

Agencias de desarrollo y territorio: La experiencia del País Vasco

Beatriz PLAZA INCHAUSTI & Roberto VELASCO BARROETABEÑA

Profesora Titular de Economía Aplicada, Universidad del País Vasco. & Catedrático de Economía Aplicada, Universidad del País Vasco.

RESUMEN: El País Vasco ha desplegado potentes instrumentos de apoyo a las industrias a través de la agencia SPRI del Gobierno Vasco. Sin embargo, sus actuaciones no alcanzan a una pléyade de microempresas que tienen una especial relevancia desde la perspectiva de la generación de empleo. Esta limitación está siendo subsanada, en parte, mediante la cada vez más frecuente intermediación de las agencias comarcales y locales, que han adquirido relevancia en la última década. Sin embargo, la eficacia de éstas se ve condicionada por la escasez de recursos humanos con la requerida preparación y por presupuestos excesivamente ajustados. Es en este contexto en el que debería intervenir la SPRI, coordinando las actuaciones provinciales y locales, desempeñando una labor de asesoramiento y provisión de fondos.

La experiencia del País Vasco muestra también que las medidas de promoción de la actividad económica pierden eficacia cuando no van acompañadas de actuaciones paralelas relativas a la ordenación del territorio. El caso de los municipios de la margen izquierda de la Ría de Bilbao es, en este sentido, un ejemplo paradigmático.

Descriptores: Política industrial, Agencias de desarrollo comarcales-locales, Territorio, País Vasco.

La economía ha experimentado un vertiginoso cambio en las dos últimas décadas. Las crisis registradas —de una gran complejidad—, la globalización y la revolución tecnológica han propiciado una ruptura en la lógica del desarrollo económico. Territorios otrora prósperos entran en procesos de declive y decadencia, emergen sectores de rápido crecimiento y se produce una nueva distribución espacial de las actividades económicas vinculada a los más recientes requerimientos tecnológicos.

La tendencia hacia la concentración industrial que vivieron los países desarrollados en la década de los sesenta se

extingue. Aparece una nueva lógica de industrialización, descentralizada y difusa en el territorio, donde las empresas de gran tamaño externalizan sus funciones y dan lugar a unidades flexibles y especializadas que se hallan integradas en sistemas productivos regionales y locales (IMPI, 1993).

La flexibilización de los procesos productivos condiciona las decisiones locacionales de las empresas, que dependen en mayor medida de factores cualitativos (masa crítica de I+D, disponibilidad de mano de obra cualificada, calidad medioambiental ...) creando una situación que dista enormemente de la que existía

Este trabajo ha podido realizarse gracias a la ayuda dispensada a los Proyectos de Investigación UPV 036.321-HA060/96 y UPV036.321-HA135/98 por la Universidad del País Vasco.

Recibido: 12.05.00
e-mail: ebpllinb@bs.chu.es.

hace tan sólo unas décadas, cuando la localización de las empresas estaba condicionada por la proximidad a las materias primas y a las fuentes de energía, o por la cercanía al mercado.

En estas circunstancias, el *entorno socio-económico* de las empresas cobra una importancia inusitada. La liberalización de los mercados ha intensificado la competencia entre las firmas y los ahora mayores requerimientos exigen a las industrias una notable autodisciplina, un conocimiento más profundo de las dinámicas del mercado, una nueva operatividad creadora capaz de marcar algún tipo de ventaja significativa. Como consecuencia, la industria busca en su entorno los valores añadidos que, conjugados con el quehacer propio, contribuyan a reforzar su posición competitiva en el mercado. La interacción en aumento acrecienta, a su vez, las simultáneas exigencias de la propia empresa para consigo y con su entorno. Este proceso continuado va generando un espacio cada vez más estructurado, donde la pervivencia de la industria se halla en estrecha unión con la *capitalización del territorio*, entendida tanto en términos de infraestructuras físicas y tecnológicas, como de dinámica de la interacción social y capital humano.

Estas nuevas reglas del juego competitivo imponen la *cooperación* entre los agentes económicos como requisito para el avance, e incluso para la mera subsistencia. La influencia en los procesos locacionales de la capacidad innovadora de determinadas regiones, la relevancia de los intangibles empresariales o la necesidad de recurrir a redes integradas de servicios para la solución de los problemas de la empresa, han propiciado la *cooperación privado-pública* como estrategia impulsora del desarrollo económico, donde una acertada actitud de las autoridades nacionales, regionales y locales en estos terrenos puede marcar las diferencias con sus competidores.

El reconocimiento de estas realidades ha influido en la notable relevancia dada por la moderna Política Industrial al factor territorial, y es en este contexto donde se enmarcan las actuaciones de las agencias de desarrollo de ámbito regional y local.

I. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

Los intentos de definición de las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) se han encontrado siempre con grandes dificultades, habida cuenta de la gran variedad de sus actividades, de sus diversos ámbitos geográficos de actuación y de las distintas dependencias accionariales y funcionales posibles. Con todo, podemos convenir en que se trata de organismos creados al amparo de la financiación pública para la promoción del desarrollo de un territorio determinado, contando para ello con instrumentos de diversa índole y con un nivel apreciable de autonomía en la gestión. Esta última característica introduce una diferencia sustancial entre las ADR y la Administración Pública.

En todo caso, ésta es también una aproximación incompleta al concepto de ADR, siendo como son importantes en estas entidades el nivel territorial (regional, provincial, local) de sus actuaciones y la propiedad (pública, privada o mixta). A este respecto, contrastan las agencias de propiedad eminentemente pública europeas con, por ejemplo, la experiencia que están desarrollando los Centros de Desarrollo Empresarial en Latinoamérica, que son agencias privadas promovidas por Asociaciones de Empresarios con el apoyo inicial del Banco Interamericano de Desarrollo.

En realidad, el único rasgo verdaderamente común a todas las ADR es que sus actividades están siempre vinculadas al desarrollo *del potencial endógeno* de la zona. Es decir, la agencia se debe a la especificidad de la economía a la que sirve, debiendo ajustar sus actuaciones a las necesidades concretas, a la par que fracasarían sus programas si no fuera por la existencia de un imprescindible sustrato de iniciativa empresarial en la zona de actuación, con motivaciones para el cambio y una cierta dosis de asunción de riesgos. Es más, sus intervenciones tienden al fracaso cuando las iniciativas no parten de la propia demarcación en la que se actúa. Lo cual, explica otro rasgo distintivo de las ADR: la utilización de un concepto amplio del desarrollo, con un contenido creciente de aspectos sociales.

La proximidad a los problemas reales de la zona sitúa a las agencias regionales en inmejorables condiciones para concentrar los recursos en las áreas más prometedoras o necesitadas de su territorio, integrar intervenciones con objetivos múltiples y propiciar la imprescindible tensión innovadora en la sociedad. Las autoridades regionales y locales son hoy protagonistas en la concepción e instrumentación de la política industrial, mucho más de lo que lo fueron en los años sesenta y setenta, cuando las políticas industriales se concebían únicamente por la Administraciones centrales de los Estados.

Sus máximos exponentes en España (IMPIVA en la Comunidad Valenciana, SPRI en el País Vasco, IFA en Andalucía, CIDEM en Cataluña e IMADE en Madrid) han alcanzado en los años noventa presupuestos multimillonarios, después de registrar crecimientos espectaculares y de ganar continuamente participación relativa en los Presupuestos de sus respectivas Comunidades Autónomas (URUEÑA, 1995). Otras Agencias se mantienen con presupuestos más modestos, como el IFR (Asturias), el IFRM (Murcia), el IAF (Aragón) y el FE (Extremadura). En los noventa se incorpora al grupo la gallega IGAPE, que irrumpe con fuerza apoyándose en una considerable dotación económica, y la más reciente Agencia de Castilla y León.

Los objetivos fundacionales de las Agencias cubren una gama de propósitos relativamente amplia, pues conviven los deseos de "configurar e impulsar un sistema industrial tecnológicamente avanzado, diversificado y competitivo" (ECHEVARRÍA, 1993) con el crecimiento económico y el reequilibrio territorial de la región. Algunos textos fundacionales se ciñen a objetivos más concretos, como "la creación de las condiciones para el desarrollo de una clase empresarial estable" en la zona (pretensión del IFA andaluz), o la internacionalización de la actividad económica (empresas, productos, mercados) regional a la que aspiran los estatutos de SPRI, IMPIVA, IMADE, CIDEM e IFRM (ECHEVARRÍA, 1993). En otros casos se destaca, además, el interés por la creación de una densa "red de servicios reales" a las empresas de la zona.

