

«La SPRI en los años ochenta: análisis de una experiencia»

En el contexto de cambio que está viviendo la política industrial de carácter espacial en los últimos años, las agencias, institutos o sociedades de desarrollo regional administradas por las Comunidades Autónomas han aparecido como un emergente instrumento de gestión de la nueva política industrial regional basada en la movilización del potencial endógeno. En este marco, el artículo tiene como objetivo analizar el papel de la SPRI, a lo largo de la década de los ochenta, como nuevo instrumento de acción regional.

Izaera espazialeko politika industrialak azken urteotan bizi duen aldaketako testuinguru honetan, barne-indarrak mugiaraztean oinarritutako erregio mailako industri politika berriaren gestio-tresna modura azaldu zaizkigu gaur egun Autonomi Elkarteek administratutako garapen erregionaleko agentzia, institutu edo elkarteak. Eta horrelako giro batean SPRI erakundeak laurogeiko urteetan zehar erregio-mailako ekintza-tresna berri bezala izan duen rola aztertzeke helburua hartu du artikulu honek.

Given the changing context which, in the last few years, has been surrounding those industrial policies related to space planning, there is now a new role for those agencies, institutes or societies devoted to regional development and administered by the various Autonomous Communities. They appear as an emergent management instrument for the new regional industrial policy based on mobilizing endogenous potential. Within this framework, this article aims to analyse the role played by SPRI throughout the eighties as a new tool for regional action in the Basque Country.

- 1. Antecedentes y evolución**
 - 2. Forma jurídica**
 - 3. Administración**
 - 4. Objetivos**
 - 5. Instrumentos de actuación**
 - 6. Evaluación crítica de la actuación de la SPRI**
- Bibliografía**

Palabras clave: Reconversión industrial.
Nº de clasificación JEL: L5, L52

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

Es a partir de 1979, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía y formado el primer gobierno autónomo cuando se diseña por parte del ejecutivo regional una política industrial específica para las necesidades de la Comunidad Autónoma. En este contexto y en virtud de la Ley 5/1981, de 10 de Junio, se crea la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial. En la exposición de motivos de dicha ley (1) aparecen las razones que animaron su creación. Estas

se centraban en la necesidad de crear un «apoyo público», con un doble objetivo la promoción y reconversión de la industria, que ayudase a superar la grave crisis económica que estaba sufriendo la Comunidad Autónoma Vasca, de forma tal que se reforzara la competitividad, se crearan nuevos puestos de trabajo, y se sanearan las empresas afectadas.

La SPRI nacía, por tanto, con una misión muy clara como era la dinamización (2) general de la industria vasca y se configuraba como el instrumento fundamental o el vehículo clave de la política industrial del Gobierno Vasco destinado a realizar el necesario cambio

(*) El presente trabajo recoge las líneas esenciales de otro mucho más amplio titulado «Las agencias de desarrollo regional en España en la década de los ochenta», presentado en la Universidad del País Vasco en septiembre de 1992, como requisito para la consecución del grado de Doctor en Economía.

(1) [Vid. *Boletín Oficial del País Vasco* (B.O.P.V.) nº43, 16-7-1981, p. 575].

(2) Entendiendo por dinamización toda una serie de acciones y actuaciones en múltiples direcciones, pero articuladas en torno a un objetivo único, la modernización de la industria vasca.

cualitativo de dicha industria, canalizando la parte más sustancial de la actuación de los poderes públicos dirigida a orientar la recuperación y las opciones productivas y de mercado en el sector industrial (García Herrera y López Basaguren, 1988). La ley en su artículo primero, encomendaba así al Departamento de Industria la responsabilidad de la constitución de una Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial que adoptara la forma de anónima y se sometiera al derecho privado aplicable a este tipo de sociedades. El capital social sería aportado mayoritariamente por la Hacienda General del País Vasco (art. 2.º).

Formalmente, la SPRI se constituyó el 21 de Septiembre de 1981 en base a la citada ley 5/1981 del Parlamento Vasco. Su creación estuvo inspirada en los esquemas de funcionamiento de organismos similares de otros países y, fundamentalmente en las Agencias de Desarrollo Británicas, puesto que no existían antecedentes a nivel estatal (3). En una primera fase, aproximadamente los primeros cinco años de actividad de la SPRI, las medidas implementadas tuvieron un carácter marcadamente tangible y vertical utilizando instrumentos tradicionales de la política regional como

(3) La inspiración de la SPRI en las agencias británicas supuso la adopción de las características básicas de las mismas en cuanto a aspectos jurídicos, financieros y geográficos. Vid. *PROMOCIÓN SPRI*, nº 0. 1986, pp. 5-6.

Por otra parte, en España, con anterioridad al nacimiento de la SPRI, existían las SODI, Sociedades de Desarrollo Industrial de carácter regional pero basadas en una concepción totalmente distinta puesto que se trataba de empresas nacionales dependientes de la administración central y en particular del INI. Sobre las SODI puede verse, Panizo, F. y Ramírez, R. (1988): «Las SODI como Instrumento de la Promoción Empresarial». *Papeles de Economía Española*, nº 35, pp. 235-250; Esteban Alonso, A. (1985): «Las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI)». En *Crisis, Autonomías y Desarrollo Regional. Asociación Española de Ciencia Regional, IX Reunión de Estudios Regionales*, Santiago, 1985. Tomo II.

las subvenciones al capital, los créditos blandos, bonificaciones de interés, financiación, etc., con los que se trató de hacer frente a la acuciante crisis económica que estaba viviendo el sistema industrial y en definitiva, el sistema económico del País Vasco.

Su labor se centró en tres áreas principales de actuación (4) como eran el de la reconversión, la financiación preferencial y la creación de una infraestructura moderna de apoyo al desarrollo industrial mediante la puesta en marcha de programas específicos de duración temporal y la constitución de sociedades instrumentales en diferentes ámbitos, de acuerdo con las crecientes necesidades de innovación tecnológica, dinamismo y competitividad que el nuevo entorno económico, surgido tras la crisis, requería.

En el terreno de la reconversión, la SPRI fue el organismo encargado de canalizar e iniciar los procesos más urgentes de reconversión industrial, siguiendo las directrices que el Gobierno Vasco había diseñado en su política de reestructuración específica para aquellas empresas o sectores que, con presencia importante en la Comunidad Autónoma, no podían acogerse a los planes estatales. La SPRI, sin embargo, no participaba en la gestión ni en las decisiones relativas a la reestructuración, su labor se limitaba a instrumentar las ayudas financieras que el Gobierno Vasco determinaba (5).

(4) Vid. *PROMOCIÓN SPRI*, nº 0, 1986, op. cit., pp.6 y ss.

(5) En el área de reconversión, la Administración Vasca tuvo que dar respuesta, desde 1981 a la situación que presentaban muchas empresas, así como a la demanda generalizada de medidas por parte de los diversos sectores sociales. El Gobierno Vasco puso en marcha su política de reconversión, decidida por él y canalizada por el SPRI hasta mediados de 1984.

Durante este período se canalizaron préstamos a 48 empresas, por un importe total de 7.992 millones de pesetas. Vid. *PROMOCIÓN SPRI*, nº 0, op. cit. p. 6.

En la segunda de las áreas, la de financiación preferencial, se trataba de ofrecer una financiación que incentivara la inversión, en un principio, sin ningún tipo de discriminación sectorial, tecnológica o de dimensión. Posteriormente, y una vez ampliadas las fuentes de financiación tradicionales (6), se fue haciendo más selectiva la concesión de créditos en base a diferentes alternativas (nuevas empresas, componente tecnológico, préstamos personales para jóvenes emprendedores, creación de la sociedad de Capital Riesgo del País Vasco con el objeto de apoyar proyectos innovadores y creativos, etc.).

En el tercero de los campos fundamentales de actuación, la Sociedad ha ido construyendo un entramado de apoyo a la empresa, mediante la creación de sociedades y el desarrollo de programas para la puesta en marcha de acciones, en materia de tecnología, formación, fomento de la exportación, infraestructura, etc.

A partir de 1986, teniendo en cuenta el camino recorrido, así como la incorporación a las Comunidades Europeas y el cambio producido en la situación socioeconómica y en las principales variables industriales, la SPRI comienza una nueva etapa, donde va a ir tendiendo al abandono de las ayudas de corte vertical para entrar en el ámbito de las medidas de corte horizontal, de apoyo indirecto a la industria, como base de su actividad. La nueva filosofía que inspira

(6) La aparición de los denominados «Convenios PYMES», establecidos entre el Gobierno Vasco y las entidades financieras de la Comunidad, obligó a variar las condiciones de acceso a la financiación, ya que lo que podía ser calificado como inversiones normales encontraban su solución financiera vía aquel convenio. En concreto, se trataba de la concesión de créditos blandos, destinados a la financiación de inversiones productivas, cuyos límites venían dados por el 80 por 100 de la inversión en activo fijo y el 20 por 100 en circulante, no contemplándose los terrenos, los pabellones usados ni las operaciones de leasing.

las actuaciones de la sociedad en el terreno de la promoción industrial, que ya desde 1985 deja de realizar tareas de reestructuración (7), se asienta sobre las siguientes directrices (8). En primer lugar destaca la idea de internacionalización. Si en los cinco años anteriores la SPRI ha mirado hacia el interior, a partir de este momento se dirige también hacia el exterior estando presente en todos y cada uno de los ámbitos internacionales y de forma especial en el ámbito europeo, donde puedan surgir oportunidades y/o posibilidades de negocio para la empresa vasca.

