

# Agencias de desarrollo regional y políticas científico-tecnológicas y de innovación: SPRI en el País Vasco (1981-2019)

Endika Alabort Amundarain 

Jesús M. Valdaliso Gago 

**RESUMEN:** *Este trabajo analiza el papel de las agencias de desarrollo regional (ADRs) en el diseño e implementación de políticas científico-tecnológicas y de innovación gubernamentales. El caso elegido es el del País Vasco, antigua región industrial cuya evolución, desde 1980, se ha destacado como un ejemplo exitoso de transformación productiva impulsada por una sólida política industrial regional. El análisis se inscribe en la literatura sobre el rol de las ADRs en la política industrial y examina, desde una perspectiva histórica, la naturaleza, misión y funciones de esta ADR, así como su relación con el gobierno regional en la formulación e implementación de políticas. Se estudian tres dimensiones clave mediante dos metodologías: la cuantificación presupuestaria y el análisis cualitativo de su rol en diversos programas. El trabajo ofrece resultados de interés tanto para la literatura teórica sobre el papel de las ADRs como para la aplicación y coordinación de las políticas públicas. (CODIGOS JEL: R58; O38; O32; O25)*

**AUTORES:** Endika Alabort Amundarain (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea; [endika.alabort@ehu.eus](mailto:endika.alabort@ehu.eus)) / Jesús M. Valdaliso Gago (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea; [jesusm.valdaliso@ehu.eus](mailto:jesusm.valdaliso@ehu.eus))

RECIBIDO: 2024-05-03, ACEPTADO: 2024-10-15, ONLINE: 2025-06-01

**FINANCIACIÓN:** Esta investigación se ha llevado a cabo dentro de los proyectos HAR2016-76198-P y PID2021-122846NB-I00, financiados respectivamente por el MCIUN y el MCIN/AEI del Gobierno de España, y el Grupo de Investigación del Gobierno Vasco IT1523-22.

ATTRIBUTION-NONCOMMERCIAL-NODERIVATIVES 4.0 INTERNATIONAL (CC BY-NC-ND 4.0) © The Author(s) 2025.

# Regional development agencies and scientific-technological and innovation policies: SPRI in the Basque Country (1981-2019)

Endika Alabort Amundarain 

Jesús M. Valdaliso Gago 

**ABSTRACT:** *The purpose of this paper is to analyze the role of regional development agencies (RDAs) in the design and implementation of scientific-technological and innovation policies. The selected case is the Basque Country, a former industrial region whose evolution, from 1980 onwards, has been characterized by the specialized literature as a success story of productive transformation supported by a decisive industrial policy of the regional government. The case is framed within the literature on the role of RDAs in industrial policy. The paper analyses the RDA's nature, mission and functions and its relationship and coordination with the regional government through three dimensions –the RDA's political weight, degree of autonomy, and importance in those policies–, and two methodologies –the quantification of its absolute and relative share in the government's budget and a qualitative in-depth analysis of its role in various policy programs–. The work offers interesting findings both to the theoretical literature and to policymakers and government officials.. (JEL CODES: R58; O38; O32; O25)*

**AUTHORS:** Endika Alabort Amundarain (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea; [endika.alabort@ehu.eus](mailto:endika.alabort@ehu.eus)) / Jesús M. Valdaliso Gago (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea; [jesusm.valdaliso@ehu.eus](mailto:jesusm.valdaliso@ehu.eus))

RECEIVED: 2024-05-03, ACCEPTED: 2024-10-15, ONLINE: 2025-06-01

---

**FUNDING:** This research has been funded by the *Ministerio de Ciencia Innovación y Universidades* and the *Agencia Estatal de Investigación* (HAR2016-76198-P; PID2021-122846NB-I00), and by the Basque Government (Research group IT1523-22).

ATTRIBUTION-NONCOMMERCIAL-NODERIVATIVES 4.0 INTERNATIONAL (CC BY-NC-ND 4.0) © The Author(s) 2025.

## Introducción

La política industrial, tan denostada en los medios políticos y académicos en los decenios de 1980 y 1990, ha experimentado un nuevo renacimiento en los últimos diez años, inicialmente como reacción frente a la crisis económica de 2008-2011 y al avance de la desindustrialización en las economías avanzadas y, con posterioridad, también como instrumento frente a los grandes retos de la digitalización o la transición energética (Bailey et al., 2019; Aiginger y Rodrick, 2020). Esta nueva política industrial ya no se refiere exclusivamente a la industria en su sentido tradicional sino a más sectores productivos, utiliza un nuevo enfoque más sistémico y holístico y nuevos instrumentos y hace un énfasis especial en la innovación y la transformación productiva de las regiones y territorios y la emergencia de nuevos sectores e industrias (Bailey et al., 2019; Hassink et al., 2019; Flanagan et al., 2023; Mazzucato et al., 2020). Como acertadamente señaló Rothwell (1982:3), «Innovation policy is essentially a fusion of science and technology policy ... and industrial policy».

No obstante, ya desde los años 80 un número creciente de gobiernos regionales en Europa promovió la creación de ADRs para implementar sus políticas de apoyo a la industria y el tejido empresarial de la región (Halkier, 2001; Urueña, 2006). En los años 90, en paralelo a la difusión del enfoque de los sistemas regionales de innovación, las ADRs extendieron sus funciones a la promoción de la innovación (Morgan, 1997). Desde principios del siglo XXI, las ADR son las entidades responsables de desarrollar y aplicar las nuevas políticas regionales de apoyo a la industria y la innovación, en un contexto de gobernanza multinivel de la política regional (Halkier, 2012). Según esta literatura, existiría, en teoría, una división de funciones entre los Gobiernos, responsables del diseño de las políticas, y las ADRs, encargadas de su implementación, aunque luego en la vida real esa separación no es tan evidente (Verschuere y Bach, 2012; Verhoest, 2018).

El objetivo de este trabajo es examinar el papel de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI), la ADR del País Vasco, en la política científico-tecnológica y de innovación de esta región durante los últimos cuarenta años. A principios de los años ochenta del siglo XX el nuevo Gobierno vasco realizó una apuesta original y sostenida en el tiempo por una política industrial dirigida a apoyar, renovar y diversificar el tejido industrial del País Vasco, muy basada en la tecnología, la ciencia y la innovación, con resultados positivos sobre el desarrollo económico, la capacidad tecnológica y la transformación productiva (Aranguren et al., 2012; Valdaliso, 2015 y 2019; Holl y Rama, 2016; Cruz-Castro et al., 2018; Magro y Valdaliso, 2019). No obstante, nuestro conocimiento sobre el «cómo» y el «quien» (Navarro et al., 2014) de esta política y, en particular, sobre el papel de SPRI, es mucho más limitado, con la salvedad de un trabajo referido a su primera etapa en la década de los 80 (Echevarría, 1992), además de algunos estudios comparativos con otras ADRs de España en torno al régimen jurídico, dependencia orgánica, recursos y estrategias seguidas (Urueña, 2005 y 2006; Velasco y Esteban, 1997), y un trabajo más reciente sobre uno de los programas implementados por esta agencia (Magro 2011), y ello a pesar de su posición central en el sistema vasco de innovación (OECD, 2011; Morgan, 2016).

El trabajo analiza, desde una perspectiva histórica, la relación y coordinación entre la ADR y el Gobierno en el proceso de elaboración e implementación de las políticas científico-tecnológicas en la región tratando de responder a las siguientes cuestiones teóricas, formuladas por la literatura especializada: ¿existió una división de funciones entre el diseño y la implementación de las políticas entre el Gobierno y la ADR? ¿Cuál fue el grado de control ejercido por el Gobierno y el grado de autonomía del que disfrutó la ADR y su variación a lo largo de su vida? El análisis se efectuará con una doble metodología: primeramente, se identifican y cuantifican los recursos públicos destinados a la política industrial, la política de ciencia y tecnología y a SPRI y su grupo de empresas, consignados en los presupuestos del Gobierno regional. Los presupuestos públicos desempeñan una función política: reflejan las prioridades del gobierno y los grupos de interés y el poder relativo de los agentes implicados; pero también tienen una función de control externo y de evaluación de la actuación del gobierno (Saliterer et al., 2018). A continuación, se realizará un estudio más detallado, cualitativo, del papel de SPRI en una serie de programas gubernamentales dirigidos a promover el cambio tecnológico y la innovación en la industria vasca. Las fuentes empleadas son varias: los presupuestos del Gobierno regional y de la ADR, la documentación oficial generada por el Gobierno (planes y programas de política científico-tecnológica), bibliografía especializada y entrevistas en profundidad a diversos agentes responsables de las políticas y programas aplicados<sup>1</sup>.

El trabajo tiene cinco apartados. En primer lugar, se enmarca el caso estudiado dentro de la literatura teórica sobre ADRs y políticas científico-tecnológicas. Después, se describen la naturaleza, misión y funciones de SPRI y los mecanismos de gobernanza y coordinación con el Gobierno vasco. Seguidamente, se cuantifica la importancia relativa de SPRI y de su Departamento responsable en el presupuesto del Gobierno regional. Por último, a través del examen detallado de varios programas soportados presupuestariamente desde la Dirección de Tecnología y los Planes de Ciencia y Tecnología del Gobierno y gestionados por SPRI, se analiza la gobernanza real de la política científico-tecnológica y de innovación y, sobre todo, la coordinación entre el Departamento responsable y la ADR. El apartado final sintetiza los resultados más relevantes del análisis y formula unas conclusiones.

## **1. Las agencias de desarrollo regional y la gobernanza de la política industrial**

La proliferación de las ADRs en Europa tiene una relación directa con la re-escalación de la política industrial a nivel regional, dirigida a aumentar la competitividad, reto en el que este tipo de agencias desempeñaron un papel significativo (Bellini et al., 2012). Para el caso europeo, el aumento de relevancia de las regiones no se puede separar de la importancia que ha ido tomando la innovación y el conocimiento, ya que estos dos elementos son fundamentales para la competitividad regional. Desde el año 2000, la Agenda de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 y las estrategias de especialización inteligente han enfatizado la importancia de la com-

petitividad y la innovación en el desarrollo regional, lo que ha tenido su reflejo en los Fondos Estructurales de la Unión Europea (Sanz-Menéndez y Cruz-Castro, 2005; Dahlström et al., 2012) y en las funciones que han desarrollado las ADRs.

Las ADRs son organizaciones estructuralmente desagregadas del Ministerio, Consejería o Departamento del gobierno, y tienen un funcionamiento más empresarial que la burocracia gubernamental. Su autonomía respecto al gobierno del que dependen les confiere cierta capacidad de decisión no sólo en materia de gestión sino incluso también, con grado variable, de diseño de las políticas públicas (Pollit et al., 2004; Laking, 2005; Verhoest, 2018). Verhoest (2018) identifica tres tipos de agencias según su autonomía: las agencias tipo 1 son las más cercanas al gobierno y, pese a tener cierta autonomía en gestión, no tienen independencia jurídica; las de tipo 2 son jurídicamente independientes, con autonomía de gestión, principalmente basadas en el derecho público; y las de tipo 3 son agencias de derecho privado, en las que el gobierno posee la mayoría o todo su capital (como es el caso de SPRI y otras ADRs españolas, Urueña, 2006).