La instrumentación que emplean las ADR es, por ello, muy variada, aunque existen unos mínimos comunes, que las identifican:

- *Apoyo financiero*, cuyo cometido es facilitar el acceso de las empresas a las distintas fuentes de financiación, abaratar el coste y mejorar su estructura financiera mediante el aumento de los recursos a largo plazo, más acordes a la naturaleza permanente de la empresa. Los instrumentos que se utilizan para ello son muy variados. Por un lado, las subvenciones a fondo perdido y las bonificaciones del tipo de interés a proyectos de inversión genérica, que representan un porcentaje significativo del gasto en Política Industrial. A estas actuaciones se añaden las ayudas que otorgan algunos Gobiernos Autónomos a sus respectivas Sociedades de Garantía Recíproca (S.G.R.), y la promoción de Sociedades de Capital Riesgo (S.C.R.), que, coparticipadas por el sector público regional y entidades financieras privadas, concurren como socios de las empresas (VELASCO & PLAZA, 1998).
- *Mejora de infraestructuras* que faciliten el asentamiento de la industria (provisión de suelo industrial, construcción y gestión de polígonos industriales, viveros de empresas...).
- *Política tecnológica y de innovación*. La inadecuada dimensión e insuficiente capital tecnológico de las PYME han llevado a las agencias a diseñar diferentes sistemas que contribuyan a elevar el nivel tecnológico de las empresas de la región (parques tecnológicos, institutos de investigación, centros de diseño, centros tecnológicos ...).
- *Programas de cooperación empresarial* y promoción de las exportaciones, que potencian la creación de centrales de compra, consorcios para la exportación, misiones comerciales y red de oficinas en el extranjero, etcétera.

En este proceso de desarrollo del potencial endógeno resulta necesario incluir a los organismos locales, a los ayuntamientos. Bastantes autoridades locales van asumiendo, poco a poco, un papel activo en la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico de su territorio, rompiendo con la tradicional concepción de unas administraciones exclusivamente centradas en prestar unos pocos servicios de carácter urbanístico y, todo lo más, otros cuantos relacionados con el bienestar social. Hoy cabe poca duda de que el municipio es una instancia adecuada para despertar el espíritu de iniciativa, individual y colectivo, para movilizar a los ciudadanos en acciones (formación ocupacional, fomento del turismo, difusión de información tecnológica, promoción de productos autóctonos, creación de polígonos empresariales bien dotados, etc.) orientadas a la actividad productiva y, en definitiva, para construir el soporte físico y cultural necesarios para la creación y desarrollo de empresas. Algunos ayuntamientos, como los de Sabadell o Vitoria son, en este sentido, ejemplos a seguir, lo mismo que algunas sociedades y agencias creadas por el Ayuntamiento de Barcelona (*Iniciativas, SA; Tecnologías Urbanas Barcelona, SA, etc.*).

Por el momento, sin embargo, predominan las actitudes pasivas de los municipios en la promoción de la actividad económica y, al menos en el caso español, son poco numerosos los Ayuntamientos concededores de las posibilidades de nueva inserción en la vida social que las características de la economía de fin de siglo les ofrece. Hay también algunas experiencias exitosas de Agencias de Desarrollo Comarcales creadas conjuntamente por varios municipios para aprovechar las economías de escala, aunque la mayoría de los Ayuntamientos permanecen prisioneros de su escasa capacidad financiera, su pequeña dimensión poblacional y la falta de recursos humanos especializados. En muchos de estos casos, sólo la ayuda de las instituciones provinciales o regionales puede incorporarles a redes de servicios con suficiente masa crítica y evitar la aparición de *entornos autóctonos* alrededor de las iniciativas municipales de desarrollo empresarial.

2. LA EXPERIENCIA DEL PAÍS VASCO

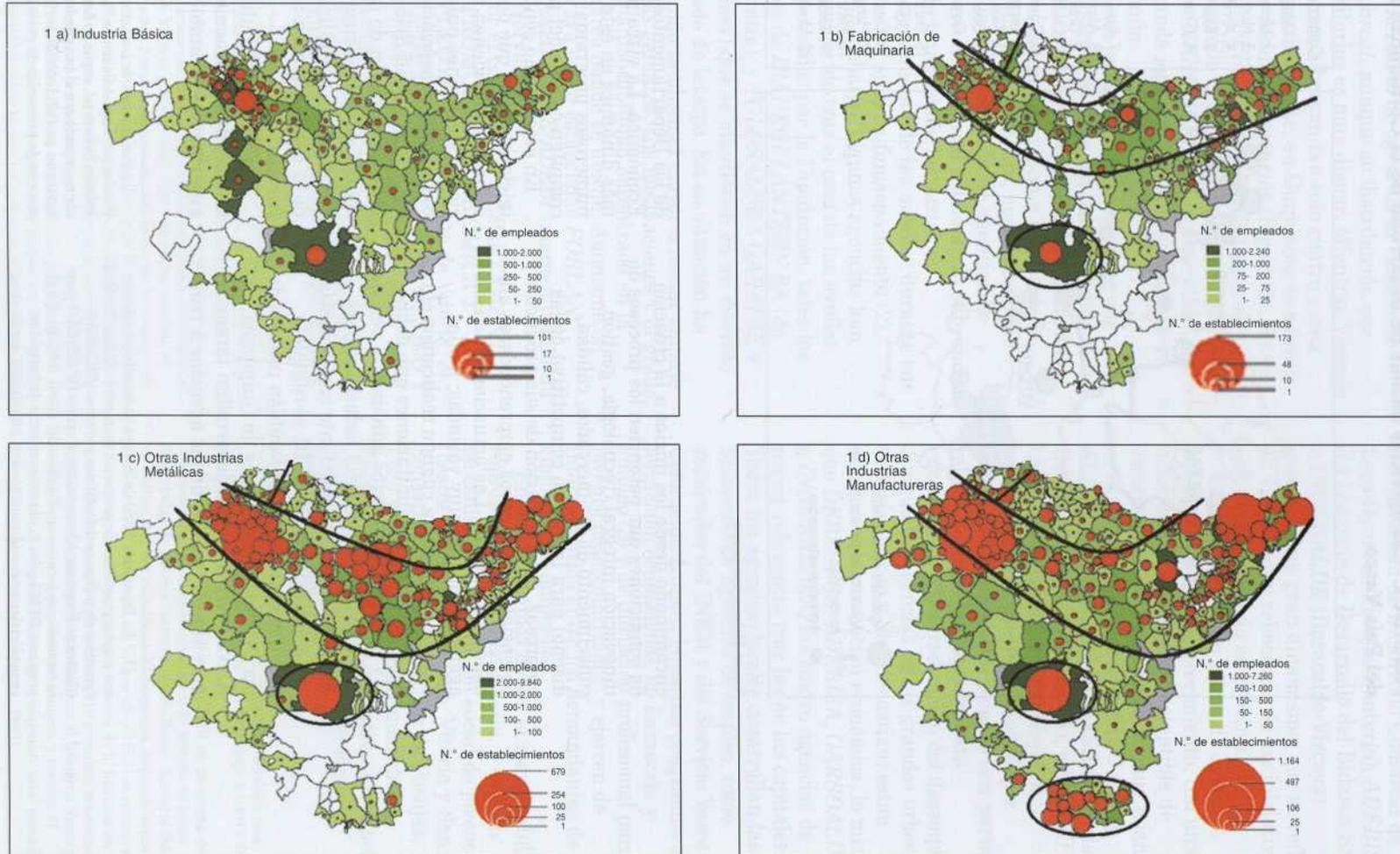
La Comunidad Autónoma del País Vasco ha experimentado un pronunciado declive industrial cuyos efectos se han dejado sentir en todo su territorio, especialmente en la margen izquierda del Nervión (Baracaldo, Sestao, Santurce, con tasas de paro del 25, 27 y 26 %, respectivamente) y en la zona este del área metropolitana de San Sebastián (Rentería, 26% y Pasajes, 23%) que son los municipios de mayor asentamiento de la industria básica (Figura 1a), con la excepción de Vitoria, que no ha experimentado las sucesivas crisis con la misma crudeza que las otras dos capitales.

La estructura industrial del País Vasco se caracteriza por una excesiva presencia de sectores maduros (Figura 1), y con niveles de actividad en claro retroceso en los países más desarrollados (ESTEBAN & VELASCO 1993). Al final de la década de los 80, más del 40 % de la producción industrial vasca se hallaba aún concentrada en sectores claramente regresivos (metalurgia básica y productos metálicos, madera y mueble), mientras que sólo el 8% se hallaba en sectores abiertamente expansivos (industria farmacéutica, plásticos, maquinaria eléctrica y electrónica).

La economía vasca ha manifestado una gran rigidez para incorporar nuevas actividades económicas a los ritmos que requería su proceso de diversificación. La carencia de capacidad innovadora, la existencia de una inadecuada infraestructura, la inercia a la creación de nuevas empresas exclusivamente en los sectores implantados cuyos procesos productivos se conocían, explican en parte la resistencia de la economía vasca a la diversificación a mediados de la década de los ochenta.