El estudio, identificación y promoción de las nuevas tecnologías en todas las actividades y áreas relacionadas con la industria de forma que se impulse la competitividad de la misma, especialmente de cara al Mercado Único, se convierte en otro de los aspectos fundamentales de la nueva línea emprendida por la SPRI. De esta forma, se pretende contribuir a la «desmaduración de los sectores tradicionales, disminuyendo, a la vez, la dependencia tecnológica externa y promoviendo el esfuerzo investigador adaptado a las necesidades reales de la industria (Velasco et al., 1990).

Por último, el apoyo a la creación de nuevas empresas, principalmente a aquellas que aporten interés tecnológico especial, junto con el desarrollo de los servicios ofrecidos a las PYMES así como el fomento de las potencialidades y de los factores endógenos del tejido industrial vasco, constituyen la tercera de las líneas directrices de esta segunda fase.

(7) Desde 1985, la SPRI deja de canalizar las ayudas financieras en materia de reconversión, aspecto este derivado tanto del cambio de Gobierno como de la ineficacia y fracaso de las actuaciones, empresa por empresa, llevadas a cabo hasta entonces. Vid. Caja Laboral Popular (1986): «Economía Vasca, Informe 1985». Mondragón, p. 80.

(8) Vid. SPRI, *Memoria 1987*, p. 7.

2. FORMA JURÍDICA

La SPRI, siguiendo el artículo 1º de la Ley 5/1981 se constituyó como una Sociedad Anónima sujeta, por tanto, al derecho privado, siendo su ámbito de actuación el correspondiente a la Comunidad Autónoma Vasca. El capital social inicial fue de 2.000 millones de pesetas (art. 2º.2) en el que participaba mayoritariamente (actualmente sigue siendo así) la Hacienda General del País Vasco y de forma minoritaria las Cajas de Ahorros Provinciales y de las capitales de los tres Territorios Históricos.

Desde su creación hasta 1989 realizó toda una serie de ampliaciones de capital, que dieron lugar a un capital de 6.908 millones de pesetas al 31-12-89 y que determinaron un aumento del porcentaje de participación de la Hacienda Vasca (del 57% al 84'5%) en detrimento de las Cajas de Ahorros (del 43% al 15,5%), puesto que las distintas ampliaciones fueron suscritas únicamente por la Hacienda General del País Vasco, permaneciendo las Cajas con el número inicial de acciones, tal como se refleja en el cuadro n.º 1.

En resumen, la SPRI es una institución pública que utiliza formas privadas, más ágiles, en la instrumentación de sus responsabilidades en el ámbito de la promoción económica y más concretamente, en la implementación de incentivos de desarrollo regional (Velasco et al., 1990).

3. ADMINISTRACIÓN

3.1. Relaciones Externas

La SPRI, en su actividad diaria ha establecido contacto, ha desarrollado convenios y ha participado en diferentes programas y asociaciones. En el gráfico n.º 1 se ha plasmado el conjunto de relaciones institucionales llevadas a cabo por la agencia siguiendo una clasificación funcional. Asimismo, las relaciones institucionales pueden ser clasificadas siguiendo un criterio territorial, de acuerdo con los diferentes niveles territoriales en los que se ha desarrollado la colaboración.

Así, las acciones emprendidas en el *ámbito internacional* son:

Cuadro n.º 1 **SPRI. Evolución del capital social**

% de participación	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
H. ^a Gral. P. Vasco	57'14	66'51	74'99	74'99	79'43	79'43	79'43	84'49
C.A. Munic. de Bilbao	11'67	9'12	6'81	6'81	5'60	5'60	5'60	4'22
C.A. Vizcaína	10'55	8'24	6'16	6'16	5'06	5'06	5'06	3'82
C.A. Prov. Guipúzcoa	10'33	8'07	6'03	6'03	4'96	4'96	4'96	3'74
C.A. Munic. S. Sebastián	4'73	3'70	2'76	2'76	2'27	2'27	2'27	1'71
C.A. Prov. de Álava	3'02	2'36	1'76	1'76	1'45	1'45	1'45	1'09
C.A. Munic. de Vitoria	2'56	2'00	1'49	1'49	1'23	1'23	1'23	0'93
Capital Social (en mili. de pesetas)	2.500	3.200	4.283	4.283	5.208	5.208	5.208	6.908

Fuente: Memorias Anuales SPRI. Elaboración propia.

Gráfico n.º 1. **Relaciones institucionales**

INNOVACION Y TECNOLOGIA	Red Europea de Centros de Empresa e Innovación (EBN)	Asociación Europea para la Transferencia de Tecnologías, Innovación e Información Industrial (TII)	Programa SPRINT	Asociación de Parques Tecnológicos de España (APT)
FINANCIACION	Asociación Española de Entidades de Capital Riesgo (ASCRI)	Asociación Europea de Capital Riesgo (EVCA)	Programa PAI	
INFORMACION	Servicio de Información Empresarial del IMPI (SIE)	Asociación Europea para la Transferencia de Tecnologías, Innovación e Información (TII)	Red Europea de Informaciones sobre Iniciativas Locales de Empleo (ELISE)	
COOPERACION INTERNACIONAL	Red Europea de Cooperación Empresarial (BC-NET)	Centro para el Desarrollo Industrial (CDI)	Asociación Europea para la Transferencia de Tecnologías, Innovación e Información (TII)	Programa SPRINT (EBN)
FORMACION	Departamento de Trabajo y Seguridad Social			
INFRAESTRUCTURA	Programa Industrialdeak	Red Europea de Centros de Empresa e Innovación (EBN)	Asociación de Parques Tecnológicos de España (APT)	

Fuente: Memorias Anuales y Documentación de la SPRI. Elaboración propia.

— *La Red Europea de Centros de Empresa e Innovación (EBN)*: La red de centros (EBN) es una asociación sin fines de lucro fundada a finales de 1984, a la que pertenecen fundamentalmente Centros de Innovación y Negocios y que cuenta con el apoyo de la Comisión de las Comunidades Europeas. Su principal función es la de crear pequeñas empresas innovadoras y apoyar la mejora de las ya existentes dotándolas de un componente tecnológico e innovador. La SPRI fue admitida como socio en la Asociación Europea de centros de Empresa e Innovación, en 1986.

— *Asociación Europea para la Transferencia de Tecnologías, Innovación e Información Industrial (TII)*: La TII es una asociación privada, no lucrativa patrocinada por la CEE y creada en 1984. Sus miembros, organismos públicos, privados y profesionales, se dedican a la transferencia de tecnología, difusión de innovaciones e intercambio de información industrial con el fin de mejorar la competitividad de la empresa e industria europea.

— *Programa SPRINT*: Los objetivos de este programa, consisten en facilitar el desarrollo de una infraestructura europea que posibilite la transferencia de tecnología e innovación, fomentando la cooperación internacional entre los servicios asesores de las pequeñas y medianas empresas.

De esta forma, la SPRI ha colaborado y colabora con distintos Entes de Promoción Industrial de diferentes zonas europeas, con el objetivo de interesar a las pequeñas y medianas empresas de estas regiones en la necesidad de internacionalizar sus actividades.

— *Asociación Europea de Capital Riesgo (EUCA)*: La Asociación Europea de

Capital Riesgo constituida en 1982 por la Comisión de la CEE, es una entidad internacional sin ánimo de lucro, cuyo fin es el estudio y la discusión de la gestión y de las inversiones en capital riesgo en el ámbito de las Comunidades Europeas. La SPRI es socio desde el año 1986.

— *Convenio de Colaboración con el Centro para el Desarrollo Industrial (CDI)*: La SPRI y el Centro para el Desarrollo Industrial, organismo tutelado por la Comisión de la CEE y creado en el marco de la Convención del Lomé, mantienen un acuerdo de cooperación cuyo objetivo es la promoción de actividades empresariales y de nuevas oportunidades de negocio entre las empresas vascas y las de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP).

— *Red Europea de Intercambio de Información sobre las Iniciativas Locales de Empleo (ELISE)*: La SPRI forma parte de la red ELISE, organización apoyada por la CEE, cuyo objeto es promover y fomentar las iniciativas locales de empleo a través del intercambio de información entre sus miembros.

— *Red Europea de Cooperación Empresarial (BC-NET)*: En el proyecto comunitario BC-NET, promovido por la TASK-FORCE de la Pequeña y Mediana Empresa de la Comisión CEE, puesto en marcha en 1987 y cuyo fin es la creación de un sistema de información, destinado a las pequeñas y medianas empresas, que impulse la cooperación financiera, comercial y técnica, así como la subcontratación a escala comunitaria, participa el grupo SPRI desde Noviembre de 1988.