Las funciones generales de estas agencias han ido variando a lo largo del tiempo. En los 80, se centraban en la información, asesoramiento, provisión de infraestructuras, ayuda fiscal y financiera (Yuill y Allen, 1982). A finales de la década de 1990, Halkier et al. (1998) identificaron las características principales de lo que denominaron una «agencia modelo»: en base a la región para la que trabaja, y organizacionalmente, en una posición semiautónoma respecto a sus promotores políticos; provee estratégicamente de instrumentos de política «soft» a empresas del entorno mediante servicios de asesoramiento, creación de redes y apoyo a la organización de clústeres, e implementa de manera integrada diferentes medidas que apoyan a la región. Estas agencias multifuncionales y con un gran poder político, dentro de un marco

CUADRO 1. Dimensiones analíticas e indicadores de la relación entre ADRs y Gobiernos

	Grado de autonomía	Recursos asignados y capacidades	Papel en las estrategias de desarrollo
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"><li>– Naturaleza jurídica y control del Gobierno (capital y Consejo de Administración)</li><li>– Gobernanza y coordinación con el Gobierno</li><li>– Autonomía para implementar programas propios</li><li>– Reputación y legitimidad institucional</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Presupuesto</li><li>– Plantilla</li><li>– Capacidades organizativas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Papel en las Estrategias y Planes del Gobierno</li><li>– Peso del Departamento responsable en el Gobierno</li><li>– Influencia de la ADR en los programas e instrumentos</li><li>– Capital relacional y conectividad</li><li>– Rivalidad y competencia de otros actores</li></ul>

FUENTE: elaboración propia a partir de Hughes (1998), Halkier (2006), Verschuere y Bach (2012) y Verhoest (2018).

de políticas *top-down*, dieron paso en la primera década del siglo XXI a una nueva generación de agencias más flexibles, que trabajan de forma interconectada y en red con otros actores, y más centradas en la competitividad y la innovación (Halkier, 2012). El contexto al que se enfrentan es mucho más complejo, con una importancia clave del conocimiento y nuevos conceptos de políticas, como las estrategias de especialización inteligente que implican retos conceptuales, operativos y políticos (Morgan, 2014).

El principal desafío para las ADRs es el de la gobernanza (Halkier, 2012), una de las dimensiones más relevantes en el análisis de la política industrial (Lane, 2020). El rol inicial de las ADRs en la década de los 80 fue ser el «brazo ejecutor de las políticas públicas» (Pollit et al., 2004; Overman et al., 2014), pero se han ido adaptando a los nuevos retos de la gobernanza surgidos posteriormente: las nuevas gobernanzas tanto a nivel macro (Unión Europea) como a nivel micro (ciudades) y la generalización de la gobernanza multinivel. En este último caso, la idea central es que la gobernanza debe operar a múltiples escalas, para poder así abarcar las posibles consecuencias territoriales que puedan tener las externalidades de las políticas (Hooghe y Marks, 2010). En la actualidad las ADRs son muy variadas, están más especializadas (Pollit et al., 2004), y exhiben una trayectoria *path-dependent* afectada por las políticas y decisiones previas (Dahlström et al., 2012). Para el caso europeo, la estrategia de investigación e innovación para la especialización inteligente (RIS3) supone un ejemplo de la complejización de la gobernanza, al no ser las RIS3 unas «estrategias del Gobierno», sino «estrategias territoriales» en las que este participa junto a agentes del mundo empresarial, de la investigación y de la sociedad civil (Aranguren et al., 2016).

En todo este proceso, la autonomía de las ADRs y su influencia en las políticas ha ido variando. Halkier (2006) define tres dimensiones para analizar la relación entre la agencia y su propietario (el gobierno): el grado de autonomía de la agencia, los recursos asignados (personal, financieros) y sus capacidades, y su papel en las estrategias de desarrollo regional (véase cuadro 1). El grado de autonomía se ve afectado por la naturaleza jurídica de la ADR y los mecanismos de coordinación y control por parte del Gobierno, pero también por la reputación y legitimidad institucional de la ADR que pueden limitar ese control gubernamental y aumentar su capacidad para implementar programas propios. Los recursos asignados y el desarrollo de capacidades organizativas indican la importancia y el poder relativo de la ADR, aunque la relación entre tamaño y autonomía no es concluyente en los estudios disponibles. El papel y la influencia de la ADR en las estrategias de desarrollo se explica por el peso político de la ADR y su Departamento responsable, el capital relacional y la conectividad de la ADR en la región, y la competencia de otros Departamentos y actores (Verhoest, 2018).

Las ADRs no son estructuras estáticas sino organizaciones dinámicas, condicionadas por su pasado, que aprenden de la experiencia y co-evolucionan con el sistema en el que operan y con los intereses y prioridades de las políticas gubernamentales y del resto de agentes relevantes de la región. Su capacidad de adaptación y resiliencia a los cambios en el contexto económico y político-institucional y la búsqueda de legitimidad en el sistema son elementos centrales en su evolución (Persson, 2012). En líneas generales, la continuidad temporal de las ADRs ha tendido a reforzar su papel e importancia, con independencia de su grado formal de autonomía, a

través de tres mecanismos: la construcción de una (buena) reputación y el desarrollo de relaciones con los destinatarios de los programas gestionados (empresas y otros agentes de la región), lo que consolidó su legitimidad institucional (Verhoest, 2018); la adquisición y desarrollo de capacidades organizativas en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas (capacidad de absorción –escucha y aprendizaje–, administrativa –conocimientos técnicos y de gestión– y analítica –evaluación de impacto y análisis coste-beneficio de las políticas–) a través de un proceso de aprendizaje (*policy learning*) (Borrás, 2011; Dunlop y Radaelli, 2018); y el desarrollo de una relación de confianza entre el personal de la ADR y el del Gobierno como resultado de sus contactos reiterados en los diferentes mecanismos de gobernanza y coordinación, lo que reforzó, de facto, la autonomía de la ADR (Verschuere y Bach, 2012; Verhoest, 2018).

## 2. SPRI y la agenficación de la política industrial en el País Vasco

Desde principios de los años ochenta del siglo xx, gracias a una nueva arquitectura institucional que dotó de una gran autonomía y competencia a las regiones en España (Sanz-Me-néndez y Cruz-Castro, 2005), el País Vasco puso en marcha una política industrial dirigida a conservar, transformar y diversificar el tejido industrial y productivo de la región (Aranguren et al., 2012; Valdaliso, 2015 y 2019). Este territorio fue una de las regiones europeas de antigua industrialización más castigada por la crisis de finales de los años setenta y ochenta, debido a su especialización en sectores industriales maduros (siderurgia, construcción naval, productos metálicos) en los que la caída de la demanda fue mayor y donde la competencia internacional se intensificó (Aranguren et al., 2012).

Una pieza clave de esa política industrial fue la de ciencia y tecnología: en los años ochenta una política esencialmente tecnológica, de oferta; en los años noventa una política tecnológica de oferta-demanda; y desde principios del siglo xxi una política científico-tecnológica holística y sistémica (Navarro, 2010; Magro, 2011; Valdaliso, 2019). Con independencia de los cambios observados en el marco teórico, la política industrial en general y la científico-tecnológica en particular aplicada muestra una notable continuidad que, en parte, se debe a la propia continuidad política del gobierno regional, pero también a la existencia de una *path dependency* en las políticas aplicadas (Valdaliso et al., 2014; Valdaliso, 2015 y 2019) y, como se verá en este trabajo, en su ADR.

### 2.1. Naturaleza y estructura

Al igual que en otras regiones europeas, el País Vasco creó en 1980 una ADR con el nombre de Sociedad Gestora para la Promoción, dependiente del Departamento de Industria, que sería el germen de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A. (SPRI), creada



en 1981. Posteriormente, con la constitución de sociedades dependientes, se crearía el Grupo SPRI. SPRI es una sociedad anónima de derecho privado (agencia tipo 3 de Verhoest, 2018) en la que el Gobierno vasco tuvo una participación accionarial de control, siendo el resto de su capital aportado por las Cajas de Ahorros de la región. En 2017 se modificaron sus estatutos, convirtiéndose, como la mayoría de ADRs en España (Urueña, 2006), en un ente público adscrito al Departamento de Industria del Gobierno Vasco (DIGV)<sup>2</sup>, el único accionista, aunque con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía de gestión, y sujeta al derecho privado<sup>3</sup>.

El diseño de la política industrial y tecnológica recae, al ser estos ámbitos de su competencia, en manos del DIGV. Sus competencias, estructura orgánica y funcional se definen en cada inicio de legislatura mediante decreto. A priori, el diseño de las políticas a aplicar es responsabilidad del DIGV, pero la ejecución y evaluación de los programas concretos de esas políticas corresponden a SPRI. Sin embargo, a la hora del diseño de los programas y de su evaluación, SPRI colabora en diferentes niveles, al ser la responsable de su ejecución y tener una información directa de los usuarios, lo que ofrece una retroalimentación al propio DIGV (entrevistas #7 y #9). En resumen, hay una línea divisoria entre diseño y ejecución (Boekholt et al., 2002; Navarro y Magro, 2013), ya que es el DIGV quien tiene la última palabra, pero con los canales de coordinación y comunicación que se generan entre agencia y propietario, se facilita una vía de información de utilidad para este último (entrevistas #4 y #7).

La visión que se tiene de SPRI por parte del Gobierno es la de «brazo ejecutor» de la política industrial - empresarial (entrevista #7; Unda, 2010: 66), siendo un instrumento ágil y flexible que permite sortear las limitaciones que la función pública tiene en la promoción económica (entrevista #6; Echevarría, 1992). Para el Gobierno, la agencia tiene una mayor libertad y flexibilidad para tratar cada caso concreto (entrevista #6). En su origen, se pensaba que había una necesidad de tener «empresas especialistas» (entrevista #9) que, en un principio, no tenía el DIGV; así, las personas que forman parte de la agencia tienen la capacidad de sugerir programas y cambios en base a la práctica diaria (entrevista #1). A principios de los años 90, las empresas usuarias atribuían a SPRI una mayor cultura empresarial y agilidad que el DIGV, además de una menor burocracia y un mayor acercamiento a la problemática industrial (Echevarría, 1992: 276).