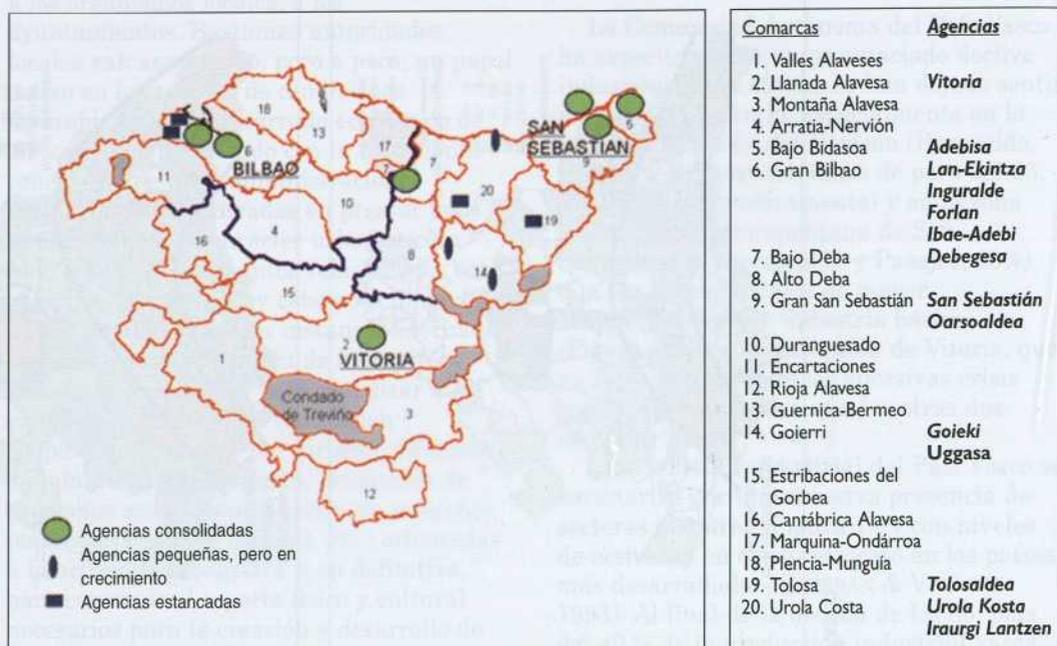
Es en este contexto en el que, en septiembre de 1981 el Gobierno Vasco crea la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI) que, como su nombre indica, nacía con la misión clara de dinamizar la industria vasca y se configuraba como instrumento fundamental de la Política Industrial del Gobierno Vasco (ECHEVARRÍA, 1993). Sus esfuerzos se han

FIGURA 1. Geografía industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco



Fuente: EUSTAT (1994) Directorio de actividades económicas. Elaboración propia.

FIGURA 2. Las agencias locales de desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco



Fuente: Elaboración propia.

encaminado desde los inicios a la creación de condiciones que potencien los procesos de innovación integral (tecnología, gestión, conocimiento de los mercados, calidad, diseño) para la mejora competitiva de las empresas, diversificación de sus productos y potenciación de nuevos emprendedores allí donde los hubiera. Las actuaciones de esta agencia han sido muy variadas; a ellas haremos referencia cuando realicemos el diagnóstico de las limitaciones que debía —y en algunos aspectos aún debe— vencer el País Vasco en materia industrial para competir internacionalmente con garantías.

La actividad de la SPRI se completa provincialmente con la también intensa de las Diputaciones Forales de Guipúzcoa, Alava y Vizcaya, que desarrollan tareas muy similares a las de las agencias a través

de los Departamentos de Promoción Económica. La vizcaina, por mencionar la más dinámica en este ámbito, tiene numerosos programas (1) que, en ocasiones, compiten con los del propio Gobierno Vasco.

En este mismo sentido de promoción de iniciativas hay que destacar también los esfuerzos que vienen realizando las más de cien instituciones públicas y privadas que configuran la asociación *Bilbao Metrópoli 30*, y la sociedad *Bilbao Ría 2.000* —fruto de la cooperación de instituciones públicas centrales, autonómicas y locales— en el ámbito de la revitalización y regeneración de la castigada área metropolitana de Bilbao.

Durante los dos últimos lustros, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha experimentado también una rápida

(1) La Diputación Foral de Vizcaya desarrolla con eficacia sus propios programas de promoción económica: *ELKARTEGIAK* (provisión de polígonos industriales y viveros), *BIC-BEAZ* (Centro de Empresas e Innovación), el centro *DZ DISEÑO* para la formación de técnicos en el ámbito del diseño industrial, o el programa *DEMA* para la puesta en marcha de maquetas empresariales promovidas por jóvenes estudiantes, entre otros.

La coordinación de las actuaciones de las Diputaciones Forales con las del Gobierno Vasco (responsable exclusivo de la Política Industrial, según la Ley de Territorios Históricos) ha ido mejorando con el paso de los años, aunque todavía existen bastantes posibilidades de perfeccionamiento. Por ejemplo, en materia de promoción de suelo industrial.

proliferación de *agencias de desarrollo comarcal*, aunque su distribución por territorios es muy dispar. Mientras Vizcaya y Alava albergan tan sólo cuatro y una respectivamente, en Guipúzcoa se asienta una decena de agencias (Figura 2). No en vano *DEBEGESA* (Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba) es, tras *INICIATIVES, SA* de Barcelona, la segunda agencia local que se fundara en España.

Esta proliferación de agencias en Guipúzcoa se debe, en buena medida, a la política llevada a cabo por la Diputación Foral de esta provincia a finales de la década de los ochenta, época en la que promovió la creación de agencias de desarrollo comarcal mediante la subvención de la totalidad de los gastos de funcionamiento de las mismas durante sus primeros años de funcionamiento (2).

Sin embargo, algunas agencias han languidecido tras el cese de las ayudas dispensadas por la Diputación, tales los casos de *IRAURGI LANTZEN SA* (de Azcoitia), y *TOLOSALDEA GARATZEN* (Tolosa) que se mantienen en un discreto estado de letargo. En su situación ha influido también el mayor o menor empuje de los gerentes, sus motivaciones y el grado de maniobrabilidad encontrado en la comarca donde se ubican. Asimismo en Vizcaya están estancadas *FORLAN* (Muzkiz) e *IBAE-ADEBI* (margen izquierda del Nervión).

Por el contrario, el *DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EMPLEO* del Ayuntamiento de Vitoria, el *AREA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO* del Ayuntamiento de San Sebastián, *LAN-EKINTZA* (Bilbao), *DEBEGESA* (Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba), *OARSOALDEA*

SA (Sociedad de Desarrollo Comarcal de Lezo-Oyarzun-Pasajes-Rentería), *ADEBISA SA* (Agencia de Desarrollo del Bidasoa SA) e *INGURALDE* (Baracaldo-Vizcaya) muestran un gran dinamismo, que se refleja en el número y relevancia de las iniciativas que están poniendo en práctica.

Existe también un grupo de agencias pequeñas en fase de crecimiento, con una actividad modesta pero susceptible de incrementarse en un futuro no muy lejano; es el caso de *UROLA KOSTAKO UDAL ELKARTEA* (Zarauz), *UGGASA* (Agencia de Desarrollo del Alto Urola SA), y *GOIEKI* (Agencia de Desarrollo del Goyerri).

En cuanto al tipo de actividad que despliegan las agencias locales, una parte relevante de su presupuesto está encaminada a la erradicación del desempleo, aunque las agencias de las grandes urbes (Vitoria, Bilbao y San Sebastián) están abiertas a la promoción económica, lo mismo que *DEBEGESA*, *ADEBISA*, *OARSOALDEA* e *INGURALDEA*, las cuatro agencias de mayor relevancia tras las de las capitales. Todas las agencias locales desarrollan las funciones de agencias de empleo, como sucursales del INEM y del Servicio Vasco de Colocación *Langai*; imparten programas de formación ocupacional, de formación y empleo (3) y de iniciación profesional para jóvenes desescolarizados; y ejercen de intermediarias entre los demandantes de empleo y las empresas.

En los municipios donde la marginalidad representa un problema serio, y existen mecanismos de exclusión social de jóvenes (castos antiguos de Bilbao, Vitoria y San Sebastián, y algunos barrios de Pasajes, Lezo y Rentería) los Programas de Regeneración Urbana adquieren un papel capital en la programación de sus respectivas agencias (4).

(2) La mayor implantación de agencias comarcales en Guipúzcoa responde tanto a la política de promoción llevada a cabo por su Diputación Foral, como al dinamismo que muestran sus instituciones locales y su sentimiento de pertenencia comarcal, mucho más desarrollada en Guipúzcoa que en Vizcaya y Álava (ORS, 1998). De hecho, también la Diputación Foral de Vizcaya intentó en su día la creación de agencias, concretamente en las comarcas de Guernica-Bermeo y las Encartaciones, pero ambos intentos fracasaron ante el desinterés de sus respectivos interlocutores locales por llevar la iniciativa a buen término.

(3) La diferencia que existe entre los programas de formación y empleo con respecto a los programas de formación ocupacional consiste en que los primeros, además de posibilitar

la formación para una profesión, garantizan también una experiencia laboral real en dicho tipo de trabajo a través de un período de contratación.

(4) Así, *Oarsoaldea SA*, lanzó en 1997 un programa de regeneración urbana-inserción laboral de jóvenes en zonas degradadas de Pasajes (barrio de Pablo-Enea), Rentería (barrio de Galtzarabanda) y Oyarzun. El programa dispuso formación profesional a 58 alumnos, de los que 26 (el 45%) se encontraban en una situación laboral activa a 6 meses de la finalización del curso. El programa recogió también 319 consultas relacionadas con las ayudas económicas que dispensa el Gobierno Vasco para la rehabilitación de domicilios particulares, y tramitó 37 expedientes de rehabilitación cuyo presupuesto total ascendió a 170 millones de pesetas (*OARSOALDEA*, 1997).