En el *plano nacional*, destaca la pertenencia a la *Asociación Española de Capital Riesgo (ASCRI)*, como miembro de pleno derecho, de la Sociedad de

Capital Riesgo del País Vasco, S.A., participada por la S.P.R.I., desde el año 1986 y al *SIE del IMPI*, servicio concebido para mejorar la gestión de las PYMES y que incluye varias bases de datos relativas a Directorio de empresas, Ferias, Concursos Públicos, etc.

Asimismo, la SPRI, a través del Parque Tecnológico de Zamudio pertenece y es miembro fundador de la *Asociación de Parques Tecnológicos de España*.

A nivel regional, resulta reseñable la colaboración mantenida con el *Departamento de Trabajo y Seguridad Social* del Gobierno Vasco mediante la suscripción de convenios que facilitan la contratación de jóvenes formados en el seno de diversos programas y sociedades (IMI, TEKEL) de la agencia.

En el *terreno local* se encuentra la colaboración con los Ayuntamientos y las Diputaciones de los Territorios Históricos correspondientes, así como con cualquier otro ente u organismo de la administración local, en el desarrollo del *Programa Industrialdeak*. Su objetivo es la construcción y gestión de pabellones industriales que posibiliten la creación de empresas, el fomento de la inversión en las existentes y la creación de puestos de trabajo.

En este mismo ámbito local hay que destacar el *Programa de Apoyo a la Inversión (P.A. I)*, puesto en marcha en 1988 y fruto de un acuerdo entre el Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos, por el que se unifican las bases y criterios de asignación de ayudas institucionales de la Comunidad Autónoma destinadas al fomento de la inversión empresarial a través de la adquisición de activos fijos materiales.

3.2. Relaciones Internas

Los órganos de gobierno y organigrama así como sus componentes y funciones aparecen en el gráfico n.º 2. Una descripción más detallada de los mismos puede verse en Echevarría, M.C. (1992).

3.3. Fuentes de Recursos

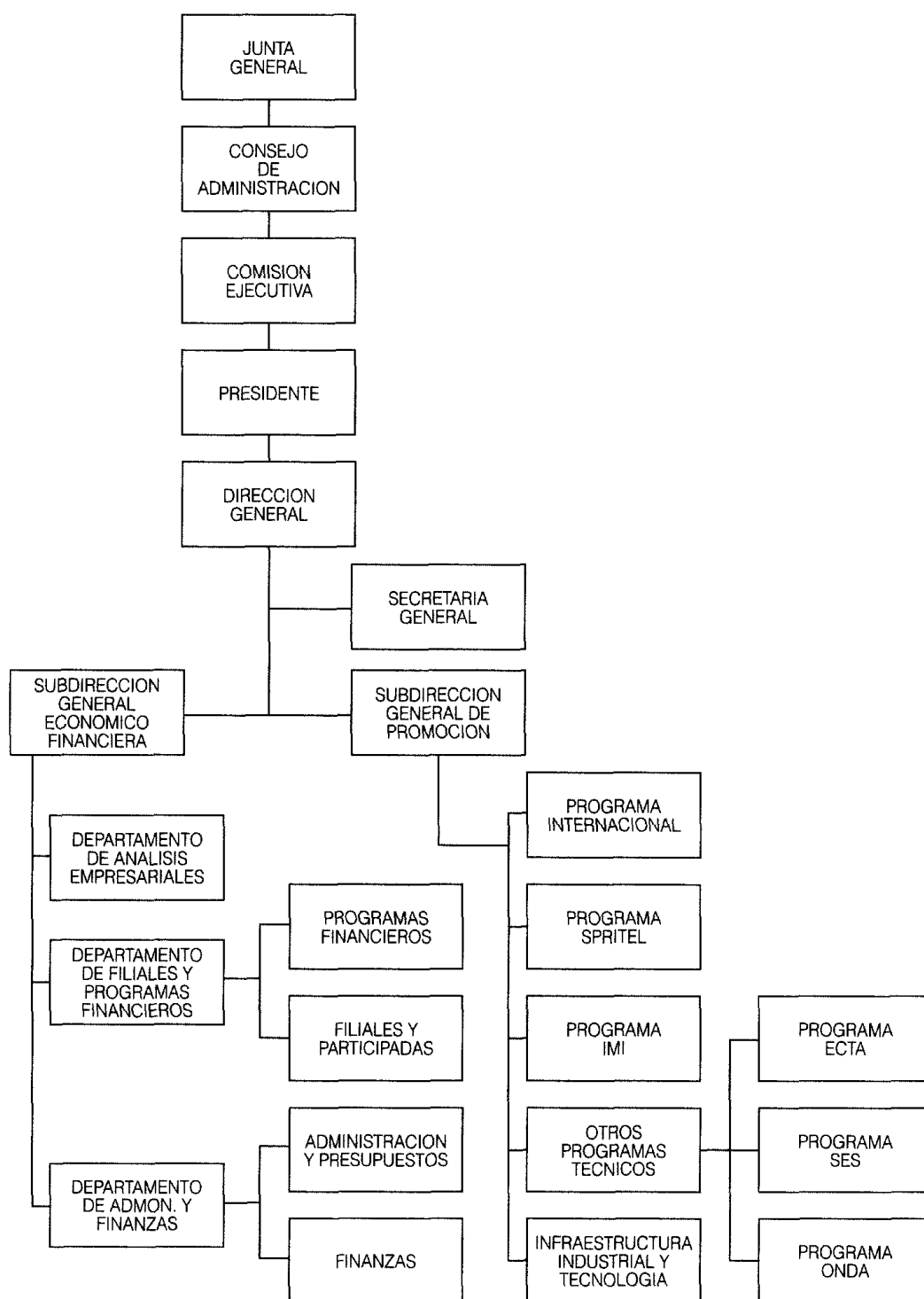
En la ley 5/1981 de 10 de Junio de creación de la SPRI, art. 5º, se detallan las siguientes:

- Capital Social inicial (2.000 millones) y posteriores ampliaciones (6.908 millones en 1989).
- Subvenciones (para la implementación de programas concretos) de la Hacienda General del País Vasco, y de otras Instituciones y Entidades públicas de la Comunidad Autónoma, así como del sector público estatal.
- Emisión de Obligaciones o títulos similares (compatibles en su caso con el coeficiente de inversión de fondos públicos).
- Préstamos recibidos de entidades financieras ya sean públicas o privadas.

4. OBJETIVOS

La intervención que persiguen los poderes públicos con la creación de la SPRI, aparece en el preámbulo de la ley 5/1981 de creación de la SPRI. En éste, se señala como objetivo propio y fundamental de la Sociedad conseguir «la promoción y reconversión de la industria vasca, tratando de que ésta, en el más breve plazo posible, alcance grados de competitividad, diversificación y tecnología a nivel europeo». En

Gráfico n.º 2 **Esquema organizativo de la SPRI en 1989**



Fuente: Memoria SPRI 1989

En el mismo preámbulo de la ley se añade que también es objetivo prioritario de la Sociedad «la defensa y la creación de puestos de trabajo dentro del proceso de lucha contra el paro».

Los objetivos de la Sociedad, enunciados de forma general en líneas anteriores, se concretan en función de la política de promoción industrial del Gobierno Vasco, en cada momento. Así, para el periodo 1987-90 se fijaron las siguientes líneas directrices (9):

- Actuación en el campo de las PYMES (por ser éste el tipo de empresa dominante en el País Vasco y haber demostrado tener capacidad de generación de empleo).
- Difusión del concepto integral de innovación (organización empresarial, diseño industrial, estructuras comerciales, etc.).
- Promoción de la internacionalización de las empresas, mercados y tecnologías de la industria vasca especialmente en el ámbito europeo, informando y facilitando el acceso a todo tipo de programas promovidos por la CEE (redes de subcontratación, redes de transferencia de tecnología, programas de I+D, etc.).
- Fomento de la creación de nuevas empresas (facilitando infraestructura, recursos financieros, asesoramiento, etc.).

5. INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN

Con el fin de llevar a cabo la efectiva realización de sus funciones la SPRI se ha ido dotando, desde el inicio de sus actividades, de una serie de instrumentos

(9) Vid. Memoria SPRI 1987, p. 7.

vigentes, en mayor o menor medida, en la mayor parte de los países industrializados.

5.1. Incentivos no Financieros

Este apartado, incluye toda una gama de incentivos muy variados que se podrían definir por exclusión, como aquellos que no son fiscales ni financieros. Surgen en la medida en que se reconoce la necesidad de actuar sobre el marco económico en el que desarrollan su actividad las empresas a través de múltiples acciones interrelacionadas de corte horizontal —servicios de asesoría sobre estrategias de mercado, información tecnológica, capacitación de la mano de obra, apoyo a la innovación, formación de empresarios, etc.— (Landabaso y Marco-Gardoqui, 1987).

La Ley 5/81 de creación de la SPRI, en su art. 3^o, al enumerar las funciones de la Sociedad, de alguna manera, regula el tipo de instrumentos no financieros que debe utilizar, y que dividiremos en dos grandes categorías, Prestación de Información y Asesoramiento y Prestación de Infraestructuras.