SPRI está dirigida por un Director General y cuenta con varias direcciones de área, algunas de apoyo como la secretaría general y los servicios de apoyo y la comunicación, y otras relacionadas con sus ámbitos de actuación: desarrollo industrial, tecnología e innovación, promoción empresarial e internacionalización que, con diferentes nombres y categorías, se han mantenido a lo largo de toda su vida. Dentro de cada área existen diferentes departamentos, dirigidos por un responsable<sup>4</sup>.

Tras una etapa de fuerte crecimiento de la plantilla, que llegó a sobrepasar las 100 personas en 1992-1993, y un recorte entre 1994 y 1997, esta se mantuvo estable hasta 2019 alrededor de 73 personas para SPRI y de 167-197 personas para todo el Grupo. El DIGV, en esos años, tuvo una plantilla media de 359 personas, sin contabilizar los empleados del Grupo SPRI, aunque no toda esa plantilla realizaba funciones relacionadas con las de la agencia: en diferentes le-



gislaturas se han incluido en el DIGV las áreas de Agricultura y Pesca, Comercio y Turismo, Sostenibilidad y Medioambiente e Infraestructuras. Además, hay una parte de la plantilla del Departamento adscrita a Servicios Generales, y el resto a Direcciones. Estas últimas son las que realizan un trabajo más específico, mientras que en Servicios Generales encontramos funciones de gabinete y comunicación, servicios jurídicos y administrativos, entre otros. La plantilla del DIGV relacionada con las funciones que desarrolla SPRI está adscrita a las Direcciones de Tecnología, Sociedad de la Información, Desarrollo Industrial y Apoyo al Emprendimiento, Política Industrial, Innovación y Estrategia de Competitividad. El número de personas empleadas en este nivel, comparado con el total del Departamento, se reduce notablemente, 39 de media para el periodo 2000-2019. Así pues, SPRI tiene una mayor plantilla que sus Direcciones homólogas en el DIGV.

## 2.2. Misión y funciones

La Ley 5/1981 especificaba las funciones de SPRI, que se han mantenido sin cambios sustanciales hasta 2017: 1) Contribución a la promoción industrial, 2) Fomento de la creación de nuevas empresas y expansión de las ya establecidas; 3) Fomento de actuaciones comunes y de cooperación entre empresas si esto refuerza su competitividad; 4) Apoyo complementario los esfuerzos en los procesos de saneamiento y reconversión de empresas y 5) Fomento de proyectos de investigación y desarrollo tanto en nuevos procesos como en productos industriales y servicios conexos. Todas sus actividades y funciones están sujetas al derecho privado.

Estas funciones han marcado el rol de la agencia a lo largo de su existencia. En un primer periodo (1981-1991), SPRI fue el «brazo ejecutor de la política industrial», siendo la reconversión industrial y la promoción empresarial sus funciones más relevantes, en un contexto de profunda crisis y proceso de desindustrialización. A partir de 1991 las anteriores perdieron peso, aumentando las de promoción empresarial, tecnología e innovación e internacionalización. En la reforma estatutaria de 2017 se actualizaron sus funciones, desapareciendo la reconversión de empresas, e incidiendo en la promoción empresarial, innovación, internacionalización y emprendizaje, entre otras, funciones que llevaba realizando desde finales de la década de los 90, tras cerrarse la etapa de reconversión industrial (Aranguren et al., 2012): la formulación de programas y propuestas de actuación para empresas en dificultades, la promoción de infraestructuras físicas y entornos tecnológicos con el objetivo de facilitar la ubicación y desarrollo competitivo de proyectos industriales y la atracción de la inversión industrial extranjera y la consolidación del apoyo público a la internacionalización de empresas.

Así pues, lo que en un principio podría parecer un gran cambio (reforma estatutaria de 2017), era ya un hecho desde la década de los 90. Las funciones relacionadas con la reconversión industrial finalizaron con el Decreto 628/1991 (Plan 3-R), transformándose la política de reconversión en una «política de asistencia social» a empresas con problemas (Plaza y Velasco, 2001). En paralelo, fueron aumentando las relacionadas con la promoción industrial (apoyo a la inversión, mejora de la competitividad, política tecnológica, internacionalización y promo-

ción de infraestructuras). Con retraso, este cambio de funciones tuvo reflejo en los cambios de nombre de la agencia, pasando a denominarse Sociedad para la Transformación Competitiva S.A. (2010) y, más recientemente, SPRI - Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial (2017).

### 2.3. Gobernanza y coordinación

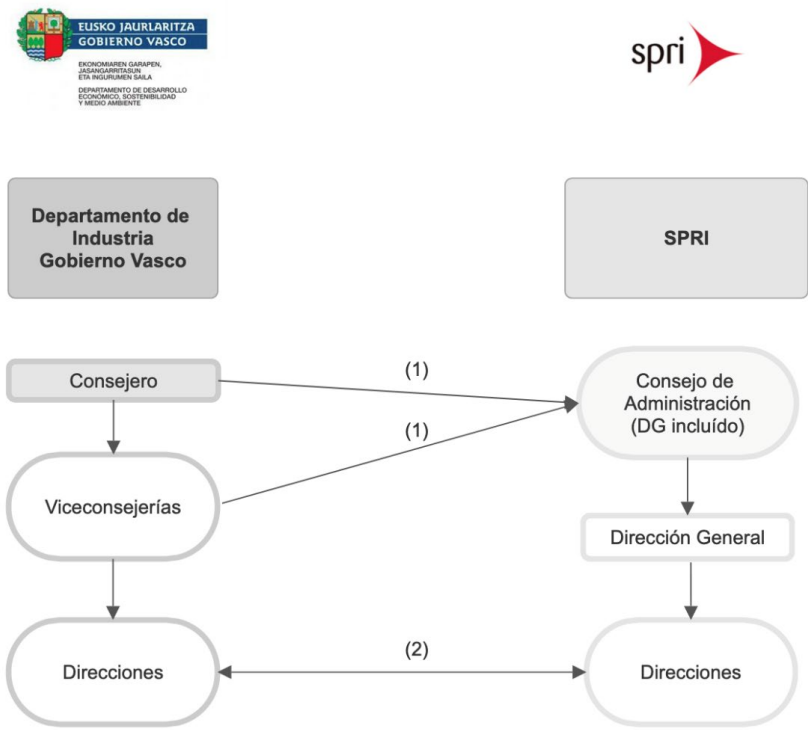
A primera vista, existe una división clara de funciones y poderes entre el Gobierno (DIGV) y SPRI: el primero tiene una función política y la segunda una función administrativa (Boekholt et al., 2002; Navarro y Magro, 2013). Los mecanismos de gobernanza y coordinación reflejarían a priori esta división, aunque luego, en la práctica real, las fronteras no están tan claras.

La gobernanza de SPRI ha tenido leves variaciones a lo largo de su trayectoria. El Consejo de Administración es el órgano colegiado que dirige su actividad, fija sus líneas de actuación y supervisa y guía la actuación del Director General, un cargo político designado por el Gobierno. Sus miembros son nombrados o ratificados por la junta general de accionistas, en la que históricamente estaban el Gobierno Vasco y las extintas cajas de ahorros. Entre los vocales nombrados por el Gobierno, su designación compete al Consejero del DIGV, recibiendo propuestas de sus diferentes Direcciones. Así, se han incluido a representantes de otros departamentos gubernamentales (Economía y Hacienda), por su relación con la política industrial, a representantes de las diferentes asociaciones patronales, cámaras de comercio y a empresarios singulares de larga trayectoria (entrevistas #5 y #6); a partir de la reforma estatutaria de 2017, también se incluyen miembros de la economía social. El Director General de SPRI también es propuesto por el Consejero de Industria. En su calidad de miembro del gobierno, también ha participado en las reuniones periódicas del DIGV, lo que facilita la coordinación y el desarrollo de visiones compartidas (Navarro y Magro, 2013).

En un segundo nivel, las Direcciones del DIGV trabajan con sus homólogos en cada Dirección de Área de SPRI, ya sea para implementar los planes, la gestión de los programas o la tarea que se le haya encomendado a la agencia. Ese es el espacio en el que se concretan los objetivos a desarrollar por la agencia, previamente definidos por el Departamento. En el caso de la Dirección de Tecnología de SPRI, tiene encargada la gestión de los programas de tecnología del DIGV y la evaluación de las solicitudes de proyectos y la selección de los mismos; realizándose reuniones frecuentes con la Dirección de Tecnología del DIGV para abordar las diferentes problemáticas que van surgiendo, funcionando en este caso como un equipo de trabajo (entrevista #9). Esto es, hay una interlocución permanente entre directores de la agencia y del departamento (entrevista #5). Así, es SPRI quien implementa los programas de la política industrial del DIGV y marca las líneas generales de trabajo a desarrollar a sus entidades participadas (el Grupo), mientras que el DIGV establece las líneas generales a seguir y fiscaliza el trabajo de la agencia, ya sea en el Consejo de Administración y/o en las reuniones periódicas entre las direcciones de área del Gobierno y de la agencia. En sus orígenes, estas reuniones serían mecanismos de coordinación positiva, que conlleva una perspectiva compartida de los

actores implicados, que son quienes trabajan conjuntamente en la resolución de un problema o la consecución de determinados objetivos (Navarro y Magro, 2013). Con el tiempo, la continuidad de políticas y de personas en las direcciones del gobierno y de la agencia a lo largo de varias legislaturas dio lugar a una coordinación estratégica (Navarro y Magro, 2013), en la que los actores de ambas partes desarrollaron conjuntamente visiones y estrategias de futuro compartidas (entrevistas #7 y #9). Un buen ejemplo de esta simbiosis fue el papel central de SPRI, a través de su Unidad de Estrategia de Tecnología e Innovación (UETI), en la elaboración y coordinación de los planes de ciencia y tecnología del Gobierno entre 1989 y 2009, cuya responsabilidad correspondió al DIGV (Aranguren et al., 2012; Valdaliso, 2019).

FIGURA 1. Organigrama simplificado del DIGV - SPRI y relaciones orgánicas



FUENTE: elaboración propia.

La continuidad de cargos de alta dirección tanto en el DIGV como en SPRI durante varias legislaturas de gobierno, y el trasvase de directivos entre ambas partes, reforzó la relación de confianza entre agencia y gobierno y mejoró su coordinación (entrevistas #3 y #9). En el primer caso, es especialmente significativa la continuidad de Joseba Jauregizar y Alberto Fernández en las Direcciones de Tecnología del DIGV y SPRI, respectivamente, durante tres legislaturas (1991-1998). En el segundo, destacan la marcha del ya citado Alberto Fernández a la Dirección de Tecnología del DIGV en 2008-09 y a partir de 2019; la de Iñaki Telletxea de SPRI a la vice-consejería de Tecnología y Estrategia Industrial del DIGV entre 1999 y 2009, y luego de vuelta a SPRI; la de Aitor Cobanera de SPRI a la Dirección de Promoción Industrial del DIGV, luego a la dirección general de SPRI entre 1999-2005, y de nuevo de vuelta a SPRI; o de Ainhoa Ondarzabal de SPRI a la Dirección de Internacionalización del DIGV entre 2014 y 2018, y luego a la Dirección de Internacionalización de SPRI a partir de 2019. Esta continuidad también reforzó la *path dependency* observada en la política industrial del Gobierno (Valdaliso et al., 2014).