En lo que respecta a la promoción económica, todas ellas pretenden cubrir el vacío que suele existir entre las *microempresas* y las Instituciones (incluida la SPRI), ofreciendo a los promotores de iniciativas la información que éstos necesitan encontrar en su entorno inmediato, en la "distancia corta". Para ello, estas agencias aspiran a integrar la participación de las diversas Administraciones (central, autonómica y provincial) y hacer posibles las sinergias derivadas de la acumulación de recursos financieros de las que carecen (Figura 3), con el apalancamiento del recurso local (BALBAS, 1995). La totalidad de las agencias locales informan sobre los procedimientos y las ayudas para la creación de una empresa, y las ya consolidadas ofertan también diferentes infraestructuras y servicios, tales como la provisión de suelo industrial, viveros de empresas ... etc., en cooperación con las Diputaciones Forales, la SPRI y el propio Gobierno Vasco.

Debe distinguirse también la dinámica de las grandes agencias de las urbes -San Sebastián, Vitoria y Bilbao- respecto a las demás (5). Sus presupuestos son considerablemente más voluminosos (Figura 3), y abarcan una mayor variedad de instrumentos y campos de actuación (Figura 4). Las agencias comarcales, por el contrario, trabajan en ámbitos más restringidos, aunque en algunos casos su grado de especialización alcanza cotas interesantes. Véanse, por ejemplo, las actuaciones de *Goieki* (una pequeña agencia del valle del Goyerri) en la formación bajo demanda de personas para sus empresas, las cuales, al hallarse involucradas en la idea de la formación de su personal, financian una porción importante del total de gastos.

El acuciante problema del paro en las grandes urbes condiciona la programación de sus agencias, que despliegan una importante actividad en la aplicación de medidas contra el desempleo (Figura 4). Acciones que ocupan un porcentaje

FIGURA 3. Presupuesto gestionado por las agencias de desarrollo comarcal-local (1997)

	Importe Pesetas	Aportación municipal %
1. AGENCIAS COMARCALES:		
Adebisa	387.047.164	28
Inguraldea	231.677.150	20
Oarsoaldea	218.374.000	34
Urola Kosta	181.413.329	53
Debegesa	117.784.742	48
Uggasa	88.593.000	84
Goieki	83.785.967	26
Iraurgi Lantzen	74.268.008	46
Tolosaldea	48.624.120	30
Forlan	N.D.	
Ibae-Adebi	N.D.	
SUMA	1.431.567.480	
2. AGENCIAS DE LAS CAPITALAS:		
Lan Ekintza (Ayto. Bilbao)	1.657.000.000	49
Ayto Vitoria	822.458.785	69
Ayto San Sebastián	517.082.946	61
SUMA	2.996.541.731	
SUMA TOTAL	4.428.109.211	

Fuente: GARAPEN.

relevante de los recursos, en parte por la presión social que ejerce el problema del paro, pero también por la excesiva dependencia de la financiación externa. Esto no significa que se deba renunciar a dicha financiación, sino que ésta no debe condicionar la programación de las agencias. Los programas europeos (Adapt, FSE Obj. 2, FSE Obj. 3, Youthstart, Leonardo, Now, Horizon ... entre otros) representan un alto porcentaje de los presupuestos de las agencias, lo que ha ocasionado un desequilibrio en el binomio formación-resto de los servicios. En la de Vitoria, por citar un caso ilustrativo, el 90% de la plantilla en junio de 1996 se dedicaba a la formación. Se

(5) Las áreas metropolitanas de Vitoria, Bilbao y San Sebastián concentran el 67% de la población vasca, registrando también las mayores cotas de densidad de población. De los 2.098.055 habitantes del País Vasco, 176.908 habitan en San Sebastián, 214.234 en Vitoria, y 358.875 en Bilbao, aunque el área metropolitana de ésta última llega a

reunir 890.000 personas. Otro tanto sucede con San Sebastián, pues junto a Pasajes, Rentería, Oyarzun, Hernani y Andoain sumarían 313.093 habitantes. El municipio de Vitoria, en cambio, concentra la totalidad de la urbe, que alberga, por otra parte, nada menos que el 76 % de la población alavesa.

FIGURA 4. Actuación de las agencias locales (Bilbao, San Sebastián y Vitoria)



Fuente: Elaboración propia.

había llegado a una situación viciada en la que una parte relevante del presupuesto se destinaba a la impartición de cursos, principalmente para la cualificación de desempleados y la generación de autoempleo, sin que estuviera garantizado el adecuado perfil de los profesores, ni dispusieran de una información veraz y de primera mano del mercado de trabajo (AYUNTAMIENTO DE VITORIA, 1997). La adecuación de los mencionados programas a los requerimientos del mercado laboral se vio también dificultada por las inercias que se arrastran de los modos de trabajar de la administración pública, especialmente la municipal. Aunque los departamentos de promoción económica de los respectivos

ayuntamientos operan *de facto* como agencias de desarrollo, y forman parte como tales en la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo GARAPEN, su ligazón jurídico-administrativa interviene en detrimento de su eficacia.

Resuelto a solucionar el problema, el Departamento de Promoción Económica y Empleo del Ayuntamiento de Vitoria acometió en 1997 una profunda reestructuración, tratando de reorientar sus servicios al ámbito de la empresa (6).

En diciembre del mencionado año, la plantilla dedicada a la formación había disminuido hasta el 60% del total. Dentro de este contexto de reforma, el Ayuntamiento de Vitoria decidió también la

(6) Si bien es el Ayuntamiento de Vitoria el que está reorientando su política con mayor celeridad hacia el ámbito de la empresa, paradójicamente se trata también de la agencia

que ha contado con un mayor número de instrumentos para la promoción económica.

subcontratación de los servicios a empresas especializadas, en un intento de profesionalizar la agencia y de encaminar sus actividades hacia la promoción económica, (suelo industrial, participación en sociedades estratégicas, asesoría para la creación de empresas, promoción de semilleros municipales y la provisión de capital semilla, formación para la gestión empresarial) en detrimento de su servicio de promoción de empleo.

En el plano presupuestario, un rasgo común a todas las agencias locales vascas es el recurso a programas externos para la financiación de sus actuaciones, fundamentalmente fondos europeos. Estos ingresos se complementan con los procedentes de convenios con el INEM, programas del Gobierno Vasco, SPRI y de las respectivas diputaciones forales, más la cobertura a cargo de los ayuntamientos, en algunos casos exigua (Figura 3).

3. CAMPOS DE ACTUACIÓN DE LAS AGENCIAS: PROMOCIÓN ECONÓMICA Y TERRITORIO

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha venido desarrollando desde hace tres lustros una importante labor en materia de política industrial, aunque siempre insuficiente para las necesidades reales de su economía. La SPRI, sobre todo, ha consolidado instrumentos de intervención más o menos potentes a través de una continuada realización de ensayos de prueba y error, que la dotan de una experiencia útil para las empresas y que ha tenido indudables repercusiones en el territorio.

Pretendemos identificar, a continuación, las principales carencias de la economía vasca, y la puesta en marcha de las consiguientes intervenciones correctoras.

a) **Apoyo a la financiación:** Un análisis realizado recientemente sobre el

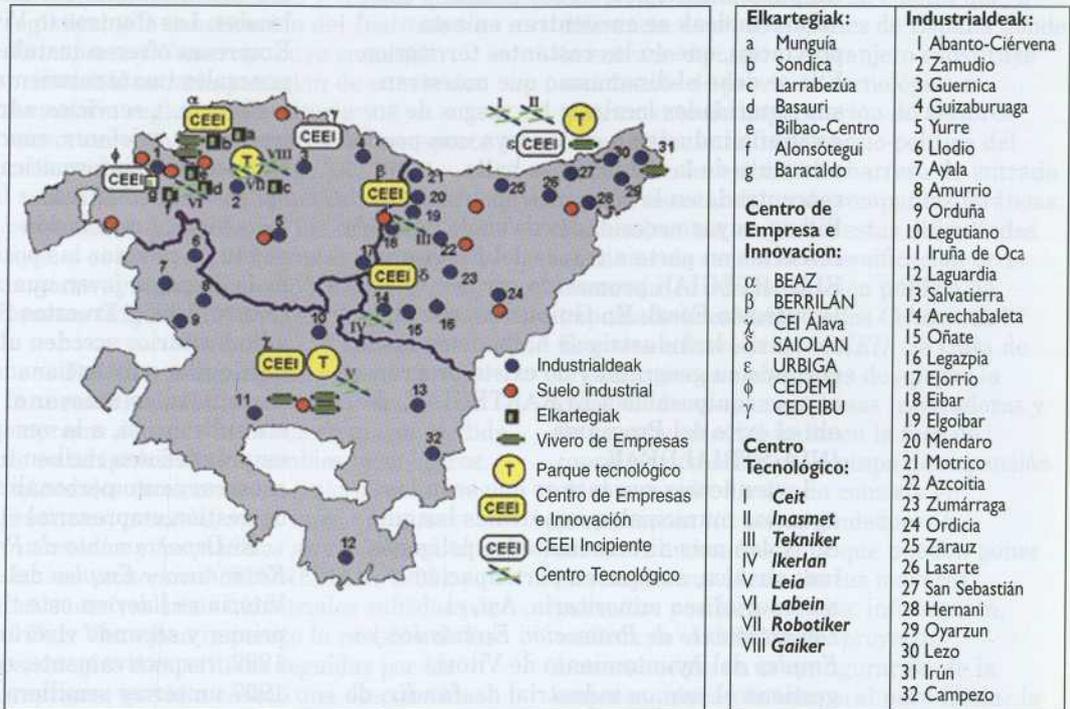
(7) Lo cierto es que el índice de fracasos de las empresas de reciente creación continúa siendo elevado en toda Europa (del orden del 50% fracasan dentro de los tres primeros años de existencia (VECIANA, 1997) lo que constituye un reto permanente para los organismos públicos de promoción económica.