5.1.1. Prestación de Información y Asesoramiento

Dentro de este amplio grupo de instrumentos distinguimos:

A) Servicios de Información

La provisión de información es un elemento muy importante en todo sistema de promoción de incentivos por dos razones, entre otras, esenciales. En

primer lugar, porque es el primer contacto natural entre la agencia y el cliente potencial. Y en segundo lugar, porque puede constituirse en el vehículo adecuado para crear un clima favorable hacia las actividades de la misma.

En este sentido, la SPRI utiliza como canales de circulación de información los siguientes: publicaciones, servicio de bases de datos, promoción industrial y pertenencia a Asociaciones Internacionales para la transmisión de Información. Una descripción más detallada de los mismos puede verse en Echevarría, M.C. (1992).

B) *Servicios de Intermediación*

La labor de intermediación es llevada a cabo por la sociedad de cuatro diferentes formas. En primer lugar habría que señalar la Actividad de Promoción y Publicidad a través de la cual la agencia facilita la búsqueda de nuevos socios a los industriales de la zona. En este sentido, la SPRI, a partir de 1987, y a la vista de la entrada en la CEE y la inminente puesta en marcha del Mercado Único de 1992, dio un impulso a las actividades desarrolladas en el ámbito internacional, con el establecimiento de una infraestructura externa cuyo objeto es el fomento y desarrollo de contactos internacionales susceptibles de atraer nuevas inversiones procedentes del extranjero.

De esta forma, en 1987, se puso en marcha el proyecto «Expanding in Europe» que, a través de una representación estable en el Reino Unido, trata de conseguir atraer empresas de base tecnológica para establecer contratos de colaboración con otras empresas vascas o simplemente implantar una nueva línea de producción en la CAPV. Además, a lo largo de 1988 y 1989 se amplió la red de colaboradores internacionales de la sociedad. Esta

actividad se completa/complementa por una parte, con la realización de Presentaciones Institucionales del País Vasco y de la Sociedad, en distintas capitales europeas y por otra, con la puesta en marcha de viajes de promoción empresarial o misiones industriales, iniciadas en 1988, tanto una como otras de empresarios vascos al extranjero con el fin de intercambiar experiencias, analizar posibilidades de colaboración o llevar a cabo joint-ventures.

De otra parte, la SPRI a través de la puesta en marcha del programa SPRITEL, puso a disposición de la industria vasca un nuevo medio de transmisión de información y de comunicación mediante la oferta de una serie de servicios telemáticos convirtiéndose, de esta manera, en un intermediario tecnológico, siendo éste el segundo tipo de intermediación ejercitado por la Sociedad. El programa SPRITEL será analizado en el apartado correspondiente a las Actividades de Investigación y Fomento de las Nuevas Tecnologías. Dentro de esta línea de intermediación, la SPRI gestiona un centro de la red de intermediación y cooperación internacional BC-NET, pertenece a la Asociación para la Transferencia de Tecnologías, Innovación e Información Industrial (Til) y participa en el Programa SPRINT. Aspectos ya comentados en secciones anteriores.

Una tercera forma de efectuar labores de intermediación, se lleva a cabo mediante el Servicio de Gestión y Consultoría que se desarrollará con mayor profusión en el apartado correspondiente.

En cuarto y último lugar, señalar que la SPRI desarrolla un papel activo en la iniciación y estimulación de la actividad innovadora y de investigación (nuevos productos, introducción de innovaciones técnicas en las empresas, patentes, etc.).

Actividad que es tanto intermediación como actividad investigadora o tecnológica, y que será descrita con mayor detalle más adelante.

C) *Actividad Promocional y Publicitaria*

A pesar de las interrelaciones y solapamientos existentes entre las actividades de información, intermediación y promoción, esta última tiene el suficiente peso como para tener un lugar propio entre los incentivos no financieros ofrecidos por la SPRI.

De esta manera, la actividad promocional y publicitaria desarrollada por la SPRI se lleva a cabo en dos diferentes niveles. Por un lado, realiza la difusión de los programas y sociedades de la Agencia a las industrias endógenas mediante la realización de seminarios, mesas redondas, edición de boletines y folletos informativos y envío directo de los mismos a las empresas, inserción de anuncios en los medios de comunicación de masas y en revistas especializadas, charlas, presentaciones directas a empresas, exposición pública de actividades, asistencia a ferias y certámenes específicos realizados en la zona, todo ello con el fin de obtener el acercamiento al empresario y dar a conocer a toda la geografía vasca y a sus agentes económicos las acciones de promoción de la Sociedad.

Por otro lado, ha puesto en marcha, fundamentalmente a partir de la incorporación a la CE, un área de actividad internacional que tiene por objeto la promoción exterior del País Vasco, de sus empresas, productos e instituciones, así como de la propia Sociedad y de sus servicios. Esta tarea, es desarrollada por la SPRI a través de diferentes actividades, algunas ya citadas, como son:

- Participación en ferias internacionales
- Red de contactos internacionales
- Presentaciones institucionales
- Viajes de promoción empresarial
- Labor de imagen internacional

Un mayor grado de detalle en la descripción de las mismas puede encontrarse en Echevarría, M.C.(1992).

D) *Servicios de Gestión y Consultoría*

A partir de 1989, y definitivamente desde 1990, la SPRI cuenta, como tal, con un área de gestión cuyas actividades venían desarrollándose aisladamente desde 1984, con el inicio del programa Estructuras Interempresariales, y se consolidaron en 1987 a partir del establecimiento de un nuevo Programa de Actuación a Medio Plazo de la Sociedad. Este último, puso especial énfasis en los programas de ayuda a la gestión y en este sentido, en el transcurso de 1987, se diseñaron nuevos programas como fueron el programa ONDA (Oportunidades de Negocio y Diversificación de Actividades), el programa Taller de Empresarios y el programa SES (Seminarios Estratégicos Sectoriales) que iniciaron su actividad a lo largo de 1988.

En este último año, 1988, se diseñó un nuevo programa el AUDE (Autodiagnósticos Empresariales) que comenzó su andadura en 1989, año, en el que a su vez se diseñaron tres nuevos programas, el GEMA (Gestión Estratégica de Marketing), el Programa de Planificación Estratégica y el Programa de Diagnóstico y Promoción de la Calidad.

Con todos estos programas, pretende potenciar los factores endógenos de competitividad del tejido industrial vasco

a la vez que difundir las nuevas tecnologías que puedan ser adaptadas/adoptadas en el País, así como provocar la aparición de nuevas industrias y productos que favorezcan la diversificación industrial del mismo (Velasco et al., 1990).

En cualquier caso, merecen reseñarse aquí las líneas fundamentales de algunos de ellos. Con el programa ONDA, pretende fomentar las nuevas actividades empresariales, bien en empresas de nueva creación o en empresas ya existentes, al objeto de contribuir a la diversificación de la industria vasca mediante la presentación de nuevas oportunidades de negocio a los empresarios e inversores del País Vasco, en forma de estudios de viabilidad realizados por la propia SPRI o por consultores externos homologados por el programa.

En lo que se refiere al programa Taller de Empresarios, dos serían sus características más relevantes desde el punto de vista que nos interesa. Por un lado, se potencia el contacto de los nuevos empresarios con especialistas que les orienten sobre el sector en que desarrollan su actividad y por otro, los participantes en el taller gozan de orientación sobre la financiación que, desde los distintos agentes financieros, se facilita para la puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales.

Por su parte, el programa SES, busca la consecución de tres objetivos. En el primero de ellos, trata de facilitar información sobre la situación del sector en cuestión (nacional e internacional) de forma que la empresa pueda establecer su estrategia de futuro; a continuación se intenta detectar nuevas oportunidades en el sector y vías de diversificación; y por último, promover contactos con el extranjero, en relación al sector, que

puedan servir de información y referencia y ser el origen de operaciones conjuntas.

Para finalizar, el programa Estructuras Interempresariales, tiene como objetivo potenciar la asociación de las pequeñas y medianas empresas de un mismo sector para que, en colaboración, realicen determinadas actividades que por sí solas no podrían emprender o les sería muy costoso (tecnología, mejora de la producción, exportación, gestión, diseño...).

E) Actividades de Investigación y Fomento de la Introducción de Nuevas Tecnologías

De acuerdo con la política de apoyo al cambio y a la innovación definida por el Departamento de Industria del Gobierno Vasco en 1981, la SPRI desde su creación en ese mismo año, se propuso como objetivo la dinamización de la estructura productiva vasca a través de la modernización de sus empresas. Para ello, la Sociedad diseñó diferentes Programas y diversas Sociedades instrumentales con el objeto de contribuir a la difusión de un concepto integral de innovación en todas las actividades y áreas relacionadas con la industria vasca, facilitando la ayuda necesaria a las empresas para la incorporación de nuevas tecnologías en sus productos y en sus procesos de producción.

Los programas que tienen como fin fundamental el fomento de la introducción de nuevas tecnologías en la empresa vasca son:

- El programa CN-100
- El programa ECTA
- El programa IMI
- El programa SPRITEL

— El programa Unidad de Estrategia Tecnológica

El programa CN-100, uno de los primeros creados por la SPRI en 1982, tuvo por objeto la introducción de cien máquinas-herramientas con Control Numérico en otras tantas pequeñas y medianas empresas ubicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El programa fue un éxito, pues los objetivos se vieron cumplidos en mayor cantidad de la prevista y en menos tiempo del esperado.