El papel del Director General de SPRI ha ido variando con el paso del tiempo, disminuyendo su peso político e influencia en el DIGV. Desde sus orígenes hasta 2012 formó parte del Consejo de Dirección del DIGV, el órgano de apoyo que asiste al Consejero en la supervisión y seguimiento de la política a desarrollar, en la planificación general de las actividades y otros asuntos. A partir de 2013, salió de ese Consejo de Dirección, centrándose más en tareas de gestión y representación de SPRI en el exterior (entrevista #5). Este cambio se produjo con posterioridad a la transferencia de la responsabilidad de los planes de ciencia y tecnología del DIGV a la Lehendakaritza (y de la elaboración de los mismos de la UETI de SPRI a Innobasque) en 2010, así como de la aparición de otros actores relevantes en el sistema de gobernanza de la política de I+D+i del País Vasco (otros Departamentos del gobierno y otras entidades como el Consejo Vasco de Ciencia y Tecnología o Innobasque, entre otras), cada vez más complejo y multinivel (Magro, 2014; Navarro, 2017; Valdaliso, 2019). Podría decirse que, a medida que avanzó la complejidad y el carácter multinivel de la gobernanza del sistema vasco de I+D+i, el peso político de SPRI y su centralidad en el sistema fueron disminuyendo.

Sin embargo, es en el nivel de la coordinación entre Direcciones de SPRI y DIGV en el que la agencia mantiene un peso específico relevante, debido al diseño de los programas como los del área de tecnología (ver apartado 4). En este ámbito, si bien el diseño y la supervisión de los programas recae en la Dirección del DIGV, y su implementación y gestión en la agencia, esa línea divisoria se difumina, al trabajar ambos actores conjuntamente, lo que se ha traducido en una relación de confianza entre ADR y Gobierno (entrevista #9). Así, SPRI influye en la revisión y en el diseño de los futuros programas, al tener, gracias a su capital relacional y su alta conectividad con empresas y agentes de la región, un conocimiento directo de la evolución de su aplicación en los destinatarios, problemáticas que surgen e identificación de mejoras<sup>5</sup>. Frente a la disminución del poder político del director general, se da la paradoja de que la influencia de SPRI en los programas y políticas fijadas por el Gobierno ha aumentado.

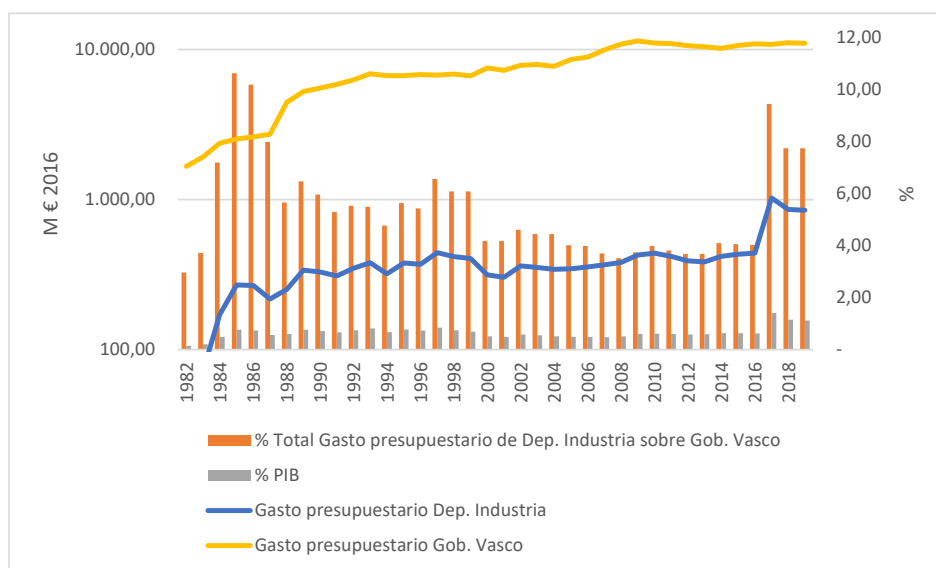
### 3. El peso político de SPRI. Una visión desde el presupuesto público.

Dado que los recursos asignados a una agencia son uno de los indicadores de su poder político (Verhoest, 2018), y asumiendo la función política desempeñada por los presupuestos gubernamentales (Wildavsky, 1986; Saliterer et al., 2018), parece indispensable medir la participación de SPRI en el presupuesto del gobierno regional y del Departamento responsable, en cifras absolutas y relativas. De manera general, la asignación de presupuesto a los diferentes Departamentos (y agencias) del Gobierno se realiza en función de su peso político y participación previa en los planes gubernamentales y muestra una escasa variación a lo largo del tiempo debido al elevado peso de los gastos de funcionamiento y compromisos de gasto previamente adquiridos y al balance de poderes dentro del Gobierno (Wildavsky, 1974 y 1986; Jones et al., 2009; entrevistas #8, #10 y #11).

Desde sus orígenes, el DIGV asumió la responsabilidad de la política industrial y científico-tecnológica del gobierno, tanto desde el punto de vista de su diseño y coordinación como del presupuesto asignado, aunque de forma gradual se fueron incorporando otros Departamentos como el de Educación a finales del decenio de 1990 y el de Sanidad desde principios del siglo XXI. A partir del Plan de Ciencia Tecnología e Innovación (PCTI) 2015, en 2010, el papel coordinador pasó a la Secretaría General de Lehendakaritza que es la que mantiene este rol hasta nuestros días (Aranguren et al., 2012; Magro, 2014; Navarro, 2017; Valdaliso, 2019). En paralelo a la evolución de la política científico-tecnológica hacia un enfoque más sistémico y holístico, el peso del DIGV en el total de fondos públicos presupuestados en los planes de ciencia y tecnología se fue reduciendo, de casi el 100 por 100 hasta mediados de los años noventa hasta un 49 por 100 en el PCTI 2001-04, un 45 por 100 en el PCTI 2007-2010 o un 33 por 100 en el PCTI 2020<sup>6</sup>.

Si atendemos al presupuesto total del Gobierno Vasco desde el punto de vista del gasto entre 1982 y 2019, en términos constantes (euros de 2016), hay un aumento casi continuado hasta 2009, exceptuando los ejercicios que fueron prorrogados y los años de consolidación fiscal previa a la adopción de la moneda única, de gran estabilidad. En términos relativos, la participación del DIGV muestra un fuerte crecimiento entre 1984 y 1987, para luego estabilizarse en torno al 6 por 100 hasta 1999, y en torno al 4 por 100 entre 2000 y 2016. Excepto en los primeros años, las variaciones observadas se pueden explicar por la fusión de departamentos (véase nota 2): cuando el departamento estaba fusionado con Agricultura y Pesca y con Infraestructuras, su peso fue mayor que cuando lo estuvo con Comercio y Turismo, de menor importancia. En cifras absolutas, el presupuesto del DIGV ha aumentado entre 1982 y 2019.

FIGURA 2. Gasto presupuestario total del Gobierno Vasco y del DIGV, 1982-2019 (M €, escala semilogarítmica, y porcentaje)



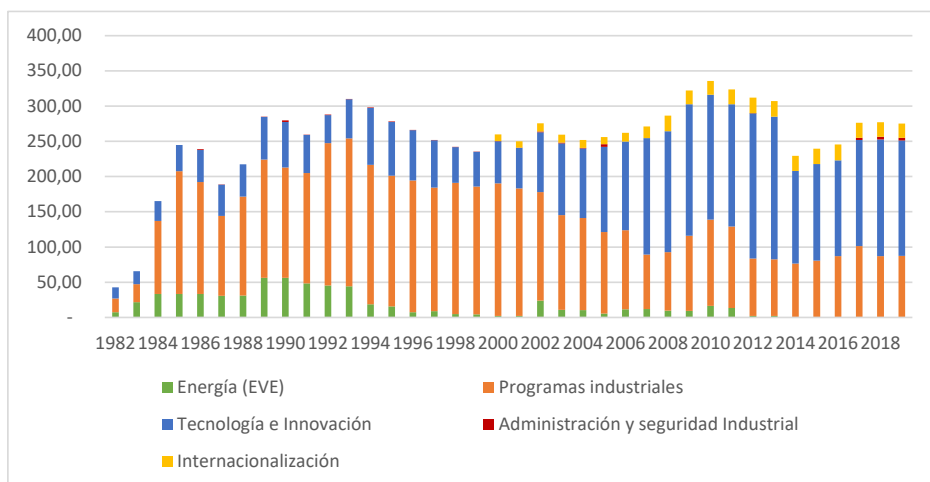
FUENTE: elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la CAPV.

Dejando a un lado los gastos de personal y funcionamiento, aproximadamente un 10 por 100 del presupuesto total, el resto se destinó a los programas de política económica diseñados por el DIGV (sobre todo los capítulos 4 y 7)<sup>7</sup>. Industria y energía absorbieron más del 90 por 100 del total de los programas hasta 1994 y entre 2000 y 2001. Desde 1995 su participación se situó entre el 82 y el 86 por 100, salvo entre 1997 y 1999 y entre 2014 y 2016, en que descendió hasta 61-63 por 100. Un análisis más detallado de los programas de industria y energía muestra tres grandes áreas de actuación: política industrial, tecnología e innovación, e internacionalización (el gasto de los programas de energía, inicialmente muy importante, se vehiculó desde mediados de los noventa en adelante a través del Ente Vasco de Energía, la agencia energética del gobierno, o desde las sociedades públicas del Ente, no desde el DIGV). La política industrial (sobre todo, la de reestructuración y promoción) representó la mayor parte del gasto del DIGV hasta principios del siglo XXI. A partir de 2005, los programas de tecnología e innovación sobrepasaron a los de promoción industrial, absorbiendo desde 2007 siempre más de la mitad del gasto total. Una tercera área incorporada de forma diferenciada a las actuaciones del Departamento desde 2000 en adelante ha sido la de internacionalización, que absorbe en los últimos años de la serie un 9 por 100 del total (véase figura 3).

