_v3.pdf

Glennie, Alex y Bound, Kirsten (2016). *How Innovation Agencies Work: International lessons to inspire and inform national strategies.* Nesta. Londres, Reino Unido. <https://www.nesta.org.uk/report/how-innovation-agencies-work/>

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (2016). *Manual de Buenas Prácticas de Agencias de Desarrollo Regional.* Francisco Alburquerque, Investigador coordinador. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social. <https://www.redadelco.org/wp-content/uploads/2016/06/Manual-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas-en-ADEL-de-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.