Por su parte, el programa ECTA (Equipos de Concepción Tecnológica Avanzada), fue establecido como sustitución del CN-100, en 1984, tratando de fomentar la incorporación de tecnologías avanzadas (quedando expresamente excluido el control numérico) en los procesos productivos de la industria vasca. Con el programa ECTA, se pretende fomentar las inversiones en máquinas y equipos aislados a incluir en un determinado proceso productivo, siempre que cumplan los requisitos tecnológicos exigidos.

En 1988, el ECTA, al igual que el resto de los programas de fomento de la inversión ofrecidos por parte de las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma, sufrió importantes modificaciones. En efecto, como resultado de un acuerdo de colaboración entre el Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, surgió el Programa de Apoyo a la Inversión, PAI, que supuso la unificación de las bases y los criterios de asignación de todas las ayudas públicas que tengan por objeto el fomento de la inversión empresarial.

De este modo, en 1988 el ECTA se integró en el PAI, en el apartado correspondiente a los proyectos de inversión en activos fijos materiales específicos que incluyan la incorporación

de tecnologías avanzadas al proceso productivo. En este nuevo contexto, la actuación de la SPRI dentro del Programa ECTA siguió siendo, básicamente, la misma que en años anteriores (análisis de los expedientes presentados por las empresas, elaboración del informe correspondiente, visitas de inspección), aunque era la Comisión Ejecutiva del Programa PAI la encargada de realizar las aprobaciones y la asignación presupuestaria correspondientes (10).

A juicio de algunos autores Castillo (1988), el programa ECTA no tuvo un efecto comparable al que tuvo el CN-100, ni en cuanto a impacto psicológico, ni en cuanto a rapidez de difusión, ya que entre 1984 y 1987, simplemente, se aprobaron 251 equipos y las subvenciones no alcanzaron los 650 millones de pesetas.

No hay que perder de vista, que el objetivo de este tipo de programas de apoyo, pretendía nada menos que propiciar el cambio en los aparatos productivos y en las formas de producir de parte de la industria, objetivo quizá demasiado ambicioso dadas las necesidades de las empresas vascas.

No obstante, desde su integración en el PAI en 1988 (y aunque los datos no son del todo comparables), el programa ECTA logró una cierta revitalización, ya que durante los años 1988 y 1989 se aprobaron 347 operaciones, con unas subvenciones de 6777 millones de pesetas, que permitieron a las empresas financiar inversiones por un valor de 4.408'6 millones de pesetas.

El programa IMI (Incorporación de la Microelectrónica a la Industria) inspirado

(10) Un análisis del Programa de Apoyo a la Inversión (PAI) se encuentra en Velasco et. al. (1990): «El apoyo público a la innovación en el País Vasco: instrumentos, métodos y experiencias (1982-1989)». *Papeles de Economía Española*. Economía de las Comunidades Autónomas. País Vasco, pp. 16 y ss.

en el Microelectronics Application Project (MAP) desarrollado por el Departamento de Industria y Comercio del Reino Unido (11), comenzó su andadura, en 1983, con el propósito, de impulsar la incorporación de las nuevas tecnologías y, en especial, las del sector de la microelectrónica, en las empresas vascas. Se estructura en tres tipos de actuación que se ponen en funcionamiento de forma simultánea y que persiguen objetivos diferentes y complementarios: Área de Difusión, Área de Formación y Área de Promoción (12).

Tanto el Área de Difusión como el de Formación serán analizados más detalladamente en el apartado Servicios de Formación, mientras que en su Área de Promoción, el IMI, se caracteriza por incentivar el desarrollo de nuevos productos o procesos o la mejora de los existentes, mediante la incorporación de la microelectrónica a los mismos.

El programa SPRITEL, fue puesto en marcha a finales de 1987, aunque inaugurado oficialmente en 1988, con el triple objetivo de promover la utilización de la telemática como herramienta de progreso en las empresas vascas, potenciar el desarrollo, en el País Vasco, de una industria telemática capaz de satisfacer la demanda de las empresas y acelerar la implantación y utilización de los sistemas telemáticos en la Comunidad Autónoma Vasca. En 1989, el Programa comenzó su prestación de servicios

(11) Vid. Landabaso, M. y Marco-Gardoqui, E. (1987): «La promoción industrial en Europa: instrumentos, métodos y experiencias». *II. Congreso Mundial Vasco*. Octubre 1987, pp. 36-37.

(12) Puede sorprender el hecho de que un programa diseñado para la introducción de las técnicas microelectrónicas en productos y procesos productivos, incluya unas fases iniciales de difusión y formación. Sin embargo, los estudios que con antelación a la puesta en marcha del programa se hicieron, demostraron una elevada carencia de conocimientos sobre este tipo de técnicas, debiéndose difundir su necesidad y formar en su utilización.

telemáticos, partiendo inicialmente con tres servicios que, posteriormente, fueron completando hasta los nueve servicios que, al terminar el año, estaban a disposición de los usuarios de SPRITEL.

En esta línea, y dentro de las actividades realizadas en el ámbito del fomento de las nuevas tecnologías, la SPRI, en 1989 creó la Unidad de Estrategia Tecnológica (UET), con el objetivo de elaborar un Plan Estratégico Tecnológico para la industria del País Vasco y de mantener esta estrategia actualizada de acuerdo con los cambios que se fueran produciendo, tanto en el entorno internacional como en el tejido industrial vasco.

En definitiva, se trata de que a partir de la Unidad de Estrategia Tecnológica, las empresas vascas puedan insertarse dentro del mercado internacional, en condiciones competitivas de igualdad.

F) Servicios de Formación

En este apartado destacan fundamentalmente las actividades realizadas por la sociedad industrial, Tekel, y el Área de Formación del programa IMI.

Tekel, S.A., fue constituida en 1983, iniciando sus actividades en el ejercicio siguiente, con un capital social suscrito en su totalidad por la SPRI, S.A. La idea que motivó su creación, fue la necesidad de formar a los distintos segmentos laborables de la empresa, y en general al conjunto de la población activa vasca, en las nuevas tecnologías (Informática de usuario, informática profesional, informática técnica, comunicaciones, y tecnologías utilizables en formación e información), reduciendo en el mayor grado posible, el lapso de tiempo

existente entre la aparición de una nueva técnica productiva y su puesta a disposición de la industria y sociedad vasca.

El programa IMI en el campo de la difusión y formación tiene como objetivos, por una parte, la difusión de las técnicas microelectrónicas a través de seminarios, mesas redondas, medios de comunicación, edición de boletines y folletos, así como la asistencia a ferias y certámenes especializados, y por otra, proporcionar formación en el uso de las técnicas microelectrónicas y microinformáticas, tanto a la industria como al conjunto de la sociedad vasca.

Además, dentro del área difusión y formación funcionan, desde 1985, diversos grupos de trabajo, para abordar de forma conjunta temas de actualidad tecnológica, que en muchos casos son difíciles de desarrollar individualmente. Estos grupos, constituidos por profesionales de empresas, tienen por objeto dar a conocer las últimas novedades sobre el tema en que se centra cada uno de ellos, así como facilitar información acerca de la situación del mercado, posibles suministradores y experiencias de los usuarios.

5.1.2. *Prestación de Infraestructura*

Dentro de este apartado se encuentran:

- el programa INDUSTRIALDEAK
- El Parque Tecnológico

El programa INDUSTRIALDEAK nacido con vocación de «incubadora», fue puesto en marcha en 1982, con un doble objetivo, por un lado, favorecer y fomentar el nacimiento de nuevas iniciativas empresariales, de forma que ningún proyecto empresarial se malogre por falta

de espacio, y por otro, contribuir a la racionalización y descongestión del suelo industrial vasco.

El programa consiste en la construcción de polígonos industriales compuestos de pabellones modulares con servicios comunes tales como télex, salas de reuniones o visitas, mecanización contable, compras y ventas conjuntas, fax, subcontratación, etc., ofrecidos a un coste muy asequible.

Este modelo de oferta de locales industriales a la pequeña y mediana empresa, está inspirado en la política que a este respecto se ha seguido en varios países europeos. Para cada polígono se constituye una Sociedad Anónima que lo gestiona, cuyo capital está suscrito mayoritariamente por la SPRI y en el que participan también el Ayuntamiento y la Diputación de la localidad y territorio histórico que corresponda. Los polígonos acogen a todo tipo de industrias, sin distinción de tamaños, aunque se dirigen de forma preferente a las PYMES, ni de sectores de actividad, y pueden participar tanto las empresas de nueva creación como las que deseen trasladar su ubicación.

Una vez aprobada la instalación de un usuario en un Industrialdea, la Sociedad Promotora del mismo suscribe con él un contrato de arrendamiento financiero, en el que se indica el precio de los módulos solicitados, así como la duración del plan financiero para el pago de las cuotas mensuales.

Al final del periodo establecido en el plan, el usuario, habrá adquirido la propiedad de la superficie contratada es decir, la compra del local utilizado por la empresa, realizada mediante el pago en forma de alquiler, fórmula que hace que resulte muy favorable el precio final.