En lo que respecta al presupuesto de SPRI y de su Grupo (véase figura 4)<sup>8</sup>, podemos diferenciar tres periodos: el primero, de estabilidad presupuestaria entre la década de los 80 hasta 2003, manteniéndose en cifras similares, con pocas variaciones; el segundo, entre los años 2004-2010, claramente expansivo, en concordancia con la evolución del presupuesto del

DIGV y del Gobierno, en un contexto de gran crecimiento económico; por último, entre 2011 y 2013 se dan los recortes presupuestarios, sobre todo en las mismas partidas que habían aumentado en el periodo anterior, volviendo a una situación de estabilidad a partir de 2014. El presupuesto del Grupo sigue la misma dinámica que el de la agencia, siendo más pronunciados tanto el aumento como el descenso, lo que se debió al gran peso de las inversiones en infraestructuras empresariales (suelo industrial y edificaciones), muy dependientes del ciclo económico. Entre 2004 y 2010 llegó a representar más del 2 por 100 del presupuesto del Gobierno Vasco, una cifra superior a la de las ADRs en Inglaterra en esos años (Pearce y Ayres, 2009).

FIGURA 3. Gasto del DIGV en programas de política industrial, 1982-2019 (M € 2016)



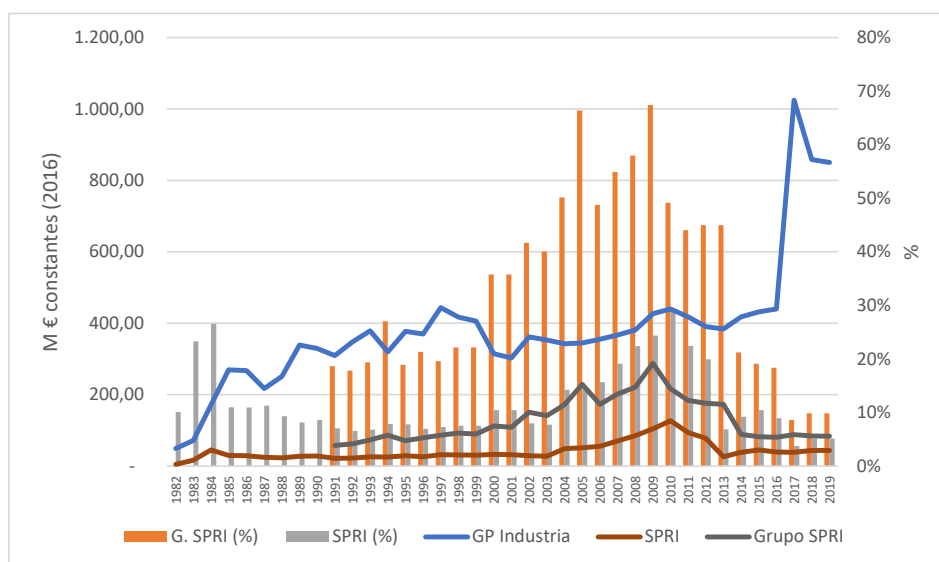
Fuente: véase figura 2.

Si la asignación presupuestaria refleja el poder político (Wildavsky, 1986; Hyde, 1991), en el caso de SPRI se pueden identificar varias etapas. Tras el fuerte crecimiento de 1983-1984, cuando su presupuesto llegó a representar entre el 23 y el 27 por 100 del DIGV, a partir de 1985 y hasta 2002, el poder político de SPRI se mantuvo estable, rondando el 8-11% del presupuesto. Es a partir de 2003 cuando se constata un peso mayor: se llega al 29% para el caso de SPRI (2010) y al 67% para el caso del Grupo (2009). A partir de 2011-2012, con los recortes presupuestarios, los recursos disponibles son más escasos y la competencia entre Departamentos y entidades del Gobierno es mayor. En este escenario, el poder político de SPRI se atenúa, siendo un reflejo de ello el recorte de su asignación presupuestaria (que pasa a ser del 10% para la SPRI y del 20% para el Grupo), así como la disminución del peso político de su Director General. No obstante, conviene recordar que además del presupuesto asignado a SPRI, la agencia gestionó otros programas soportados presupuestariamente por el DIGV, como los



que analizaremos en el siguiente apartado. Para los ejercicios 2017-2019, otro de los factores por los que pierde peso la agencia se debe, sobre todo, a la inclusión del área de Infraestructuras, que hace que el monto total asignado al DIGV aumente, aunque este ámbito se encuentra fuera del margen de actuación de SPRI.

FIGURA 4. Evolución del presupuesto del DIGV, SPRI y el Grupo SPRI, 1982-2019 (millones euros 2016 y %)



FUENTE: véase figura 2.

#### 4. El papel de SPRI en los programas de tecnología e innovación del gobierno vasco.

Una aproximación complementaria al peso e importancia de SPRI es el análisis de su papel en los diferentes programas de política industrial del Gobierno. Con diferentes denominaciones, desde 1982 el DIGV desarrolló una política dirigida a promover la inversión en actividades de I+D en las empresas y otros agentes del sistema regional de innovación, plasmada en diferentes programas de ayudas, que ha continuado hasta nuestros días. El presupuesto para esos programas procedía de la Dirección de Tecnología e Innovación del Departamento y fue aumentando en términos absolutos y relativos a lo largo del tiempo, convirtiéndose en el área más importante desde 2005 (véase figura 3). Pero la gestión y evaluación de esos programas correspondió a SPRI. En este apartado examinaremos el papel de SPRI en los mismos y si este

experimentó cambios a lo largo del periodo analizado.

Los programas de ayudas a la I+D empresarial fueron una de las líneas de la política tecnológica vasca en los años ochenta, centrándose las otras en la promoción de una oferta tecnológica a las empresas, a través de la creación de centros y parques tecnológicos. Esta política continuó sin grandes cambios en la primera mitad de los años noventa (Mosso, 2000; Navarro, 2010; Aranguren et al., 2012). Los objetivos en este periodo fueron el fomento de actividades de I+D, con la idea de que las ayudas a las empresas y centros de investigación fructificarían en el avance de la I+D, produciendo mejoras en los productos y procesos y, por tanto, en la competitividad regional. Las ayudas totales se multiplicaron por cinco (en euros de 2016) en la década de 1980, etapa que también registró un fuerte aumento del gasto en I+D sobre el PIB, sobrepasando la media española en 1987 (TCPV, 1995). Desde 1991 se produjo un salto cualitativo, destinándose las ayudas específicamente a proyectos de I+D. El objetivo general de la política tecnológica fue promover y facilitar la creación, desarrollo y asimilación de la tecnología por las empresas para mejorar su competitividad.

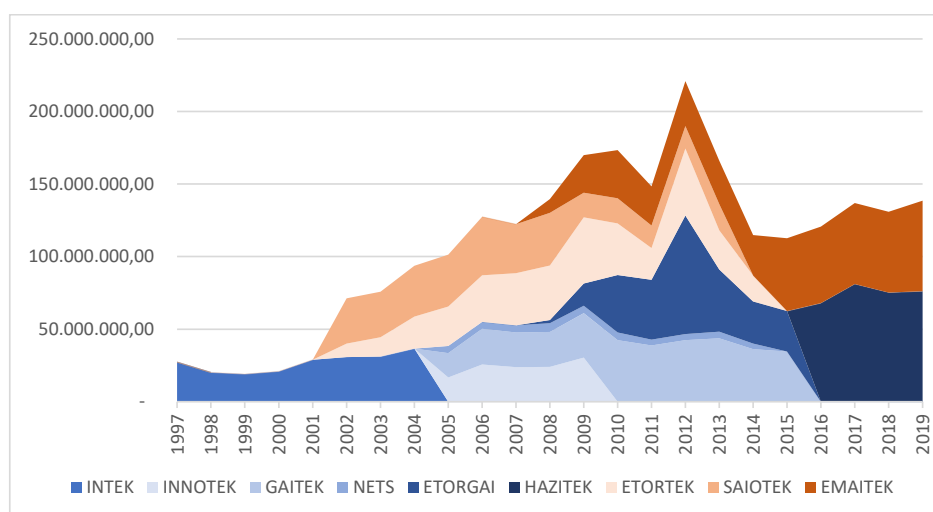
Los tipos de proyectos en que se concreta la actividad de I+D (individuales, en cooperación y genéricos) sentaron las bases de los programas de ayudas de los siguientes años. En todo el periodo, la ayuda a centros tecnológicos se mantuvo estable, y el aumento que se comienza a constatar para los agentes científico-tecnológicos a partir del año 1993 se explica, entre otras razones, por la aparición de las asociaciones-clúster como destinatarias de ayudas. En el caso de las ayudas a empresas, se formularon acciones más selectivas y estratégicas (Mosso, 2000).

A partir de 1997, las ayudas a la I+D empresarial se aglutinaron en el Programa INTEK, la piedra angular de «las políticas vascas destinadas a promover la inversión en I+D en las empresas» (Magro, 2011), luego dividido en varios programas hasta su sustitución por el programa HAZITEK en 2015. Todos ellos estaban gestionados por SPRI y eran responsabilidad del DIGV. El modelo de ayudas cambió sustancialmente: la responsabilidad de gasto era ahora de las empresas, y los centros de investigación pasaban a ser subcontratados en los programas (del Castillo y Paton, 2010; entrevista #10). En 1997 se creó la Red Vasca de Tecnología, con el objetivo principal de integrar a los agentes tecnológicos, fomentando su coordinación, a la que posteriormente se le añadirían los términos Innovación (2000) y Ciencia (2002) en su denominación. Estas variaciones son el reflejo del PCTI 2001-2004, que trató de incorporar al sistema científico y tecnológico, además de generar una concepción sistémica que integraba a todos los agentes (Aranguren et al., 2012).

La figura 5 presenta la evolución de las transferencias efectivas (en euros de 2016) de los programas científico-tecnológicos del DIGV a los agentes del sistema vasco: empresas, asociaciones-clúster y centros tecnológicos y de investigación. Los programas INTEK, INNOTEK, GAITEK, ETORGAI, NETS y HAZITEK van dirigidos a las empresas, mientras que los ETORTEK, SAIOTEK y EMAITEK y EMAITEK+ tienen como destinatarios a los centros tecnológicos y otros agentes de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación (RVCTI). La evolución de las partidas totales es similar a la de otras variables ya comentadas, aunque se aprecia una diferencia entre los primeros programas, cuyo pico se alcanza en 2009, y los segundos, que registran su nivel máximo en 2012. En cualquier caso, desde 2013 se advierte un

descenso en el importe total de las transferencias realizadas. La evolución de las transferencias es similar a la del gasto en I+D registrado en el País Vasco, cuyo pico se alcanzó en 2012, tanto en cifras absolutas como en relación al PIB.