fracaso en la creación de empresas pone de manifiesto que los problemas financieros son la principal causa de fracaso en los países de la UE, seguida de la debilidad de la demanda y la actuación de los competidores (PRICE WATERHOUSE, 1995). En esta línea, la SPRI mantiene las ayudas de corte tradicional (las subvenciones a fondo perdido y las bonificaciones del tipo de interés) que significan un porcentaje significativo de su gasto (7). Sin embargo, sus prioridades se dirigen en la actualidad al área del capital-riesgo. Probablemente sea el del País Vasco el modelo de capital-riesgo más avanzado del conjunto español, principalmente por la variedad de productos financieros que ofrece. La Sociedad de Capital-Riesgo del País Vasco S.A. gestiona un Fondo, EZTEN, próximo a los 6.000 millones de pesetas que está en vías de privatización parcial a finales de 1998.

b) **Creación de infraestructuras industriales:** La orografía del País Vasco es muy desigual. Mientras que la provincia de Alava es predominantemente llana (no en vano su principal comarca se denomina la *Llanada Alavesa*), Vizcaya y Guipúzcoa poseen una orografía montañosa y escarpada, que dificulta seriamente la construcción de vías de acceso internas entre las principales zonas industriales y el abastecimiento de solares industriales en términos competitivos. La *provisión de suelo industrial* es muy cara, a excepción de la de Vitoria, que disfruta del m² más barato de la Comunidad, ventaja que trata de explotar para la atracción del siempre escaso capital extranjero (léase *Daiwoo*, *Mercedes-Benz* ...). Es en este contexto en el que la SPRI creó en 1982 su programa *INDUSTRIALDEAK*, cuya misión esencial es la construcción y gestión de pabellones industriales, facilitando el acceso a una instalación a cambio de una cuota reducida pero creciente (8). La primera sociedad pública que gestionó un polígono

(8) El programa *INDUSTRIALDEA* tiene como misión esencial la construcción y gestión de pabellones industriales que faciliten la creación de empresas. Los pabellones son modulares y se ofrecen a los empresarios dentro de polígonos urbanizados en unas condiciones equivalentes al leasing, alquiler con opción de compra a un tipo de interés fijo o variable en función de la evolución del mibor.

FIGURA 5. Infraestructuras tecnológicas e industriales de promoción pública en el País Vasco



Fuente: SPRILUR y Bilbao Metrópoli 30. Elaboración propia.

INDUSTRIALDEAK se construyó en Oñate (Guipúzcoa), por parte de la SPRI, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de dicho término municipal, fórmula que se ha repetido en las más de 30 sociedades constituidas desde entonces con idéntico propósito (Figura 5).

En paralelo al Programa **INDUSTRIALDEAK**, la SPRI gestiona suelo industrial a través de la sociedad **SPRILUR** (Figura 5).

De manera simultánea, la Diputación Foral de Vizcaya ponía en marcha el programa **ELKARTEGIAK** (9) en 1984, que cuenta en la actualidad con seis parques

industriales y uno en construcción (Figura 5), situados todos ellos en el cinturón de la zona metropolitana de Bilbao (10) a excepción del *elkartegi* que alberga a las empresas de servicios en ciernes, que se halla en el centro de la capital.

Dentro del Programa **INDUSTRIALDEAK** (SPRI) el nivel de ocupación de los polígonos industriales es sensiblemente mayor en aquellos que se encuentran en las comarcas que configuran el "Pasillo industrial" (Figura 1). No así en Guernica, Orduña, Guizaburuaga, Ayala y Amurrio, cuyos polígonos se hallan ocupados por

(10) Los **INDUSTRIALDEAK** (SPRI) y los **ELKARTEGIAK** (Diputación Foral de Vizcaya) constituyen también la continuidad de los semilleros de empresas, ofreciéndoles una ubicación definitiva tras su gestación en los **CEEI** y viveros, puesto que la permanencia de las empresas nacientes en los centros incubadora es siempre temporal.

(11) Obsérvese la diferencia que existe entre la geografía industrial de Guipúzcoa de la de Álava y Vizcaya. Mientras que en aquella la localización industrial es dispersa, y se

extiende a una buena parte de su territorio, en Vizcaya, y más aún en Álava, la industria se halla agrupada (Figura 1). En el primer caso, la industria se concentra predominantemente en el Gran Bilbao (comarca n.º 6 de la figura 2) y Munguía, extendiéndose por el corredor industrial que discurre por el Duranguesado (comarca n.º 10), Bajo Deva (n.º 7) hasta Elorrio (n.º 10) que comunica con la concentración industrial de Mondragón (Guipúzcoa, comarca n.º 8 del gráfico 2). En Álava la industria se halla fundamentalmente en la capital, Vitoria.

debajo de su capacidad. Por idéntica razón, la expansión ha sido bastante mayor en Guipúzcoa (diecisiete de los treinta y dos industrialdeak se encuentran en esta provincia), que en los restantes territorios. Ello se debe al dinamismo que muestran sus autoridades locales y los rasgos de su geografía industrial: en Vizcaya una porción relevante de la industria se halla concentrada en la zona metropolitana de Bilbao, cuyas necesidades de suelo han sido resueltas en parte a través del Programa ELKARTEGIAK promovido por la Diputación Foral. En Guipuzcoa, por el contrario, la industria se halla diseminada por toda su geografía y no existe programa alguno equiparable a ELKARTEGIAK, de ahí el éxito del Programa INDUSTRIALDEAK.

La tendencia reciente es que sean las agencias municipales-comarcales las que controlen más directamente los polígonos industriales, aunque su participación accionarial sea minoritaria. Así, el *Departamento de Promoción Económica y Empleo* del Ayuntamiento de Vitoria gestiona el parque industrial de *Jundiz*, de cuyas mejoras (accesibilidad, infraestructura interior, etc.) se responsabiliza. Ocurre de forma similar con la agencia *OARSOALDEA*, a quien le preocupa seriamente la cuestión del suelo industrial. Desde la apertura de la autovía Pamplona-San Sebastián, el Gobierno de Navarra oferta suelo industrial en zonas muy próximas, con una excelente comunicación y en condiciones sensiblemente más ventajosas. Esto ha incidido especialmente en las empresas con necesidades de reubicación que estudian su traslado a Lecumberri, Alsasua o Leiza (Navarra). Para contrarrestar en alguna medida esta nueva tendencia, *OARSOALDEA* ha constituido su propia sociedad para la promoción de suelo industrial, llamado *OARSOALDEAKO INDUSTRIALDEA*, en cuyo capital participan *SPRILUR*, la Diputación de Guipúzcoa y la propia *OARSOALDEA* (*OARSOALDEA*, 1997).

(11) El primer Centro de Empresas fue creado en 1985, en Basauri (País Vasco) tras la rehabilitación de antiguas plantas cerradas como consecuencia del proceso de reconversión industrial.

Los *Semilleros de Empresas* constituyen otro de los instrumentos promovidos mayoritariamente por las instituciones locales. Los Centros (o Viveros) de Empresas ofrecen instalaciones, servicios generales (mantenimiento, limpieza, vigilancia...), servicios administrativos (recepción, telefonía, reprografía, traducciones, informática, secretaría...), apoyos individualizados (asesoramiento, tecnología, financiación...), entre otros, al objeto de reforzar las posibilidades de éxito de la empresa joven que allí se instala (*FARTO*, 1995). En estos Semilleros, los adjudicatarios acceden al local en régimen de alquiler subvencionado al 50%, con la posibilidad de renovar el contrato pero ya sin subvención, a la vez que los emprendedores reciben un servicio de asesoramiento personalizado y unos cursos de gestión empresarial (11).

El *Departamento de Promoción Económica y Empleo* del Ayuntamiento de Vitoria es líder en este tipo de iniciativa. Su primer y segundo viveros datan de 1989 y 1992, respectivamente, construyendo en 1997 un tercer semillero, esta vez a las afueras de la ciudad, en el polígono industrial de *Jundiz*. Destaca el seguimiento de los semilleros municipales que realiza la agencia de Vitoria, más continuado que el de su homóloga la agencia *Lan-Ekintza* de Bilbao (12). También *ADEBISA* (Agencia de Desarrollo del Bajo Bidasoa) gestiona su propio vivero de empresas.