Asimismo, bajo determinadas condiciones se pueden arbitrar fórmulas de rescate del capital amortizado en cualquier momento, a lo largo de la duración del contrato.

Asimismo y en ésta línea, a finales de 1988 se constituyó en Álava el primer Centro de Empresas e Innovación en el que participaba la SPRI, con el que se pretendía, la detección y selección de emprendedores con ideas innovadoras viables así como la cualificación de los mismos a través de la formación por parte de un grupo de profesionales. La conversión de la idea en proyecto con la realización de un plan de empresa sería el tercero de los objetivos del CEI, y la oferta de un local y de unos servicios donde iniciar y apoyar estas actividades sería el último de los objetivos a alcanzar.

El Parque Tecnológico del País Vasco, es de alguna manera, el equivalente de los industrialdeak para empresas de tecnología avanzada. La sociedad instrumental Parque Tecnológico, S.A., formada por la SPRI (participación mayoritaria), la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Zamudio, localidad donde está ubicado el Parque, se constituyó en 1985 con la misión de gestionar y poner en marcha el parque tecnológico del País Vasco, concebido como un lugar de encuentro entre la investigación y la industria que facilite la creación de nuevas empresas y la evolución y transformación de las existentes, mediante la aplicación de las nuevas tecnologías.

De esta manera, la Sociedad Anónima Parque Tecnológico además de encargarse de la gestión el Parque de Tecnología, realiza la promoción y comercialización de los locales y servicios, selecciona e invita a las empresas adecuadas a implantarse en él, y se ocupa de la gestión permanente de

los diferentes servicios centrales, tales como el Proceso de Textos, Conexión con Bases de Datos, Alquiler de Ordenador y Télex, Salas de Reuniones, atención telefónica personalizada, etc..

La ubicación en el Parque se realiza a través de la fórmula de alquiler, mediante el abono de una cuota mensual, en función de la superficie ocupada, estando prevista una fórmula de opción de compra. Tienen prioridad para instalarse en el parque empresas, departamentos de empresas, agrupaciones de empresas, instituciones públicas o privadas con fines de investigación y desarrollo o de servicio a la industria; empresas del sector terciario avanzado; empresas que presten servicio para el Parque, sus instituciones y empresas en él instaladas y empresas industriales dedicadas a la fabricación de alta cualificación o que demanden tecnologías avanzadas, preferentemente en las áreas de electrónica e informática, telecomunicaciones, automatización industrial, optoelectrónica, tecnología del bienestar social, tecnologías del medio ambiente y energía.

5.2. Incentivos Financieros

La Ley 5/81, en virtud de su artículo 4º, pone en manos de la SPRI una serie de instrumentos financieros para la realización de sus funciones. Por ello, desde su creación, la SPRI ha venido desarrollando una labor de apoyo financiero a la actividad inversora de la pequeña y mediana empresa vasca, constituyendo una de sus principales medidas de promoción industrial puestas en práctica.

De entre los incentivos financieros, uno de los más extendidos, y los primeros con los que la Sociedad inició su andadura, en el área financiera, fueron los programas de *Préstamos y Créditos*. No obstante, las

actividades que se realizan en el ámbito de préstamos y créditos han sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, evolucionando hacia medidas financieras más restrictivas en cuanto al objeto de incentivación (nuevos incentivos empresariales e inversión innovadora).

La actividad de *Capital-Riesgo*, se inició con la constitución, en 1985, de una Sociedad de Capital Riesgo, que actualmente se denomina «Gestión Capital-Riesgo del País Vasco, S.A.» y cuyo objetivo es promocionar la actividad de capital riesgo de forma que contribuya al nacimiento de nuevas empresas, entendida, esta actividad como la captación de un flujo financiero destinado a la inversión en proyectos empresariales mediante la participación minoritaria en el capital social por un período de tiempo limitado. La inversión no tiene por qué realizarse necesariamente en proyectos de alta tecnología, pero sí en aquellos que incorporen un alto contenido innovador, además de demostrar su viabilidad, así como una elevada rentabilidad potencial.

Si en un principio, el capital social de la Sociedad de Capital Riesgo pertenecía íntegramente a la SPRI, en 1987, se modificó la estructura accionarial al dar entrada en el capital social, en forma minoritaria, al Grupo Independiente Inglés, Capital Ventures Ltd., especializado en la actividad de capital-riesgo y con una dilatada experiencia en este campo. Hasta 1989, Gestión de Capital-Riesgo, administraba dos fondos de capital riesgo constituidos en 1986 y 1988, respectivamente.

6. EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA ACTUACIÓN DE LA SPRI

En la actualidad, parece existir consenso en la necesidad y en la importancia de impulsar la actividad

evaluadora, y en especial la evaluación de las políticas públicas, en orden a obtener un uso más eficiente de los recursos entre las distintas actividades a la vez que facilitar vías de acción de futuro.

Sin embargo, las dificultades que entraña el proceso evaluador derivadas de la constante mutabilidad del entorno que rodea la puesta en práctica de toda intervención económica, de la insuficiente disponibilidad de información, de la falta de una base teórica suficientemente desarrollada y aceptada a la hora de determinar la eficacia de una política determinada, sin olvidar el problema del tiempo y recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación, han impedido, hasta ahora, un avance suficiente en el campo de la evaluación de políticas públicas.

Hemos detectado, por lo menos seis maneras de evaluar un programa o política económica determinada aunque ninguna es enteramente satisfactoria. En algunos casos, método «ad hoc», porque el mismo no es sistemático; en otros, «análisis shift-share», debido al poco desarrollo de las aplicaciones de tipo predictivo. Asimismo, el «análisis coste-beneficio», incorpora numerosas dificultades teóricas y prácticas, que lo convierten en una técnica compleja, mientras que el basado en «objetivos fijados», no está exento de manipulación. Por último, la evaluación a través del uso de métodos «estadísticos y econométricos» presenta, a su vez, un cúmulo importante de dificultades, inherentes a su propio planteamiento, que pueden incidir en la fiabilidad de los resultados obtenidos.

Una última técnica, que ha sido la seleccionada por nosotros puesto que aunque no está carente de algunas debilidades era la más ajustada a

nuestros propósitos, es la basada en los «métodos de encuesta» (entrevistas personales, cuestionarios, y observación directa). Nuestra elección se ha visto reforzada por la tendencia, observada a lo largo de los ochenta, de sustitución progresiva del uso de estudios de evaluación cuantitativos (ampliamente utilizados en los setenta aunque con mayor relevancia académica que práctica) por evaluaciones de carácter cualitativo, apoyadas por la utilización de técnicas estadísticas. Además, hemos complementado el trabajo de campo (que ha consistido en la realización de entrevistas personales con representantes empresariales y sindicales y encuestas postales a empresas industriales), con el análisis de fuentes documentales sobre la situación de la industria de la CAPV, paliando, de este modo, ciertas carencias de los «métodos de encuesta».

Un condicionante básico a la hora de evaluar la SPRI o cualquier otro organismo implicado en tareas de apoyo a la industria, a lo largo de los años 80 y en el ámbito de la CAPV, es la inexistencia de una estrategia global y única que defina claramente el papel y funciones de cada uno de los mismos.

Existe un buen número de agentes que con diferentes ámbitos geográficos (Gobierno Vasco, Diputaciones e incluso Ayuntamientos) sectoriales (Asociaciones empresariales) o por áreas de actividad de la empresa (ICEX, Cámaras de Comercio, Centros Tecnológicos, etc), enfocan sus actividades hacia el apoyo a la industria, actuando de forma descoordinada, solapada e incluso, muchas veces, competitiva, derivando, de este modo, en ineficacia y confusiónismo.

Sin embargo, y en el marco de esta indefinición, parece existir un consenso generalizado en asignar a la SPRI una

misión de promoción industrial, entendida en sentido amplio, que abarcaría todas las actuaciones enfocadas hacia la mejora de la industria, incluyendo tanto las referidas a las empresas ya establecidas como las orientadas a la creación de nuevas empresas.

El contraste de la problemática real de las empresas industriales de la CAPV (obtenido a partir de la información documental existente, como consecuencia del importante esfuerzo de análisis realizado desde el sector público en los últimos años) con las asignaciones presupuestarias realizadas por la SPRI a sus programas, permite concluir que el diseño y jerarquía de dichos programas responde con un muy buen nivel de aproximación a las debilidades reales de la industria vasca. La SPRI ha identificado la problemática de la industria vasca y ha definido programas acordes con la misma.

El único concepto en el que existe una coincidencia general en relación a la valoración de la actuación de la SPRI, por parte de las personas entrevistadas y encuestadas, es la inexistencia de una valoración global negativa. Así, mientras existe una percepción interna claramente positiva, a la que se suman intereses representativos de las empresas de carácter social y prácticamente la mitad de las empresas encuestadas, se observa una indefinición, por razones diversas, en asociaciones de empresas privadas, sindicatos y el restante 50% de las empresas encuestadas. En algunos casos, la indefinición se debe a la inexistencia de un balance claro entre lo positivo y lo negativo (asociación de empresas de carácter privado, y una cuarta parte de las empresas encuestadas) y en otros, al puro y simple desconocimiento (sindicatos y el restante 25% de las empresa encuestadas).