FIGURA 5. Transferencias efectivas a los agentes de los programas científico-tecnológicos del DIGV, 1997-2019 (euros 2016)<sup>9</sup>



FUENTE: véase figura 2

¿Cuál fue la evolución en el diseño y objetivos de estos programas y el papel de SPRI? Para responder a esta pregunta hemos optado por analizar en profundidad el programa INTEK y los programas continuadores de este último desde 2005 hasta 2019. INTEK fue el programa estrella de los planes científico-tecnológicos del Gobierno Vasco entre 1997 y 2004, basados en una política científica-tecnológica de oferta y demanda (Magro, 2011). Su objetivo fue aumentar la competitividad de las empresas vascas mediante el apoyo a las actividades de I+D+i establecidas a través de la colaboración entre oferta y demanda. El programa apoyaba proyectos a través de subvenciones o ayudas anuales, seleccionadas en un proceso competitivo. Los proyectos podían ser individuales (una empresa, aunque pueden subcontratar fondos para un miembro de la RVCTI) o en colaboración (al menos dos empresas o asociaciones de empresas y un miembro de la RVCTI). Con esta configuración, pese a que los beneficiarios directos del programa eran las empresas, los agentes científico-tecnológicos también fueron beneficiarios indirectos del mismo (Magro, 2011).

En el año 2005 surgió el conjunto de programas INTEK-BERRI (INNOTEK, GAITEK y NETS), alineándose sus objetivos con los PCTI 2007-2010 y 2010-2015, basados en una política científico-tecnológica sistémica de orientación a resultados. El DIGV y SPRI, tras la ex-

perencia del programa INTEK, identificaron cuestiones a mejorar. El entramado industrial y empresarial estaba muy ligado a la cadena de valor, pero se carecía de fijación sobre el producto final, se respondía a indicaciones de excelencia productiva pero no de excelencia en producto. El diseño de GAITEK respondía a la promoción de nuevos productos, mientras que INNOTEK seguía el planteamiento de INTEK, promoviendo actividades de I+D+i tecnológica, mediante la puesta en marcha de las acciones de investigación industrial, desarrollo precompe-

CUADRO 2. Órgano de Evaluación de las solicitudes de los Programas (1997-2019)

INTEK BERRIS						
	INTEK	INNOTEK	NETS	GAITEK	ETORGAI	HAZITEK
	1997-2004	2005-2009	2005-2014	2005-2015	2008-2015	2015-act.
Presidente	Director de Tecnología del DIGV					
Vocal 1	Director de Política Industrial DIGV	Director de Promoción Industrial /Desarrollo Industrial DIGV			Director de Desarrollo Industrial DIGV	Director de Promoción Industrial/ Desarrollo Industrial DIGV
Vocal 2	UETI de SPRI					
Vocal 3	Técnico designado de la Dirección de Tecnología DIGV (como secretario)					
Procedimiento	Los trabajos materiales de estudio y evaluación de las propuestas, realizados por la UETI de SPRI, los presentará en el Órgano de Evaluación					
Propuestas	No indicadas	En el proceso de evaluación, si así se estima conveniente, se podrá sugerir a los solicitantes la introducción de modificaciones en los planes para conseguir una mejor adaptación de los mismos a los objetivos establecidos modificación				

FUENTE: elaboración propia a partir del BOPV.

titivo y otras acciones de acompañamiento que potenciasen las actividades de I+D+i. NETS, tenía como objetivo el lanzamiento de nuevas empresas de base científica y tecnológica. Esto es, GAITEK buscaba la promoción de nuevos productos, INNOTEK hacía de puente con INTEK y NETS se centraba en la creación de nuevas empresas.

En 2008 se reformaron estos programas, adecuándolos a la normativa comunitaria de I+D+i. Además, a SPRI se le adjudicaron las funciones de recepción y evaluación inicial de las solicitudes, definición e implantación de los procesos de control y seguimiento de los proyectos aprobados, recepción de la documentación justificativa y evaluación final de los resultados obtenidos. También se creó el programa ETORGAI, dirigido a grandes empresas o Pymes, y fundaciones y asociaciones de empresas, cuyo objetivo era apoyar al sector empresarial vasco en la realización de proyectos de Investigación Industrial de carácter estratégico para la región.

Los programas INNOTEK (2009) y NETS (2014) se finalizaron al darse por cerrado su ciclo vital. En 2015 se puso en marcha el programa HAZITEK, que era el continuador de los

programas GAITEK y ETORGAI. Se mantuvo una definición similar de programa, pero, en el caso de los proyectos estratégicos, se logró la plurianualidad de la financiación (entrevista #9). Los objetivos de HAZITEK se alinearon con el despliegue de la estrategia de especialización inteligente de Euskadi RIS3, el PCTI Euskadi 2020 y otras estrategias como Basque Industry 4.0, cuyo propósito era apoyar proyectos relacionados con la transferencia de tecnología de los proveedores tecnológicos hacia las empresas industriales manufactureras.

La influencia de SPRI en el diseño y gestión de estos programas se reforzó por su papel evaluador y su contacto directo con los beneficiarios. En el programa INTEK se establecía un modelo de órgano de evaluación de las solicitudes en convocatoria que incluían todo el proceso de seguimiento (ver cuadro 2), que se ha mantenido sin apenas cambios durante todo el periodo analizado. El peso lo tienen el Director de Tecnología del DIGV y la UETI de SPRI: el primero es el presidente de las comisiones ejecutivas de los programas, y tiene competencias orgánicas para aceptar (o no) las evaluaciones de SPRI; cuando SPRI realiza las evaluaciones, no hay modificaciones en las propuestas realizadas, pero durante el proceso de evaluación, si hay dudas sobre proyectos, se elevan a la Dirección de Tecnología del DIGV, funcionando como un equipo de trabajo. Es más importante la comunicación rutinaria de las tareas de evaluación, seguimiento y elaboración de propuestas para la toma de decisiones, correspondiendo la última palabra sobre el estudio y evaluación de la propuesta a la UETI (entrevista #9).

Para las empresas, la vía de contacto es SPRI, tanto en la fase de solicitud del programa, como en el resto (selección, asignación, control y seguimiento, cumplimiento, evaluación final). También es SPRI la responsable de realizar sugerencias a los solicitantes, lo que hace que, en todo momento, el contacto con la empresa quede en sus manos. El papel de interfaz entre las empresas y los agentes científico-tecnológicos y el DIGV desempeñado por SPRI, y su cercanía a los primeros le ha permitido mantener una influencia muy directa en no solo en la implementación de los programas sino en su eventual reforma o en el diseño de otros nuevos. Además, la dinámica de trabajo y comunicación bidireccional entre la Dirección de Tecnología del DIGV y SPRI apuntala esta influencia.

## 5. Discusión y conclusiones

Este artículo ha analizado la ADR del País Vasco desde sus orígenes hasta 2019, prestando una atención especial a su papel en la política científico-tecnológica, sus recursos y capacidades y su grado de autonomía respecto al Gobierno. A partir de estos tres criterios, del ciclo de vida de SPRI como organización, y del paradigma y la gobernanza de las políticas científico-tecnológicas desplegadas podemos distinguir tres grandes etapas en su evolución (véase cuadro 3). En una primera etapa, la de nacimiento e infancia, que se correspondería con las tres primeras legislaturas del Gobierno vasco (1981-1991), SPRI se convirtió en el «brazo ejecutor de la política industrial», asumiendo las funciones típicas de las ADRs en ese periodo (Yuill y Allen, 1982). Debido a la propia juventud de la Agencia y también del Gobierno regional, esta contó con un grado de autonomía elevado, que le permitió diseñar e implementar programas pro-

prios, unos recursos (presupuestarios y humanos) crecientes y un papel central en las estrategias de desarrollo del Gobierno. A finales de este periodo, SPRI se había labrado ya una buena reputación entre las empresas y disponía de una cierta legitimidad institucional que aseguró su continuidad y autonomía ante los cambios políticos acaecidos en la cuarta legislatura del Gobierno.

CUADRO 3. Ciclo de vida de SPRI como ADR (1981-2019)

	<i>Grado de Autonomía alto</i>	<i>Grado de Autonomía bajo</i>
<i>Papel central en las estrategias del gobierno</i>	1981-1991	1991-2009
<i>Papel secundario en las estrategias del gobierno</i>		2010-2019
	<i>Capacidades organizativas y legitimidad institucional en construcción</i>	<i>Capacidades organizativas y legitimidad institucional altas</i>

FUENTE: elaboración propia.

La segunda etapa, de juventud y crecimiento, abarca las siguientes cinco legislaturas (1991-2009). Las funciones desempeñadas por la ADR variaron, aumentando las de promoción empresarial, tecnología e innovación e internacionalización, en línea con el modelo de ADR propuesto por Halkier y Damborg (1998), y perdiendo importancia las de reestructuración y reconversión. Los recursos presupuestarios asignados a SPRI se mantuvieron estables en términos relativos hasta 2003, aumentando notablemente entre 2004 y 2009; la plantilla disminuyó hasta 1997, manteniéndose estable a partir de entonces. El control del DIGV sobre SPRI aumentó sin cambios formales en el modelo de gobernanza y coordinación a través de una comunicación fluida entre directivos de ambos organismos; la continuidad de algunos de ellos durante varias legislaturas hizo posible el desarrollo de una relación de confianza entre principal y agente que difuminó en la práctica los roles respectivos en el diseño e implementación de las políticas (Verschuere y Bach, 2012; Verhoest, 2018). En esta etapa, que coincidió con el fuerte liderazgo de algunos consejeros de Industria (Azua a principios de los años noventa, Imaz a principios del siglo XXI), SPRI reforzó su papel en las estrategias del Gobierno, convirtiéndose en el organismo de coordinación de los PCTIs, a través de los cuales se diseñó e implementó la política científico-tecnológica. El papel central de SPRI en el sistema regional de innovación aumentó su capital relacional, su conectividad y su legitimidad en el sistema; el proceso de *policy learning* mejoró sus capacidades organizativas en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas.

La tercera etapa, de madurez y estabilidad, abarca las tres siguientes legislaturas (2010-2020). El grado de autonomía de SPRI no ha variado pero su peso político y papel en las estrategias de desarrollo ha disminuido, en una etapa que coincide con el despliegue de un sistema de gobernanza complejo y multi-nivel, en el que han aparecido nuevos actores, y de políticas *bottom-up* y participativas. Paradójicamente, es en esta etapa de revisión del modelo clásico de ADR (Halkier, 2012), cuando SPRI ha pasado a denominarse Agencia Vasca de Desarrollo

Empresarial (adoptando el término inglés de *business development agency*) y cuando su papel de «brazo ejecutor», aunque ahora de una política diferente, parece haberse reforzado. El cambio de estatutos de 2017 también afectó a su naturaleza jurídica (convirtiéndose en un ente público) y reconoció formalmente las funciones que ya venía desempeñando, de facto, desde el decenio de 1990. En esta etapa el peso relativo de SPRI en el presupuesto se ha visto reducido, sobre todo desde 2013 en adelante, disponiendo de unos recursos estables en cifras absolutas. Aunque tiene un perfil político más bajo y una menor autonomía, SPRI dispone de un gran capital relacional y una elevada conectividad con los destinatarios de las políticas, una buena reputación y una gran legitimidad institucional. Además, se ha mantenido la relación de confianza entre SPRI y el DIGV lo que, unido a las buenas capacidades organizativas de la agencia, ha reforzado su papel no sólo en la implementación y evaluación de las políticas, sino también en su diseño.