En el terreno de la construcción de *Centros Logísticos de Transporte* destaca la actuación de *ADEBISA*, situada en Irún. Cuando en 1992 desapareció la Aduana de Irún, el número de agencias aduaneras experimentó un fuerte retroceso. Sin embargo, la actividad se ha diversificado hacia otras tareas relacionadas con el servicio de logística, aprovechando su posición estratégica y la cultura aduanera de la comarca. Por ello, los mayores esfuerzos de *ADEBISA* se están concentrando en la construcción y promoción del *Centro Intermodal para la*

(12) Los resultados muestran que un 66% de los proyectos han continuado su actividad con éxito una vez que abandonaron el semillero.

Transferencia de Mercancías de Irún, el apoyo al *Centro Integral de Mercancías ZAISA* (13) como cabecera y tractor del área logística, y la constitución del *Instituto de Transporte y Comercio*, cuyo cometido primordial es la impartición de cursos de formación reglada, consultoría y asesoramiento a los sectores de transporte y comercio minorista (*ADEBISA*, 1997).

ADEBISA tiene en la actualidad 60 personas en plantilla, de los cuales 20 son fijos, y obtuvo en 1997 ayudas por un importe aproximado de 315 millones de pesetas (Figura 3).

c) **Política tecnológica y de innovación:** La competitividad de las empresas depende cada vez en mayor medida de su adaptación a los cambios tecnológicos, entendidos éstos como "la mejora en productos, procesos, materiales e inputs intermedios y los métodos gerenciales en el sistema económico" (STONEMAN, 1995).

Las sucesivas crisis industriales sufridas por el País Vasco han impuesto la revisión de las estrategias competitivas seguidas por las empresas, que han creado una desconocida corriente de demanda de servicios tecnológicos; actitud en parte impulsada por la propia construcción de las infraestructuras tecnológicas de promoción pública, que ha generado una concienciación nueva de las empresas a favor del gasto en I+D.

La estrategia correctora de la administración autonómica se ha concentrado primordialmente en tres campos: la provisión de infraestructuras para la diversificación de la economía hacia sectores de tecnología punta (Centros de Empresas e Innovación, Parques Tecnológicos ...), la creación de la Red de Centros Públicos de Investigación (Red Tutelada de Centros Tecnológicos) y la constitución de empresas en sectores estratégicos en emergencia (SPRITEL, red de comunicaciones telemáticas actualmente privatizada).

La provisión de infraestructuras para la diversificación hacia sectores más dinámicos constituye un instrumento esencial para el

futuro, habida cuenta del tantas veces denunciado inmovilismo sectorial de la economía vasca. Téngase en cuenta que, a diferencia de otras regiones de España donde la entrada de capital extranjero constituye una fuente de provisión tecnológica e instrumento de implantación de sectores expansivos, la situación socio-política del País Vasco ha ejercido de barrera de entrada para el asentamiento de compañías foráneas. Para solventar, en parte, estas dificultades añadidas de cara a la diversificación de la economía, la administración pública ha impulsado la creación de los *Centros de Empresa e Innovación (CEEI)*. Se trata de organizaciones encargadas de apoyar la creación de nuevas empresas innovadoras y de su seguimiento, tanto en la fase de consolidación como en la etapa de expansión en el mercado. La ayuda consiste en proporcionar a los emprendedores los servicios necesarios para que puedan poner en marcha sus ideas con las mayores garantías posibles de éxito: información, análisis de viabilidad del proyecto, asesoramiento en la configuración de la empresa, ubicación temporal para iniciar la actividad o apoyo en la búsqueda de recursos financieros, entre otros (VELASCO & PLAZA, 1998).

Los CEEI de más larga trayectoria y consolidación son *BEAZ*, en Sondica (Vizcaya), el CEI de Álava y *CEI-BERRILÁN*, constituido en el Bajo Deba (Figura 5). El Centro Europeo de Empresas e Innovación de Vizcaya (*BEAZ, SA*) es el primero que se constituye en España al amparo del programa específico puesto en marcha por la Dirección General XVI (Política Regional) de la Comisión Europea. *BEAZ* se funda en 1987 como empresa pública, con la participación mayoritaria (61,25%) de la Diputación Foral de Vizcaya y la minoritaria de importantes empresas y entidades privadas.

En lo que respecta al Centro de Empresas Innovadoras *BERRILÁN*, constituye la iniciativa estrella de la agencia comarcal del Bajo Deba *DEBEGESA* (14), con el respaldo financiero

(13) El accionariado de *ZAISA* es: Ayuntamiento de Irún, 31%; Diputación de Guipúzcoa, 31%; Kutxa, 7%; y el capital restante dividido entre la Cámara de Comercio, el Colegio de Agentes de Aduanas, *Guitrans*, *Caja Laboral*, *Bankoa* y *Gefidocks*.

(14) La agencia de desarrollo *Debegesa* reúne a los municipios de la comarca del Bajo Deva, Mallabia y Ermua de Vizcaya, y los guipuzcoanos de Eibar, Soralue-Placencia de las Armas, Elgoibar, Mendaro, Deva y Motrico. Fundada en 1985, su cometido inicial fue el de frenar la debacle que sufrió el

de la SPRI. Se erigió en 1993 y es, desde 1995, el CEEI (BIC) de Guipúzcoa. Cabe señalar que todos los emprendedores que han pasado por BIC-BERRILÁN sin haber creado su propia empresa, han encontrado de forma inmediata un puesto de trabajo como consecuencia de sus actitudes y de la formación adquirida durante su relación con el Centro. En la actualidad actúa también como entidad asesora del Centro de Empresas de San Sebastián. El BIC-Berrilan lidera también el proyecto *ENTREPRENARI* en colaboración con empresas (Iberdrola, Caja Laboral) y otras instituciones (Universidad del País Vasco, Diputación Foral de Guipúzcoa) para la detección y desarrollo de proyectos empresariales de base tecnológica en la Universidad del País Vasco.

En 1996 se constituyó el CEI de Mondragón (Figura 5), con el equipo humano que venía trabajando en *SAIOLAN*, primera experiencia guipuzcoana en viveros de empresa nacida en el seno del movimiento cooperativo.

Los *Parques Tecnológicos*, promovidos por la SPRI, constituyen otro instrumento eficaz de recualificación tecnológica (15). Sin embargo, no todos los Parques han alcanzado el umbral de desarrollo exigible, medido en términos de infraestructuras construidas, número de empresas instaladas, centros de investigación en funcionamiento, interacción con el tejido industrial ... etc. Se ha consolidado el Parque de *Zamudio* (Vizcaya), mientras que los de *Miramón* (San Sebastián) y *Miñano* (Vitoria) se afianzan progresivamente (Figura 5).

En la labor de apoyo e impulso a la capacidad tecnológica de las empresas sobresale la potente *Red de Centros Tecnológicos* del País Vasco (Figura 5). La Red está compuesta por ocho centros tecnológicos: *LABEIN* (con cuatro sedes), *CEIT*, *GAIKER*, *IKERLAN* (del grupo

sector armero, las empresas de máquinas de coser (*Alfa y Singer*) y numerosas empresas de fundición que otrora lideraron el crecimiento industrial del valle. Una vez desaparecidas, los sectores que lideran la actualidad son la máquina-herramienta y la industria auxiliar de automoción. Nótese que la presencia de las empresas de máquina-herramienta es significativa, puesto que el 80% del total de la producción española se concentra en este valle.

La filosofía que mueve a Debegesa es diametralmente opuesta a la de Adebisa. La primera huye de crear una gran

FIGURA 6. Ingresos por proyectos de los Centros Tecnológicos del País Vasco (1997)

Tipo de Proyecto	Mill. Pta.	%
Proyectos bajo contrato	3.747	44,8
Proyectos genéricos-Gobierno Vasco	2.006	24,0
Proyectos europeos	962	11,5
Proyectos otras Administraciones	848	10,1
Servicios tecnológicos	805	9,6
TOTAL	8.368	100

Fuente: EITE. Asociación Vasca de Centros de Investigación Tecnológica.

MCC), *INASMET* (con dos sedes), *LEIA*, *ROBOTIKER* y *TEKNIKER*. Realizan, bajo contrato, I+D de aplicación para las empresas. Los ingresos por proyectos de los Centros que configuran la Red ascendieron a un total de 8.368 Mill. en 1997 (Figura 6) y la plantilla es de aproximadamente 1.100 personas (de los cuales el 25% son becarios), lo que nos confiere una idea aproximada de los esfuerzos que se están desplegando.

Aunque los Proyectos Europeos representen un porcentaje reducido en términos de ingresos, su significación para la industria es relevante. Recuérdese que la transmisión tecnológica vía instalación de empresas extranjeras es imperceptible, debido a la escasa presencia de empresas foráneas. En este contexto, la participación en proyectos europeos, en colaboración con otros países, constituye un modo alternativo de acceder a la tecnología necesaria.

d) *Asesoramiento a las empresas:*

El fomento de la asesoría a la empresa constituye una actividad de enorme interés para el desarrollo de la industria. Su fin es impulsar el acceso por parte de la empresa a los servicios externos de consultoría especializados, que permitan la mejora de su gestión empresarial y tecnológica.

estructura. Su cometido único es el de ser dinamizadores y una vez que las iniciativas promovidas se hayan consolidado en el mercado, reduce su participación en el capital al 15%. Es lo que Debegesa denomina "Política de Acordeón": desplegar esfuerzos, consolidar el proyecto y replegarse (Ors, 1998).