Resulta curiosa la existencia de una mejor valoración de la SPRI por parte de las empresas consideradas individualmente que por parte de los representantes empresariales, cuestión ésta que se repite cuando se evalúan aspectos más desagregados de la agencia.

Desde la percepción de la mayor parte de los agentes empresariales y sociales entrevistados y de buena parte de las empresas encuestadas, el grado de comunicación y de colaboración con la SPRI ha sido bastante reducido e inexistente. De hecho, el escaso conocimiento de la agencia observado en las asociaciones sindicales, en las empresas encuestadas, muchas de las cuales no han contestado al cuestionario exclusivamente por razones de desconocimiento, e incluso en alguna agrupación empresarial, ha dificultado nuestro trabajo de evaluación.

En consecuencia, hemos percibido una demanda real de ampliación de los niveles de comunicación existentes entre la SPRI y los agentes económicos y sociales, bien a través del desarrollo de reuniones periódicas, bien a través de la participación en el Consejo de Administración, o bien mediante la creación de un Consejo Asesor, órgano presente en otras agencias tal como hemos mencionado anteriormente. En cualquier caso, dicho Consejo debería ser dinámico y operativo.

En contrapartida, consideramos obligado reflejar aquí, en primer lugar el esfuerzo de comunicación realizado por la SPRI a través del envío periódico de documentos informativos, tales como SPRI-FLASH, a buen número de empresas industriales (en torno a 5.000); en segundo término, la tradicionalmente escasa preocupación del empresario vasco por su entorno y el desinterés demostrado por los sindicatos ante la

SPRI; y por último, la existencia de una necesidad sentida internamente de incorporar a los interlocutores empresariales y sociales a través de la creación de un Consejo Asesor.

Desde una óptica general se considera que la SPRI, es un instrumento más ágil y menos burocrático que la Administración aunque, asimismo, se le percibe como un ente condicionado por intereses políticos, por lo que tanto los representantes empresariales entrevistados como aquellas empresas encuestadas que han respondido a esta cuestión, no aprecian diferencias muy significativas, en la práctica, entre la SPRI y el Departamento de Industria del Gobierno Vasco.

Pensamos que en un marco de descoordinación, competencia entre instituciones, falta de clarificación de identidades y roles, y desinterés empresarial y sindical por el conocimiento en profundidad del sector público con funciones de apoyo a la industria, esta percepción diferencial en favor de la SPRI, puede considerarse como un buen resultado.

En la misma línea, se orientan las percepciones en relación a la cultura de la SPRI. Así, mientras desde una perspectiva interna se considera que la SPRI ha desarrollado una cultura propia, tecnológica, de prospectiva, de modernización de la industria vasca y basada en un modelo de funcionamiento soportado por una estructura poco pesada y apoyada en la subcontratación, la percepción externa pone el acento en la existencia de un cierto teoricismo y la ausencia de contacto con la realidad de la industria, aunque manteniendo una actitud más favorable, en este aspecto, que la relativa al Departamento de Industria.

Como contrapunto de esta disparidad, más aparente que real, entre las percepciones, es necesario mencionar

que las actuaciones de la SPRI se han volcado en aspectos intangibles, (diversificación, estrategia, etc.) que tienen una incidencia muy real en la marcha de las empresas pero de difícil percepción para un empresario vasco volcado en lo cotidiano, así como en la creación de infraestructuras de nueva configuración y apoyo a inversiones innovadoras, que incorporan un concepto de cambio frente al que se produce una cierta actitud de rechazo. Modernización, prospección, tecnología, innovación, etc., se califican de «teoricismo». En esta misma línea, nos parece oportuno señalar que la política de apoyos selectivos desarrollada por la SPRI, coherente por un lado con la existencia de otros organismos que ofrecen ayudas de corte más genérico y tradicional y por otro, con un enfoque necesariamente segmentado desde una perspectiva moderna de gestión, no siempre es entendida por las empresas.

En relación a los recursos humanos de la agencia, la percepción general es positiva a pesar de que las limitaciones salariales, inherentes a toda empresa pública, han facilitado la salida de personal cualificado, fundamentalmente en períodos de expansión económica.

En términos generales, puede afirmarse que existe una notable coincidencia en el sentido de la valoración de los distintos programas de la SPRI, tanto desde la perspectiva interna como externa, si bien es cierto que existen discrepancias en cuanto al énfasis que se otorga a dichas valoraciones y en cuanto a las argumentaciones que sirven para explicar el mal funcionamiento de algunos programas.

Así, los programas incluidos en el área infraestructural, especialmente Industrialdeak y en menor medida el Parque Tecnológico, son claramente los más conocidos y valorados. De la misma

forma, los programas incluidos en el área tecnológica cuentan con una valoración positiva generalizada, aunque con matices en la percepción externa, afirmándose que no se han acercado suficientemente a las empresas algunos programas como el IMI (más cercano a la ciudadanía) o el SPRI-TEL. De hecho, las encuestas a las empresas permiten apreciar que estos programas no se encuentran entre los más conocidos por parte de las mismas.

Una cierta indiferencia, es la nota generalizada en relación a los programas del área financiera.

Por el lado negativo existe, asimismo, coincidencia en relación al área internacional y a los programas del área de gestión, ONDA y Estructuras Interempresariales. Sin embargo, se identifican diferentes factores de fracaso desde las percepciones interna y externa.

Así, mientras desde la primera es la escasa respuesta empresarial el factor que explica el fracaso, desde la segunda parece aceptarse este planteamiento en el caso de los programas de gestión pero no así en el caso de los programas del área internacional a los que se califica de poco operativos y dedicados más a la promoción de la imagen de la CAPV que a la internacionalización de la industria vasca.

En contrapartida, es obligado señalar que de acuerdo con la encuesta realizada por IKEI a 484 empresas de la CAPV en 1989, es precisamente la falta de imagen internacional, la principal debilidad de la industria vasca en el área de marketing-comercialización.

Por otra parte, la autocrítica interna permite afirmar que probablemente el esfuerzo realizado en el programa Estructuras Interempresariales no haya sido suficiente, al nacer en una época en la

que lo tecnológico constituía el elemento dominante en la cultura de la SPRI. En cualquier caso, no cabe duda de que el carácter individualista del empresario vasco (al igual que el de otras Comunidades Autónomas), ha incidido en el mal funcionamiento de este programa.

Por último, creemos oportuno reflejar aquí, la demanda por parte de las agrupaciones empresariales de áreas de actividad que consideran propias de su misión como los programas de gestión y formación. Esta percepción, viene a reforzar la anteriormente mencionada existencia de competencia interinstitucional y falta de coordinación. En cualquier caso, consideramos que la SPRI ha cubierto importantes lagunas existentes en estas áreas mediante la puesta en marcha de programas como SES (Seminarios Estratégicos Sectoriales), IMI (Incorporación de la Microelectrónica a la Industria), Taller de Empresarios, Planificación Estratégica, etc., o la creación de TEKEL, que han aportado nuevas visiones, relacionadas con las modernas técnicas de gestión, al empresario vasco y que no habían sido incorporadas por estas agrupaciones u otras instituciones.

Finalmente, entendemos conveniente reiterar que la ausencia de una estrategia global en la política industrial de la CAPV, en la que estuviese definido el papel de

cada uno de los agentes implicados en el apoyo a la industria, ha condicionado la actuación de la SPRI y la valoración externa de la misma. Consideramos, que esta descoordinación ha incidido negativamente en un instrumento conceptualmente bien diseñado como es una agencia de desarrollo regional.

En cualquier caso, pensamos que en este maremagnum de descoordinación, la SPRI ha cubierto bien «huecos» diseñando programas acordes con la problemática industrial. Es, en la promoción y «venta de su producto» a la industria donde sus resultados han sido inferiores, y donde se encuentra su gran asignatura pendiente. Sin embargo, la solución no es fácil. Parece claro, que el acercamiento a la SPRI y al sector público, en general, genera un «coste de oportunidad» en el empresario y en los representantes empresariales y sindicales. Pero, por otro lado, entendemos, asimismo, que la creación de una «red de comercialización» por parte de la SPRI, supondría un importante coste (probablemente de difícil justificación sociopolítica) e incidiría, además, en la característica de estructura mínima inherente al concepto de agencia. En todo caso, la clarificación del entramado institucional de la CAPV y del papel de la SPRI en el mismo, incidiría favorablemente en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1990): «*Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. País Vasco*».
- AA.VV.: «*Promoción SPRI*». Varios números.
- ALLEN, K. (1986): «Incentivos regionales en Europa: nuevas orientaciones y nuevos retos». *Estudios Territoriales*, n° 22, pp. 18-188.
- ALLEN, K., YUILL, D. y BACHTLER, J. (1989):

- «Requirements for an Effective Regional Policy». En «*Regional Policy at the Cross-roads*», editada por Swyngedow et al. J. KINGSLEY, pp. 115-119.
- BARTELS, C. et al. (1982): «Estimating the Impact of Regional Policy. A Review of Applied Research Methods». *Regional Science and Urban Economics* n° 12, pp. 3-41.
- BARZELAY, M y OKEAN, J.M. (1989): «*Gestión*

- pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso IPIA*». Monografía nº 71. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- CAJA LABORAL POPULAR (1986): «*Economía vasca. Informe 1985*». Mondragón.
- CAJA LABORAL POPULAR (1991): «*Economía vasca. Informe 1989-1990*». Mondragón.
- CAJA LABORAL POPULAR (1990): «*Economía Vasca 1975-1985*». Mondragón.
- CASTILLO, J. del et al. (1991): «La industria vasca y la política industrial en los años de expansión económica (1985-1990)». *Economía Industrial*, nº 279-280, pp. 263-277.
- CASTILLO, J. del (1988): «Evolución de la industria vasca y análisis de la política industrial». *Economía Industrial*, nº 263-264, Septiembre-Diciembre, pp. 253-266.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Document: Programme of research and actions on the development of the labour market. Local employment initiatives: (1985): «A manual on intermediary and support organizations». Luxemburgo. (1985): «An evaluation of support agencies». Luxemburgo. (1986): «The role of local authorities in promoting local employment initiatives». Luxemburgo. (1986): «The quantitative and qualitative significance of the emergence of local initiatives for employment creation». Luxemburgo. (1985): «Local enterprise agencies in Great Britain. A study of their impact, operational lessons and policy implications». Luxemburgo. (1987): «Job, creation in small and medium sized enterprises». Volume I,II,III. Luxemburgo.
- CONFEBASK (1991): «*Política industrial vasca: propuesta de Confebask y propuestas de Confebask para actuar en las áreas de promoción exterior e innovación y calidad*». Marzo y Abril. Mecnografiados.
- COULSON, A. (1990): «Evaluating Local Economic Policy». En CAMPBELL, M.: «*Local Economic Policy*». Cassell. London.
- CRAIG, H. (1990): «*Regional Economic Impact, Analysis and Project Evaluation*». University of British Columbia Press. Vancouver.
- DECRETO 147/1981 sobre «*Normas de funcionamiento de la SPRI*». Mecnografiado.
- DIAMOND, D.R. y SPENCE, N.A. (1983): «*Regional Policy Evaluation: a Methodological Review and the Scottish Example*». Gower. Aldershot.
- DIPUTACIÓN FORAL DE VIZCAYA (1990): «*Estudio sobre organismos europeos de promoción económica*». Mecnografiado. Bilbao.
- ESTEBAN, A. de (1985): «*Las sociedades de desarrollo industrial (SODI)*». IX Reunión de Estudios Regionales. Crisis, autonomías y desarrollo regional. Tomo II, pp. 53-76. Galicia.
- ECHEVARRÍA, M.C. (1992): «*Las agencias de desarrollo regional en España en los años ochenta*». Tesis doctoral. Universidad del País Vasco
- GIAOUTZI, M., NIJKAMP, P. and STOREY, D.J. (1988): «*Small and Medium Size Enterprises and Regional Development*». Routledge, London.
- GOBIERNO VASCO (1990): «*Informes sectoriales del Departamento de Industria: máquina-herramienta; bienes de equipo eléctrico; herramienta manual; sector naval; forja por estampación; mueble de madera para el hogar; la industria de la fundición de hierro; impresión en offset y hueco-grabado; papel y pasta; electrodomésticos de línea blanca*». Mecnografiados.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Economía y Planificación (1990): «*Impacto del mercado único europeo en las empresas vascas: Consecuencias y estrategias empresariales*». Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Economía y Planificación (1991): «*Modelo de política industrial de servicios a empresas en la Comunidad Autónoma del País Vasco*». Vitoria-Gasteiz. Setiembre.
- GOBIERNO VASCO. «*Presupuestos de la Comunidad Autónoma Vasca. Años 1983 a 1989*».
- GULLIVER, S. (1984): «The Área Projects of the Scottish Development Agency». *Town Planning Review*. Volume 55, pp. 322-334.
- HART, D. (1991): «US Urban Policy Evaluation in the 1980s: Lessons from Practice». *Regional Studies*, volume 25, pp. 255-260.
- HAYS, L. (1990): «*Evaluation of Regional Enterprise Grants: a Report*». HMSO. London.
- JEPSON, D. 1991: «*Aids to Enterprises. The Role of Development Agencies*». Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels. 2 a 4 December 1991.
- LARRINAGA, J.y VELASCO, R. (1986): «Incentivos financieros y fiscales en la política regional comunitaria». *Situación*, nº 1, pp. 99-123.
- LEVITÓN, L.C. y HUGHES, E. (1981): «Research on the Utilization of Evaluations: a Review and Synthesis». *Evaluation Review*, nº 5, pp. 525-548.
- LEY 5/1981 de 10 de junio de «*Creación de la SPRI*». *Boletín Oficial del País Vasco (BOPV)*, nº 43, (16-7-1981), pp. 575 y ss.

- MARCO GARDOQUI, E. y LANDABASO, M. (1987): «La promoción industrial en Europa: instrumentos, métodos y experiencias». II Congreso Mundial Vasco y *Ekonomiaz*, n° 7-8.
- McELDOWNEY, J.F. (1991): «Evaluation and European Regional Policy». *Regional Studies*. Volume 25, pp. 261-265.
- MONITOR CO. (1990): «La ventaja competitiva de Euskadi». Fase I. Identificación del potencial de competitividad. Mimeo. Bilbao Plaza Financiera. (Informe Porter).
- OCDE (1987): «Evaluation of Research: a Selection of Current Practices». París.
- PANIZO, F. y RAMÍREZ, R. (1988): «Las SODI como instrumentos de la promoción empresarial». *Papeles de Economía Española*, n° 35, pp. 235-250.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (1990): «Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas. Año 1989». N° 42, abril, anexo 5.
- PATTON, M.Q. (1987): «Howto Use Qualitative Methods in Evaluation». Sage. London
- ROBINSON, F. y WREN, C. (1987): «Evaluating the Impact and Effectiveness of Financial Assistance Policies in the Newcastle Metropolitan Region». *Local Goverment Studies*. Volume 13, pp. 49-62.
- ROBINSON, F., WREN, C. y GODDARD, J. (1987): «Economic Development Policies: an Evaluative Study of the Newcastle Metropolitan Region». Oxford University Press.
- SAUBLENS, C. (1991): «Relations between the Development Agencies and the EC». Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2 a 4 December 1991.
- SAUBLENS, C. (1991): «Techniques and Procedures for the Financing of SMEs by Development Agencies and Regional or Local Authorities in the EC». Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in view of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2 a 4 December 1991.
- SPRI (1988): «Ponencias del primer encuentro europeo para la promoción de instituciones en las regiones industrializadas». Mecnografiado, Bilbao, 7-8 Julio.
- SPRI (1989): «Regiones europeas de antigua industrialización. Propuestas frente al reto tecnológico». Servicio de Estudios. Bilbao.
- SPRI (1990): «Guía Delfos». Bilbao. Edición 1990
- SPRI (1991): «Objetivos y funciones de la SPRI». Agosto-Setiembre.
- SPRI: «Memorias. Años 1982 a 1989».
- STECHER, BM. y DAVIS, A.W. (1987): «How to Focus an Evaluation». Sage. London.
- STOREY, D. (1982): «Entrepreneurship and the New Firm». Croom Helm, London.
- STOREY, D. (1988): «The Role of Small and Medium-Sized in European Job Creation» en «Small and Medium Sized Enterprises and Regional Development», editada por GIAOUTZI, M. et al.
- SUBIRATS, J. (1989): «Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración». Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- TUOK, I. (1989): «Evaluation and Understanding in Local Economic Policy». *Urban Studies* n° 26. pp. 587-606.
- TURPIN, D. (1991): «Development Agencies and Regional Planning». Second European Congress of Development Agencies. Development Agencies in View of 2000. Organised by the CEMR Development Agency Network with the financial support of the European Commission. Brussels, 2 a 4 December 1991.
- VELASCO, R. (1987): «La empresa vasca en el espacio europeo: medidas públicas de promoción empresarial en el País Vasco». II Congreso Mundial Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- VELASCO, R. (1991): «The Role of Development Agencies in European Regional Policy». A report for the DG XVI of the European Commission.
- VELASCO, R., DIEZ, M.A. Y GARCÍA, I. (1990): «Claroscuros en la recuperación y perspectivas de la economía vasca». *Papeles de Economía Española*, n°45, pp. 351-362.
- WANNOP, V. (1984): «The Evolution and Roles of the Scottish Development Agency». *Town Planning Review*. Volume 55, pp. 313-321.
- WETTMAN, R.W. y CICIOTTI, E. (1982): «La mobilisation du potentiel endogène. Adaptation regionale a levolution de la situation trechnique et économique par ládooption rapide d'innovations». Commission des Communantes Européennes: Documentation interne de la Politiques Regionales dans la Communanté, n°10.
- WREN, C. (1987): «The Relative Effects of Local Authority Financial Assistance Policies». *Urban Studies*. Volume 24, pp. 268-278.
- YUILL, D. (1982): «Regional Development Agencies in Europe. An International Comparison of Selected Agencies». Gower, Hampshire.

-