Una de las claves de la relevancia de SPRI en la política industrial a lo largo de estas tres etapas ha sido la continuidad de su personal directivo, lo que ha dotado de una estabilidad a las políticas científico-tecnológicas, extensible a otros programas industriales tanto de la agencia como del Gobierno. Se pueden señalar cuatro efectos al respecto. Primero, la notable continuidad del personal directivo de SPRI, junto a la de algunos altos cargos del DIGV, ha permitido desarrollar una política industrial sostenida a largo plazo en el País Vasco; a lo que hay que añadir la transferencia de personal de la agencia al Gobierno y viceversa, reforzando una visión compartida de la política industrial. Segundo, el personal de SPRI está adscrito en diferentes niveles al diseño, ejecución y revisión de los programas, lo que implica un papel fundamental de la agencia en los mismos. El tercero es la relación directa, durante décadas, del personal de la agencia con los destinatarios de los programas, lo que ha permitido a SPRI disponer de contraste y valoración de los mismos, así como de conocimiento de primera mano sobre las necesidades del sector industrial. Y, por último, pero no menos importante, la creciente experiencia y conocimientos de la plantilla en este contexto de continuidad ha permitido la creación de capacidades organizativas, como consecuencia de los tres efectos anteriores. Todo esto ha convertido a SPRI en un agente privilegiado ante el DIGV, con una gran influencia en la propia política industrial.

Como la evidencia empírica sobre otras ADRs también ha indicado, la correlación entre peso político, recursos y grado de autonomía no siempre ha sido del mismo signo. La perspectiva histórica empleada muestra que a medida que SPRI aumentó su papel y recursos disponibles, también lo hicieron sus capacidades, su conectividad y su legitimidad en el sistema, al igual que la decisión del gobierno de intensificar su control sobre la misma. Podría decirse que SPRI perdió autonomía respecto al gobierno, pero ganó influencia y centralidad en el sistema vasco de innovación, aunque la difusión de un sistema de gobernanza multinivel y la aparición de nuevos actores, en una etapa posterior, disminuyeron su papel y su posición en el mismo. En cualquier caso, y con independencia de los mecanismos formales de control y coordinación, la continuidad de directivos en la agencia y el gobierno durante varias legislaturas y el trasvase de muchos de ellos de una a otra posición, así como el capital relacional y las conexiones de SPRI con las empresas y agentes del sistema de innovación, sugieren que los



roles respectivos de gobierno y agencia no son tan claros en la práctica real y que la influencia de esta última no sólo en la gestión sino también en la revisión y diseño de nuevos programas sigue siendo muy relevante.

Aunque este trabajo no trata de cuantificar la contribución de SPRI a la transformación productiva experimentada por la economía vasca (tarea no exenta de riesgos, Lane, 2020), resulta indudable su influencia en los buenos resultados registrados en materia de I+D e innovación en la región a lo largo del periodo de estudio (Navarro, 2010; Cruz-Castro et al., 2018; Holl y Rama, 2019). Los programas gestionados por SPRI han tenido un papel fundamental en el crecimiento de las actividades de I+D+i de las empresas vascas. Pero, además, el papel desempeñado por SPRI, en particular a partir del programa INTEK, de interfaz entre empresas, centros tecnológicos y de investigación y el Gobierno (Magro, 2011), ha facilitado las relaciones entre las primeras y los segundos y ha ofrecido información y contraste de primera mano al Gobierno sobre la efectividad de esos programas. La investigación cualitativa realizada permite sostener que, sin la existencia de SPRI, la política industrial habría sido más inestable, los resultados en materia de I+D habrían sido menores, y la generación de sinergias entre empresas, centros tecnológicos y Gobierno hubiese sido más difícil de crear.

Las lecciones en materia de política económica de este caso se pueden condensar en el rol que puede desempeñar una ADR, el abanico de posibilidades que se abre al aplicar políticas industriales y la aportación de la agencia a las mismas, más allá de la gestión de programas. El cambio de los modelos de agencia identificados por Yuill y Allen (1982), Halkier et al. (1998) y Halkier (2012) tiene un reflejo directo en las funciones asignadas a las mismas, sean estos cambios explícitos (en estatutos) o implícitos (en las políticas que desarrollan). Así, se ha pasado de un modelo de agencia con gran protagonismo en programas y alto perfil público, a otro más ecléctico y difuso, cada vez más especializado en funciones concretas, dentro de un contexto de gobernanza de la política industrial más compleja que requiere de la participación de más actores en distintos procesos. Este cambio de modelo y de funciones, consecuencia de un proceso de adaptación a nuevas realidades, puede analizarse con el marco teórico empleado, contrastado para el caso de SPRI. Quedaría pendiente de explorar la experiencia de otras agencias similares, para tener una visión conjunta de su papel, evolución y diferencias con el caso analizado.

## Fuentes utilizadas

Alberdi, A., comunicación personal, 01/03/2021  
Arriola, A., comunicación personal, 18/07/2022  
Azua, J., comunicación personal, 15/05/2022  
Boletín Oficial del País Vasco  
Cobanera, A. comunicación personal, 28/07/2022  
Fernández, A., comunicación personal, 06/07/2022  
Jurado, N., comunicación personal, 21/07/2020

Las Heras, R., comunicación personal, 12/04/2021  
 Orbea, T., comunicación personal, 13/01/2021  
 Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Ejercicios 1981-2019  
 Presupuestos SPRI y Grupo SPRI. Apartado Entes, sociedades y fundaciones públicas. Presupuestos Generales de la CAV. Ejercicios 1981-2019  
 Retegui, J., comunicación personal, 26/05/2022  
 Telletxea, I., comunicación personal, 10/05/2022  
 Velasco, R., comunicación personal, 04/05/2022

## Bibliografía

- AIGINGER, Karl; RODRICK, Dani. 2020. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20: 189-207.
- ARANGUREN, María José; MAGRO, Edurne; NAVARRO, Mikel; VALDALISO, Jesús María. 2012. *Estrategias para la construcción de ventajas competitivas regionales: el caso del País Vasco*. Madrid: Marcial Pons.
- ARANGUREN, María José; MORGAN, Kevin; WILSON, James. 2016. *Implementar la RIS3. El caso del País Vasco. Cuadernos Orkestra. Orkestra Instituto Vasco de Competitividad*. Bilbao: Fundación Deusto.
- BAILEY, David; GLASMEIER, Amy; TOMLINSON, Philip R. 2019. Industrial policy back on the agenda: putting industrial policy in its place. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12: 319-326.
- BELLINI, Nicola; DANSON, Mike; HALKIER, Henrik. 2012. Regional development agencies: A generational story. En Nicola BELLINI, Mike DANSON, & Henrik HALKIER (Eds.), *Regional Development Agencies: The next generation. Networking, knowledge and regional policies*. London: Routledge, 1-6.
- BOEKHOLT, Patrics; ARNOLD, Erik; DEIACO, Enrico; MCKIBBIN, Shonie; SIMMONDS, Paul; STROYAN, James; DE LA MOTHE, John. 2002. *The Governance of Research and Innovation. An international comparative study. Synthesis Report*. Amsterdam: Technopolis.
- BORRÁS, Susana. 2011. Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy* 38(9): 725-734.
- BREZNITZ, Dan; ORNSTON, Darius. 2018. The politics of partial success: Fostering innovation in innovation policy in an era of heightened public scrutiny. *Socio Economic Review* 16(4): 721-741.
- CRUZ-CASTRO, Laura; HOLL, Adelheid; RAMA, Ruth; SANZ-MENÉNDEZ, Luis. 2018. Economic crisis and company R&D in Spain: do regional and policy factors matter?. *Industry and Innovation* 25 (8): 79-51.
- DAHLSTRÖM, Margareta; OLSEN, Lise Smed; HALKIER, Henrik. 2012. Multi-actor and multi-scalar regional development policies in the knowledge economy. En Nicola BELLINI, Mike DANSON & Henrik HALKIER (ed.), *Regional Development Agencies: The next generation*.

- ration. Networking, knowledge and regional policies*. London: Routledge, 27-43
- DEL CASTILLO, Jaime; PATON, Jonatan. 2010. Política de promoción y reconversión industrial. *Ekonomiaz* N.º. Extra 25: 96-123.
- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. 2018. Policy Learning and Organizational Capacity. En Edoardo ONGARO; Sandra VAN THIEL (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London: Palgrave MacMillan, 595-620.
- ECHEVARRÍA, María del Carmen. 1992. *Las agencias de desarrollo regional en España en los años 80*. Tesis Doctoral, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- ETXABE, Igor; VALDALISO, Jesús María. 2016. Measuring structural social capital in a cluster policy network: insights from the Basque Country. *European Planning Studies* 24(5): 884-903.
- FLANAGAN, Kieron; UYARRA, Elvira; WANZENBÖCK, Iris. 2023. Towards a problem-oriented regional industrial policy: possibilities for public intervention in framing, valuation and market formation. *Regional Studies* 57(6): 998-1010.
- HALKIER, Henrik. 2001. Regional Policy in Transition—A Multi-level Governance Perspective on the Case of Denmark. *European Planning Studies* 9 (February 2015): 323-338.
- HALKIER, Henrik. 2006 *Institutions, discourse, and regional development: The Scottish Development Agency and the politics of regional policy*. Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes - Peter Lang S.A.
- HALKIER, Henrik. 2012. Regional development agencies, regional policy and knowledge dynamics Surveying patterns and trends in Europe. En Nicola BELLINI; Mike DANSON; Henrik HALKIER (eds.), *Regional Development Agencies: The next generation. Networking, knowledge and regional policies*. London: Routledge, 1-6.
- HALKIER, Henrik; DANSON, Mike; DAMBORG, Charlotte (eds.). 1998. *Regional Development Agencies in Europe*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- HASSINK, Robert; ISAKSEN, Arne; TRIPPL, Michaela. 2019. Towards a comprehensive understanding of new regional industrial path development. *Regional Studies* 53(11): 1636-1645.
- HOLL, Adelheid; RAMA, Ruth. 2016. Persistence of innovative activities in times of crisis: the case of the Basque Country. *European Planning Studies* 24(10): 1863-1883.
- HOOGHE, Liesbeth; MARKS, Gary. 2010. Types of multi-level governance. En Henrik ENDERLEIN, Sonja WÄLTI; Michael ZÜRNN (eds.), *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 17-31.
- HUGHES, James T. 1998. The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach. *Urban Studies*, 35(4): 615-626.
- HYDE, Albert C. 1991. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers
- JONES, Brian D.; BAUMGARTNER, Frank R.; BREUNIG, Christian; WLEZIEN, Christopher; SOROKA, Stuart; FOUCAULT, Martial; FRANCOIS, Abel; GREEN-PEDERSEN, Cristoffer; KOSKI, Chris; JOHN, Peter; MORTENSEN, Peter B.; VARONE, Frédéric; WALGRAVE, Stefaan. 2009. A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. *Ameri-*