(15) Este tipo de infraestructura alberga empresas de alta tecnología que por sus características necesitan de un entorno capaz de producir sinergias derivadas de la colaboración entre ellas, y la interacción con otros agentes tales como la Universidad y los Centros Tecnológicos.

La SPRI concede ayudas para el diagnóstico estratégico empresarial, calidad y diseño industrial, diagnóstico tecnológico, ahorro energético o racionalización del consumo de agua. Esta estrategia contribuye al afianzamiento del Sector de Servicios Productivos, que constituye una de las principales carencias de los tejidos productivos de numerosas regiones españolas en general, y del País Vasco en particular.

Salvando las distancias, también las agencias comarcales poseen un servicio de asesoría para las empresas. Sin embargo, se ha detectado que los asesores de las agencias locales carecen en ocasiones de una información real y actualizada del mercado (normativa legal, contrataciones, instrumentos financieros, ayudas vigentes ... etc.). La adecuada contratación de los asesores de empresa y su formación continuada constituyen cuentas aún pendientes de las agencias de desarrollo locales, con menores medios para la atracción de expertos que sus homólogas las grandes agencias regionales. Falla, de igual modo, la conexión con las bases de datos de las agencias más grandes (INEM, servicio *Langai* del Gobierno Vasco, SPRI) donde se detallan las ayudas en vigor para la creación de empresas, normativa vigente, fiscalidad, etcétera.

e) **Cooperación empresarial e institucional:** Con el objeto de establecer canales institucionales y específicos de cooperación industrial, la SPRI está consolidando redes de representación en el exterior. A través de una compleja red de Fundaciones, Agentes y Sociedades Promotoras de Negocios, está operativo un sistema denso de promoción exterior en Europa, Estados Unidos, Canadá, Sudamérica y Sudeste Asiático.

En el nivel municipal, descolla la estrecha colaboración que se ha forjado entre el Ayuntamiento de San Sebastián (Área de Desarrollo Económico y Empleo) y el resto de las agrupaciones-instituciones de la metrópoli y de la provincia. Así, está en vigor un convenio de colaboración con la

Agencia de Desarrollo *OARSOALDEA* para la organización de programas conjuntos, y un compromiso tácito de no competir por los programas europeos, en especial los relativos al empleo.

Mantiene también un acuerdo de colaboración con el *BIC-BERRILAN* (promovido por *DEBEGESA*) para la asistencia técnica a proyectos empresariales innovadores del Centro de Empresas de Bidebarrieta y el Vivero de Empresas.

Participa asimismo de forma activa en la creación del nuevo *CEEI URBIGA* (Urumea-Bidasoa Garapena). Cuando desapareció la aduana de Irún en 1992 y el municipio de Hernani se vio gravemente afectado por la crisis de diversas empresas metalúrgicas, la SPRI creó 2 sociedades para la regeneración económica de las comarcas Bidasoa-San Sebastián metrópoli, llamadas *Sortu 1* y *5*. Al desaparecer estas dos sociedades, la SPRI planteó la creación del *CEEI URBIGA* para el análisis de la estructura industrial de la zona y la programación de unas medidas de apoyo para la industria (16).

La agencia donostiarra coopera también con *OARSOALDEA* en la renovación de la Bahía de Pasajes. En 1996 el Gobierno Central desestimó el proyecto conjunto para el programa europeo *Urban*. Desde entonces ambas agencias lo han reformulado, hasta que, finalmente, se ha obtenido una ayuda de 4.700 millones de ptas. concedida en octubre de 1998 por el Gobierno Central, junto con el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Guipúzcoa ("Boletín Oficial del País Vasco", 30-X-98).

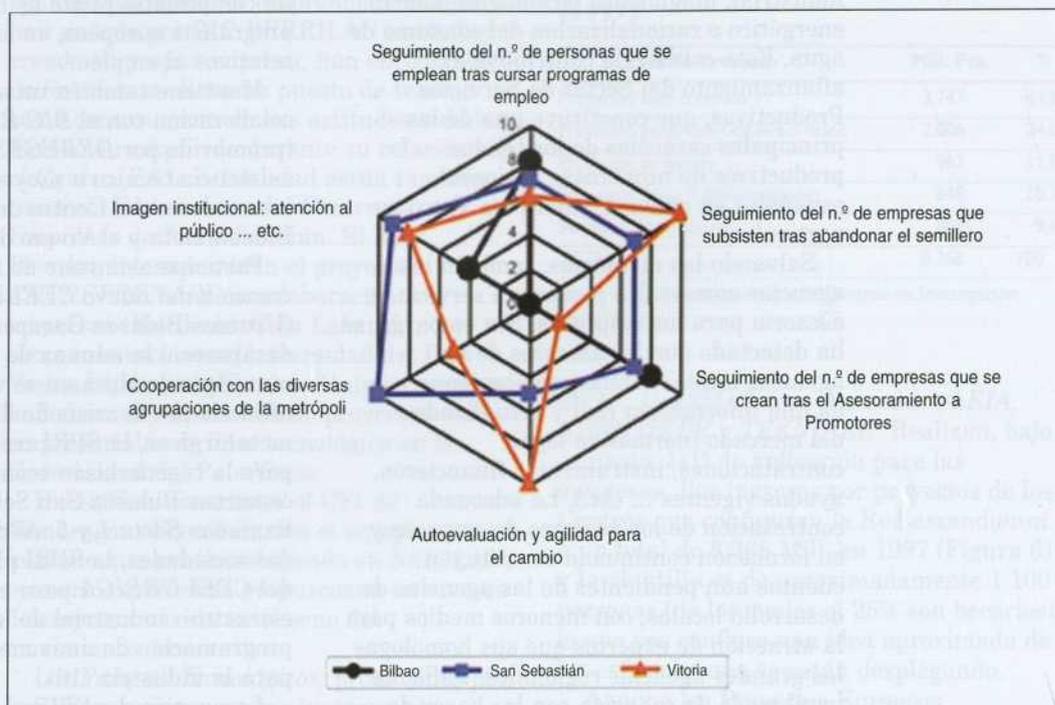
En definitiva, el Ayuntamiento de San Sebastián (Área de Desarrollo Económico y Empleo) posee abundantes experiencias de trabajo en común, lo que constituye su rasgo definitorio.

A la vista de lo analizado cabría efectuar una valoración de la actividad que desarrollan las tres grandes agencias urbanas, donde la instrumentalidad de las diversas políticas es idéntica; no así los modos a la hora de poner en práctica cada programa, cuya evaluación, de manera muy sintética, tratamos de reflejar en el gráfico 5.

(16) En 1997 se dieron los primeros pasos para la constitución de la nueva sociedad donde la distribución del capital es la siguiente: SPRI 51%, Diputación Foral 25%,

zona oeste de San Sebastián, Oarsoaldea, Bidasoa y San Sebastián 6% cada uno (AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN, 1997).

FIGURA 7. Valoración de las agencias de desarrollo de Bilbao, San Sebastián y Vitoria



Fuente: Elaboración propia.

4. PROBLEMAS PENDIENTES

Pese a la cantidad de recursos humanos y monetarios que se han empleado en la puesta en marcha de las medidas de política industrial, restan aún puntos negros que requieren una urgente solución. En primer lugar, la distribución del valor añadido industrial es muy dispar (Figura 1), coexistiendo zonas de mayor dinamismo empresarial con comarcas en declive, como es el caso de la margen izquierda del Nervión, convertida hoy en un auténtico museo de ruinas industriales.

Ante esta situación, la sociedad *Bilbao Ría 2000*, las instituciones públicas centrales, autonómicas, provinciales y locales —entre éstas la agencia comarcal *INGURALDE*— han diseñado (aunque con muchos años de retraso) un ambicioso

programa de revitalización comarcal que cuenta también con el apoyo de la Unión Europea. El programa *Urban-Baracaldo* dispone de un presupuesto de 3.160 millones de pesetas, de los que la UE aporta el 50%. La sociedad que coordina este plan, creada en 1997, es el Centro de Desarrollo Empresarial de la Margen Izquierda, S.A. (*CEDEMI*; Figura 6), en el que participan, a partes iguales, la Diputación Foral de Vizcaya (Departamento de Promoción Económica y Empleo) y la SPRI (17). Sin embargo, el éxito de cualquier plan de regeneración de la margen izquierda de la Ría de Bilbao pasa por la previa planificación urbanística de la comarca, la construcción de las infraestructuras en ella previstas y la conexión física con el resto del País Vasco y regiones limítrofes.

(17) La actuación del CEDEMI está rodeada de polémicas intermitentes, casi siempre con el protagonismo político como trasfondo. Pese a todo, la tarea que este Centro tiene encomendada es decisiva, junto a otras (como la materialización de los planes urbanísticos con incidencia en la

comarca, la descontaminación del suelo, etc.), para la regeneración de una zona que fue la cuna de la industrialización del País Vasco y la expresión más representativa de su pujanza económica.