- can Journal of Political Science* 53(4): 855-873.
- LAKING, Rob. 2005. Agencies: Their Benefits and Risks. *OECD Journal on Budgeting* 4(4): 7-25.
- LANE, Nathaniel. 2020. The New Empirics of Industrial Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20(2): 209-234.
- MAGRO, Edurne. 2011. *Evaluation in a systemic world. The role of regional science and technology policy*. Tesis Doctoral. Bilbao: Universidad de Deusto.
- MAGRO, Edurne. 2014. *Regional Innovation Monitor Plus. Regional Innovation Report (Basque Region)*. Brussels: Technopolis Group.
- MAGRO, Edurne y Valdaliso, Jesús María. 2019. El papel de las políticas públicas en la resiliencia regional: un análisis exploratorio del caso del País Vasco. *Revista Galega de Economía* 28(2): 53-70.
- MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer; RYAN-COLLINS, Josh. 2020. Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20: 421-437.
- MORGAN, Kevin. 1997. The regional animateur: Taking stock of the Welsh Development Agency. *Regional and Federal Studies* 7(2): 70-94.
- MORGAN, Kevin. 2013. The regional state in the era of Smart Specialisation. *EKONOMIAZ* 83: 102-125.
- MORGAN, Kevin. 2016. Collective entrepreneurship: the Basque model of innovation. *European Planning Studies* 24(8): 1544-1560.
- MOSO, Mónica. 2000. *Origen y evolución de las políticas científicas y tecnológicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1980-1998)*. Tesis Doctoral. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- NAVARRO, Mikel. 2010. Retos para el País Vasco, tras tres décadas de desarrollo del sistema y de las políticas de innovación. *Ekonomiaz* 25A: 136-183.
- NAVARRO, Mikel. 2017. *La gobernanza de las políticas públicas. Retos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Cuadernos del Informe de Competitividad del País Vasco 2017, San Sebastián: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- NAVARRO, Mikel; MAGRO, Edurne. 2013. Complejidad y coordinación en las estrategias territoriales. Reflexiones desde el caso vasco. *Ekonomiaz* 83: 234-271.
- NAVARRO, Mikel; VALDALISO, Jesús María; ARANGUREN, María Jesús; MAGRO, Edurne. 2014. A holistic approach to regional strategies: The case of the Basque Country. *Science and Public Policy* 41: 532-547.
- OCDE. 2011. *OECD reviews of regional innovation: Basque Country, Spain*. Paris: OECD Publishing.
- ORBEA, Tomás. 2010. *Intervención en el Parlamento Vasco el 17 de mayo de 2010*. Disponible en [https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune\\_descargar/default/ed93cd21-02b8-4373-8f7e-98a732e949e2](https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/ed93cd21-02b8-4373-8f7e-98a732e949e2) (consultado el 10 de mayo de 2024)
- OVERMAN, Sjors; VAN THIEL, Sandra; LAFARGE, François. 2014. Resisting governmental control: how semi-autonomous agencies use strategic resources to challenge state coordi-

- nation. *International Review of Administrative Sciences* 80(1): 172-192.
- PEARCE, Graham; AYRES, Sarah. 2009. Governance in the English Regions: The Role of the Regional Development Agencies. *Urban Studies* 46(3): 537-557.
- PERSSON, Bo. 2012. Constructing and innovation policy agency. The case of the Swedish Governmental Agency for Innovation Systems- En Annika RICKNE, Staffan LAESTADIUS, y Henry ETZKOWITZ (Eds.), *Innovation Governance in an Open Economy. Shaping regional nodes in a globalized world*. London: Routledge, 162-182.
- PLAZA, Beatriz; VELASCO, Roberto. 2001. *Política industrial de las Comunidades Autónomas. 1980-2000*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos.
- POLLITT, Christopher; TALBOT, Colin; CAULFIELD, Janice; SMULLEN, Amanda. 2004. *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organisations* New York: Palgrave Macmillan.
- ROTHWELL, Roy. 1982. Government innovation policy: Some past problems and recent trends. *Technological Forecasting and Social Change* 22: 3-30.
- SALITERER, Iris; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. 2018. Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges. En Edoardo ONGARO; Sandra van THIEL (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave MacMillan, 141-163.
- SANZ-MENÉNDEZ, Luis; CRUZ-CASTRO, Laura. 2005. Explaining the Science and Technology Policies of Regional Governments. *Regional Studies* 39(7): 939-954.
- TVCP (1995), *Ayudas al sector de máquina-herramienta y a las actividades de I+D*, Informe de Evaluación. Vitoria-Gasteiz: Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- UNDA, Bernabé. 2010. *Intervención en el Parlamento Vasco del Consejero de Industria el 17 de mayo de 2010*. Disponible en [https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune\\_descargar/default/ed93cd21-02b8-4373-8f7e-98a732e949e2](https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/ed93cd21-02b8-4373-8f7e-98a732e949e2) (consultado el 10 de mayo de 2024)
- URUEÑA, Baudelio. 2005. Impacto de las entidades de promoción económica sobre el desarrollo regional. Aproximación metodológica. *Boletín Económico ICE* 2856: 35-48.
- URUEÑA, Baudelio. 2006. Las agencias de desarrollo regional en España: balance de 25 años de existencia. *Mediterráneo Económico* 10: 427-444.
- VALDALISO, Jesús María. 2015. The Basque Country. Past trajectory and path dependency in policy- and strategy-making. En Jesús María VALDALISO; James R. WILSON (eds.), *Strategies for shaping territorial competitiveness*. London: Routledge, 113-130
- VALDALISO, Jesús María. 2019. La industrialización del País Vasco: el papel de las políticas industriales. En José Luis GARCÍA RUIZ (Coord.), *Políticas industriales en España: pasado, presente y futuro*. Madrid: Paraninfo, 199-236.
- VALDALISO, Jesús María; MAGRO, Edurne; NAVARRO, Mikel; ARANGUREN, María Jesús; WILSON, James. 2014. Path dependence in policies supporting smart specialisation strategies. *European Journal of Innovation Management* 17(4): 390-408.
- VELASCO, Roberto; ESTEBAN, Marisol. 1997. Agencias de desarrollo y liderazgo regional: Aviso para navegantes. *Economía Industrial* 317: 79-88
- VERHOEST, Koen. 2018. Agencification in Europe. En Edoardo ONGARO; Sandra VAN

- THIEL (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London: Palgrave MacMillan, 327-346.
- VERSCHUERE, Bram; BACH, Tobias. 2012. Executive Agencies, Ministers, and Departments: Can Policy and Management Ever be Separated?. *Administration & Society* 44(2): 183-206.
- YUILL, Douglas; ALLEN, Kevin. 1982. European Regional Development Agencies: An overview. En Douglas YUILL (ed.), *Regional Development Agencies in Europe: An International Comparison of Selected Agencies*. Surrey: Gower Publishing Company Limited, 1-69.
- WILDAVSKY, Aaron. 1974. *The politics of budgetary process* (2nd ed.). Boston: Little, Brown & Company.
- WILDAVSKY, Aaron. 1986. *Budgeting: a comparative theory of budgeting processes (revised edition)*. Oxford: Transaction Publishers.



## Notas

1. En concreto, cinco Directores Generales de SPRI (Roberto Velasco #1, Javier Retegui #2, Aitor Cobanera #3, Tomás Orbea #4, Alex Arriola #5), dos Consejeros de Industria (Jon Azua #6 y Javier Retegui #2), un vice-consejero de Industria (Iñaki Telletxea #7), tres Directores Generales de diversos Departamentos (Alberto Alberdi #8, Aitor Cobanera #3 y Alberto Fernández #9), y dos técnicos del Departamento de Economía (Nekane Jurado #10 y R. Las Heras #11). Las entrevistas fueron realizadas entre 2020 y 2022.
2. Este será el nombre empleado en el trabajo, aunque las denominaciones oficiales del Departamento han ido cambiando con las diferentes legislaturas de gobierno: Industria y Energía (1982-1984), Industria y Comercio (1985-1991), Industria y Energía (1992-1994), Industria, Agricultura y Pesca (1995-1999), Industria, Comercio y Turismo (2000-2009), Industria, Innovación, Comercio y Turismo (2010-2013), Desarrollo Económico y Competitividad (2014-2016) y Desarrollo Económico e Infraestructuras (2016-2020).
3. El anteproyecto de ley reguladora del régimen de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi hacía necesaria la adaptación societaria de la SPRI, al ser esta una entidad otorgadora de subvenciones y ayudas públicas.
4. SPRI, Memorias.
5. Todos los entrevistados subrayan el papel de interfaz entre Gobierno y empresas desempeñado por SPRI, que ha sido identificada como uno de los actores más relevantes en el “small world” de la red de política clúster del Gobierno Vasco, ETXABE y VALDALISO (2016).
6. Sobre la evolución de los PCTIs del País Vasco, véase VALDALISO (2019). Los porcentajes proceden de los documentos de los planes citados. Entre 2007 y 2013 los fondos públicos aportados por el Gobierno Vasco a los PCTIs sobrepasaron el presupuesto del DIGV.
7. El capítulo 4 recoge las transferencias corrientes del Departamento, y el capítulo 7 las transferencias destinadas a financiar operaciones de capital. Estos dos capítulos son transferencias monetarias donde se encajan las cantidades dirigidas a la aplicación de programas. En el caso de los capítulos 8 y 9 implican transacciones correspondientes a operaciones financieras, entre las que se encuentran participaciones de capital de empresas públicas, por ejemplo.
8. Las actividades desarrolladas por las sociedades dependientes de SPRI se pueden clasificar en cuatro tipos: infraestructuras tecnológicas (Red de Parques Tecnológicos), infraestructuras empresariales (SPRILUR y sociedades dependientes), la Agencia Vasca de Internacionalización, Centros de Empresas e Innovación (CEIs) y sociedad y fondos de Capital Riesgo (*Cuentas Anuales 2018 SPRI y sociedades dependientes consolidado*, 2019), que en 2010 eran más de 29 sociedades. Todas estas entidades y empresas están participadas al menos en un 51% por SPRI, que hace de matriz de todas ellas. A su vez, es SPRI quien otorga las ayudas y subvenciones públicas correspondientes, ya sea por elaboración de programas propios, por la gestión de programas del Departamento o por la gestión de las ayudas y subvenciones que tienen por objetivo el desarrollo de la actividad de las sociedades dependientes (entrevista #5).



9. Para los programas dirigidos a agentes científico-tecnológicos, no tenemos datos para el periodo 1997-2001; pero eso no quiere decir que no hubiera financiación o programas específicos para los mismos.