FIGURA 8. Municipios beneficiados por el acuerdo interinstitucional para la revitalización de la margen del Nervión (1997)



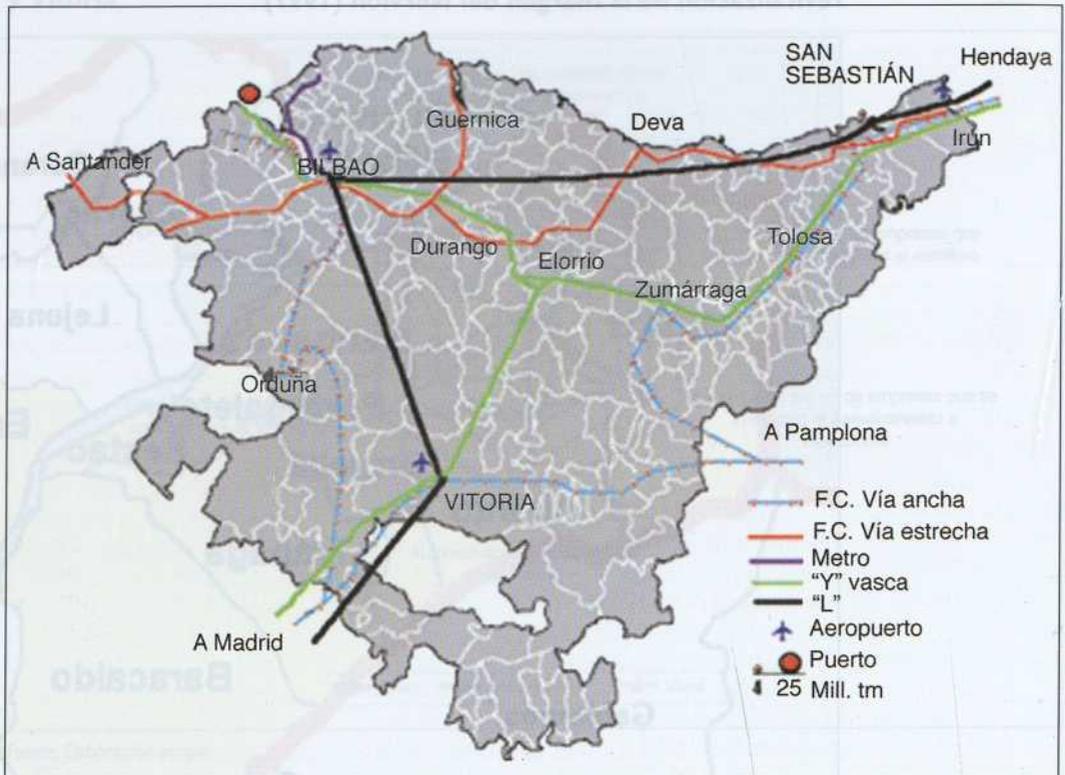
Fuente: Elaboración propia.

La margen izquierda constituye el hinterland natural inmediato del Puerto de Bilbao (Figura 8) y acusa también, de alguna manera, las deficiencias que lo aquejan: la actualización de los servicios portuarios a los requerimientos actuales es un objetivo prioritario a corto plazo y, lo que es más grave, el puerto adolece de las adecuadas conexiones con las principales redes europeas de carreteras y ferrocarril para el transporte de carga. Las carreteras que deberían enlazar las diferentes zonas

industriales (predominantemente la zona interior de Guipúzcoa) son precarias e insuficientes debido a la accidentada orografía, resultando costoso su acceso al Puerto de Bilbao (Figuras 1 y 9). De todos modos, el Puerto de Bilbao dará un paso gigantesco en su modernización cuando culminen los importantes trabajos de ampliación iniciados hace varios años.

Un adecuado trazado del futuro ferrocarril que planea el Gobierno Vasco contribuiría a abaratar los costes de

FIGURA 9. Red de ferrocarriles y proyectos



Fuente: EUSTAT. Elaboración propia.

transporte de mercancías, a la par que redundaría en beneficio del Puerto y de la propia margen izquierda. Se ha abierto, no obstante, un debate sobre el trazado del futuro tren de alta velocidad. Mientras el Gobierno Vasco propone la llamada "Y" vasca -que atravesaría la práctica totalidad del "Pasillo industrial" (Figuras 1 y 9) arrinconando, sin embargo, a Bilbao de la línea principal-, las Cámaras de Comercio de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya plantean la alternativa "L" que, al contrario de aquella, conservaría la centralidad de la metrópoli vizcaína, con el consiguiente efecto de arrastre sobre el resto de la economía. De acuerdo con esta propuesta, el tren atravesaría las ciudades de San Sebastián, Bilbao y finalmente Vitoria para seguir por la meseta castellana, uniendo directamente las tres urbes de mayor concentración demográfica. Beneficiaría, igualmente, a la

industria asentada en Bilbao y Vitoria, puesto que estas áreas metropolitanas concentran un porcentaje importante de la industria de sus respectivas provincias (especialmente Álava). No así a Guipúzcoa, cuya geografía industrial es dispersa, con importantes núcleos industriales en el escarpado interior de la provincia, que conectan por el este con San Sebastián y por el oeste con el corredor de Durango, dibujando en el mapa la discutida "Y" (Figura 1).

5. CONCLUSIONES

El País Vasco viene realizando un importante esfuerzo público de desarrollo del potencial endógeno en un ámbito regional, en el que el Gobierno Vasco, a través de la SPRI, ha desplegado potentes

instrumentos de apoyo a las industrias. Con todo, sus actuaciones no alcanzan a una pléyade de microempresas que tienen una especial relevancia desde la perspectiva de la generación de empleo. Esta limitación está siendo subsanada, en parte, mediante la cada vez más frecuente intermediación de las agencias comarcales y locales, que han adquirido relevancia en la última década. Sin embargo, la eficacia de éstas se ve condicionada por la escasez de recursos humanos con la requerida preparación y por presupuestos excesivamente ajustados.

Es en este contexto en el que debería intervenir la SPRI, coordinando las actuaciones provinciales y locales, desempeñando una labor de asesoramiento

y provisión de fondos, y apoyando aquellos campos de promoción que resulten asumibles por las agencias comarcales y locales: asesoramiento genérico, prospección empresarial, gestión de polígonos industriales, cooperación intermunicipal, elaboración de estudios socio-económicos y dinamización ciudadana.

La experiencia del País Vasco muestra también que las medidas de promoción de la actividad económica pierden realismo y eficacia cuando no van acompañadas de actuaciones paralelas relativas a la ordenación del territorio. El caso de los municipios de la margen izquierda de la Ría de Bilbao es, en este sentido, un ejemplo paradigmático.

BIBLIOGRAFÍA

- ADEBISA (1997): *Memoria*.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN. Área de Desarrollo Económico y Empleo (1997): *Memoria*.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA (1997): Departamento de Promoción Económica y Empleo. *Memoria*.
- BALBÁS, J. A. (1995): "El caso del Bajo Deba". En *GARAPEN: Creación de microempresas y su financiación: Reflexiones y propuestas*. Irún.
- ECHEVARRÍA, M. C. (1993): *Las Agencias de Desarrollo Regional en España en los años 80*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco. Lejona.
- EITE (1997): *Memoria*.
- ESTEBAN, M. & R. VELASCO (1993): *Diversificación Industrial. Un reto para el País Vasco*, Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.
- (1996): La Política Industrial en la España de las Autonomías, *Papeles de Economía Española* N° 67: 288-301.
- FARTO, J. M. (1995): "Conclusiones del 2.º Seminario Técnico". En *GARAPEN: Creación de microempresas y su financiación: Reflexiones y propuestas*. Irún.
- IMPI (1993): *EXCEL. Cooperación entre empresas y Sistemas productivos locales*. Informes IMPI. De MICYT.
- LASARTE, J. (1995): "Programas promovidos por la Diputación Foral de Álava". En *GARAPEN: Creación de microempresas y su financiación: Reflexiones y propuestas*. Irún.
- OARSOALDEA (1997): *Memoria*.
- OCDE (1995): *Local Development Policy in Vitoria-Gasteiz and proposal for new directions*. LEED Programme. LEED Notebooks, 21. Paris.
- ORS, J. (1998): *Las agencias de desarrollo comarcal en la CAPV: un análisis crítico*. Mimeo.
- PRICE WATERHOUSE (1995): *La PYME industrial española: factores de éxito para competir*. Madrid.
- STONEMAN, P. (ed.) (1995): *Handbook of Economics of Innovation and Technological Change*, Ed. Blackwells, Cambridge.
- URUEÑA, B. (1995): *Sector público empresarial y desarrollo económico territorial en España: Las agencias de desarrollo regional*. Tesis Doctoral. Valladolid.
- VECIANA, J. M. (1997): "Emprender con excelencia. Factores de éxito de las nuevas empresas", *Iniciativa emprendedora*, 2, Barcelona.
- VELASCO, R. (1998): *La creación de empresas en España*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.
- & PLAZA, B. (1998): "Política Industrial" en *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Ediciones Akal, Madrid.